

Een wijde blik verruimt het denken

Gebiedsontwikkeling in vijf Europese landen en
de toekomst van gebiedsconcessies in Nederland

Inhoud

Voorwoord	6
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond en aanleiding	8
1.2 Doel van de publicatie	9
1.3 Onderzoeksopzet en leeswijzer	9
2 De Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk: stand van het gewas	10
2.1 Inleiding	11
2.2 De tien knelpunten	11
2.3 Een stukje theorie: de gebiedsconcessie	12
2.4 De toepassing van concessies	14
3 De vijf Europese landen gedocumenteerd: is het gras bij de burens altijd groener?	16
3.1 Inleiding	17
3.2 Groot-Brittannië	17
3.3 Denemarken	18
3.4 Duitsland	19
3.5 Spanje	19
3.6 Frankrijk	20
3.7 Een overzicht: vijf landen langs de Nederlandse meetlat	21
4 Visievorming: gebiedsontwikkeling in Nederland en de kansen voor gebiedsconcessies	24
4.1 Inleiding	25
4.2 Het overkoepelende beeld voor vijf landen	25
4.3 Consequenties voor de Nederlandse situatie	29
4.4 Aanbevelingen voor de toekomst: leren van het buitenland	31
Bijlage 1	35
Colofon	36

Voorwoord

Met de inwerkingtreding van de Nota Ruimte in 2006 heeft het Rijk de aanzet gegeven voor een noodzakelijke hervorming van het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland. Het tot dan toe gevoerd beleid paste niet meer bij onze complexe samenleving, waar vele tegenstrijdige belangen vechten om de schaarse hoeveelheid beschikbare ruimte en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden belemmerd door de vele regels en procedures, het eindeloze gepolder tussen partijen, besluiteloze bestuurders en steeds mondiger wordende burgers.

Als we Nederland voor komende generaties een aantrekkelijk land willen laten zijn om in te leven zullen we op een meer duurzame en efficiëntere manier moeten omgaan met de inrichting van de schaarse ruimte. Want ook de komende decennia is er nog veel ruimte nodig voor wonen, werken, natuur, water, mobiliteit en recreatie. Het één gaat ook niet altijd samen met het ander. Er moeten keuzes worden gemaakt, die vervolgens worden uitgevoerd. Een integrale, gebiedsgerichte aanpak is hierbij noodzakelijk, waarbij een juiste balans moet worden gevonden tussen de verschillende ruimtelijke functies. Daarbij zal meer gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden die slimme combinaties van rode, groene en blauwe functies bieden om een betere en duurzame ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De nieuwe ontwikkelingsgerichte aanpak van de Nota Ruimte biedt de ruimte om voor een gebied de meest optimale ruimtelijke oplossing te realiseren.

In de afgelopen jaren hebben vooral provincies de hen toegekende regierol in het nieuwe ruimtelijke beleid enthousiast opgepakt en zijn bij verschillende projecten de eerste ervaringen opgedaan met de nieuwe werkwijze. Het enthousiasme is er, het komt er nu op aan om de opgedane ervaringen in de praktijk tot uitvoering te brengen. Dat vereist niet alleen bestuurlijke daadkracht en vertrouwen tussen partijen, maar ook dat overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in staat zijn om beter en eerder met elkaar samen te werken. Dat betekent ook vaker willen en durven inzetten op vergaande vormen van publiek-private samenwerking (PPS), waarbij de overheid de markt vraagt een oplossing te helpen bedenken voor een maatschappelijk probleem en die vervolgens ook uit te voeren. PPS werkt als stimulans voor creativiteit van de ondernemers en de overheid en bevordert de innovatiekracht van de markt en het ondernemerschap bij marktpartijen én overheid.

De Commissie Dekker heeft kritisch gekeken naar de vraag waar de overheid echt nodig is en waar de ondernemer zijn verantwoordelijkheid kan en ook moet nemen. Dat heeft geleid tot een aantal belangrijke aanbevelingen, waaronder het beschikbaar stellen van experimenteerruimte voor gebiedsconcessies. In het veld van de ruimtelijke ontwikkeling dienen zich nieuwe rolverdelingen aan tussen overheden en bedrijfsleven aan. Discussies over de verschillende vormen van samenwerking en taakverdeling komen voort uit de behoefte aan vernieuwing, meer kwaliteit en versnelling

van procedures. Tegelijkertijd is er ook veel zorg over de kwaliteit van de ruimte, is er wantrouwen tussen de verschillende spelers en onwennigheid over de nieuwe rollen. Als de politiek zich concentreert op de wettelijke randvoorwaarden en meer ruimte laat voor het ondernemerschap dan kunnen bouwactiviteiten voor burgers en bedrijven sneller en efficiënter plaatsvinden en kan de ontwikkeling van Nederland een stevige impuls krijgen. Het concessiemodel biedt een interessant perspectief voor het vormgeven van samenwerking tussen markt en overheid, gezien de veranderende rollen, opvattingen en opgaven en de verdere professionalisering van alle betrokkenen.

Deze publicatie is bedoeld om de discussie over de toekomst van gebiedsontwikkeling in de Nederlandse praktijk verder op gang brengen, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar het instrument van de gebiedsconcessies. Om de blik te verruimen is in vijf Europese landen de daar gangbare gebiedsontwikkelingspraktijk onderzocht en zijn de bevindingen afgezet naar de Nederlandse praktijk. De in de publicatie geformuleerde stellingen en aanbevelingen geven zeker aanleiding voor verdere discussie. Ik hoop dan ook dat de lezers van deze publicatie zich gestimuleerd zullen voelen om die discussie te voeren en de praktijk van de gebiedsontwikkeling in Nederland een impuls te geven.

Elco Brinkman
Voorzitter Bouwend Nederland



1 Inleiding



1.1 Achtergrond en aanleiding

Het thema gebiedsontwikkeling is de afgelopen jaren in Nederland onmiskenbaar in de schijnwerpers terecht gekomen. Op verschillende locaties wordt door overheden, marktpartijen, lokale betrokkenen, ontwerpers en andere partijen gewerkt aan nieuwe gebiedsconcepten. Zodoende wordt al werkende weg kennis en ervaring opgebouwd over de wijze waarop gebiedsontwikkelingen kunnen worden geëntameerd en wat do's en don'ts zijn. Deze knowhow wordt verder gevoed door de kritische reflectie binnen initiatieven als NederLandBovenWater (NLBW). In NLBW participeren 24 partijen uit publieke en private hoek, waaronder Habiforum. Binnen NLBW worden uiteenlopende activiteiten georganiseerd, waaronder het uitbrengen van het tweede Praktijkboek Gebiedsontwikkeling (medio 2009). Hierin worden ruim veertig methodieken voor gebiedsontwikkeling beschreven. In de periode tot het uitbrengen van dit Praktijkboek wil NLBW onder meer een discussie op gang brengen over de manier waarop in het buitenland met gebiedsontwikkeling wordt omgegaan en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken.

Om meer licht op deze materie te werpen, heeft Habiforum samen met NLBW opdracht gegeven aan Deloitte Real Estate Advisory om de ervaringen met gebiedsontwikkeling in een aantal Europese landen te onderzoeken en te vertalen naar de Nederlandse situatie. De resultaten van dit onderzoek zijn gebundeld in de voorliggende publicatie.

1.2 Doel van de publicatie

Het doel van de voorliggende publicatie is een visie te ontwikkelen op de toekomst van gebiedsontwikkeling in de Nederlandse praktijk. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de mogelijke toepassing van gebiedsconcessies. De gebiedsconcessie is in theorie een van de procesmatige instrumenten die kunnen worden gebruikt om een gebiedsontwikkeling mee vorm te geven. Een ander model is bijvoorbeeld de publiek-private samenwerking volgens het alliantiemodel, die recent in een andere publicatie van Deloitte Real Estate Advisory c.s.¹ is uitgewerkt: 'Alleen ga je sneller, Samen kom je verder' (voorjaar 2008). Gezamenlijk geven deze en de voorliggende publicatie inzicht in de pro's en contra's van deze manieren van werken en met name in hun toepasbaarheid voor de Nederlandse situatie.

Het inhoudelijk startpunt voor het onderzoek van Deloitte Real Estate Advisory werd gevormd door het artikel 'Grond, geld en gebiedsontwikkeling'². Hierin zijn tien kwesties omschreven rond gebiedsontwikkeling in de Nederlandse praktijk en worden aanbevelingen voor de toekomst van gebiedsontwikkeling geformuleerd. Centraal in het artikel, dat hierna het REM-artikel wordt genoemd, staat de constatering dat in Nederland bepaalde factoren een rem zetten op een succesvolle gebiedsontwikkeling. De verwachting van NLBW is dat het werken met gebiedsconcessies in een oplossing van deze gebreken kan voorzien. Het onderzoek naar de buitenlandse praktijk van gebiedsontwikkeling moet antwoord geven op de vraag of deze verwachting gerechtvaardigd is.

1.3 Onderzoekopzet en leeswijzer

In vijf landen – Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland, Spanje en Frankrijk – is door Deloitte Real Estate Advisory onderzoek gedaan naar concrete voorbeelden van gebiedsontwikkelingen, die mogelijk elementen van gebiedsconcessies bevatten. Daartoe is in elk van de landen gesproken met publieke bestuurders, directeuren van private partijen, wetenschappers, juridische experts en de verantwoordelijke Deloitte-partner voor de vastgoed/pps-praktijk. De uitkomsten van de rondgang door Europa zijn besproken met een expertpanel (zie bijlage 1), bestaande uit private en publieke deskundigen op het terrein van gebiedsontwikkeling in Nederland. Op basis hiervan zijn conclusies en aanbevelingen opgesteld voor de toekomst van gebiedsontwikkeling in Nederland.

De indeling van de publicatie weerspiegelt de gevolge onderzoekopzet:

- we beginnen in hoofdstuk 2 met een korte schets van de problematiek in de Nederlandse situatie, aan de hand van de conclusies uit het REM-artikel;
- vervolgens komen in hoofdstuk 3 de vijf landen aan bod. Beschreven wordt hoe hier met gebiedsontwikkeling wordt omgegaan;
- de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken, worden in hoofdstuk 4 gerelateerd aan de gebreken die in het REM-artikel zijn geconstateerd. In dit laatste hoofdstuk blikken we bovendien vooruit naar de toekomst: welke lessen zijn er vanuit het buitenland voor Nederland te leren?

¹ De publicatie 'Alleen ga je sneller, samen kom je verder' is tot stand gekomen op initiatief van Deloitte Real Estate Advisory, in samenwerking met AM, het ministerie van LNV/Dienst Landelijk Gebied, de Bank Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van VROM, Bouwfonds, de VROM-raad, de TU-Delft en het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk (GOB).

² Peter van Rooij e.a. Real Estate Magazine december 2007

2 De Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk: stand van het gewas



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de actuele stand van zaken in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Als basis daarvoor dienen de tien knelpunten die in het REM-artikel (2007) door NLBW zijn verwoord. Bovendien gaan we in dit hoofdstuk nader in op het fenomeen van de gebiedsconcessie, als mogelijk nieuw instrument voor de Nederlandse situatie.

2.2 De tien knelpunten

De ambities op het gebied van de ruimtelijke inrichting van Nederland zijn groot. Complexe opgaven als natuurontwikkeling, infrastructuur aanleg, woningbouwproductie en watermanagement moeten integraal en gebiedsgewijs worden aangepakt. De afgelopen jaren zijn hier de eerste ervaringen mee opgedaan. Er zijn eerste successen geboekt, maar in de praktijk blijken er ook de nodige knelpunten te bestaan die een brede toepassing van gebiedsontwikkeling verhinderen. De volgende issues, genoemd in het REM-artikel, staan een verbeterslag in gebiedsontwikkelingen (die moeten leiden tot het eerder, beter en/of goedkoper ontwikkelen) in Nederland in de weg:

1. Een hybride sturingsmodel, met zowel Rijnlandse als Angelsaksische elementen.
2. Onzekerheid door geen eenduidige uitleg van Europees aanbestedingsregime.
3. Onzekerheid door onduidelijkheid rondom de juridische interpretatie van het begrip 'staatssteun'.
4. Een stapeling van publieke verantwoordingsplicht.
5. De (te) grote bestuurlijke drukte, met achttienhonderd publieke actoren.
6. De onwennigheid met het werken binnen het duale politieke systeem.
7. Het nemen van risico's in relatie tot kans op rendement.
8. Het geworstel met grondposities en fors opgedreven grondprijzen.
9. De stapeling van instrumentarium en de behoefte aan nieuwe instrumenten.
10. De noodzaak om opnieuw te bouwen aan vertrouwen.

De vraag die uit deze knelpuntenanalyse naar voren komt is tweeledig:

- in algemene zin: hoe kunnen deze knelpunten worden opgelost en wie is daarvoor aan zet;
- in specifieke zin: kunnen instrumenten of methoden van werken die tot op heden nog niet in Nederland zijn toegepast voorzien in de opheffing van (een deel van) deze knelpunten.

De gebiedsconcessie wordt door sommigen gezien als een manier van werken die mogelijk een antwoord vormt op beide vragen.

2.3 Een stukje theorie: de gebiedsconcessie

De definitie die is gehanteerd voor een gebiedsconcessie luidt als volgt:

‘Een gebiedsconcessie is een instrument waarmee publieke partijen een overeenkomst kunnen sluiten met een private partij of een consortium van (private) partijen voor het (her)ontwikkelen, bouwen en onderhouden van een gebied. Binnen een democratisch gelegitimeerd ontwikkelkader zijn private partijen verantwoordelijk voor de kwaliteit, de aanleg en het onderhoud van het gebied in kwestie, voor een bepaalde periode (10-30 jaar).’

Publieke partijen zijn bij een concessie volledig verantwoordelijk voor het proces tot en met de structuurvisie, het concessiekader en de aanbesteding. Daarna nemen private partijen het stokje over. Van privatisering of liberalisering is geen sprake, terwijl overheden en marktpartijen zo beide kunnen doen waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van democratisch gelegitimeerde kaders respectievelijk innoveren en ondernemen.

Gebiedsconcessie in tien stappen

1. Publieke voorverkenning naar aanleiding van een publiek, privaat en/of particulier initiatief. Beoordelen van het initiatief op urgenties, ambities en condities.
2. Publieke verkenning met betrokkenheid van private (informeel en experimenteel via een concurrentiegerichte dialoog) en particuliere partijen (co-productiviteit door bewoners, ondernemers, belangenorganisaties en dergelijke). Open ontwikkeling van oplossingsstrategieën en beoordeling op haalbaarheid (beleid, effecten, acceptatie), betaalbaarheid en duurzaamheid. Politieke keuze voor een voorkeurstrategie.
3. Publieke overeenstemming over één bevoegd gezag met een gebiedsautoriteit als resultaat. Deze autoriteit neemt geen bevoegdheden over maar coördineert en fungeert als aanspreekpunt voor privaat en particulier.
4. Publieke uitwerking van de voorkeurstrategie tot een concept-structuurvisie voor het gebied.
5. Proces van formele democratische legitimatie van de concept-structuurvisie door het bevoegde gezag. Open consultering van marktpartijen met respect voor aanbestedingsregels.
6. Vaststelling van de structuurvisie, waarvoor het ruimtelijke regime zodanig is uitgewerkt dat het tot een concessiekader kan leiden. Nadat de vergunbaarheid van de concessie vast staat kan een projectbesluit worden genomen.
7. Eenmalige beroepsmogelijkheid tot en met de Raad van State naar aanleiding van de op de structuurvisie ingestelde beroepsmogelijkheid.
8. Proces van aanbesteding na het onherroepelijk worden van het projectbesluit, op basis van een passende ‘output-specificatie’ (zie hiervoor ook het kader op de volgende pagina).
9. Gunning, zijnde het toelatingsbesluit inclusief alle vergunningen en de verplichting tot realisatie binnen de overeengekomen concessietermijn. In de concessieovereenkomst ook afspraken met publiek en particulier, onder meer over een jaarlijkse openbare verantwoordingsdag.
10. Het geselecteerde private consortium vervolgt het proces, realiseert en zorgt voor beheer en onderhoud tijdens de overeengekomen periode. Het publieke bevoegde gezag zorgt voor tijdige wijziging van bestemmingsplan of inpassingsplan en meet het nakomen van afspraken.

Dit stappenplan is gepubliceerd door Peter van Rooy in een artikel voor de Aedes Compactreeks (augustus 2008).

Naast de definitie van een gebiedsconcessie is van belang wat verstaan moet worden onder die andere ‘variabele’ in de vergelijking die in dit onderzoek centraal staat: een gebiedsontwikkeling. Volgens Deloitte Real Estate Advisory kan de term ‘gebiedsontwikkeling’ worden gezien als de praktische toepassing van het begrip ontwikkelingsplanologie, dat geïntroduceerd is in de Nota Ruimte. Ontwikkelingsplanologie werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak. Het maken van uitvoeringsgerichte plannen staat hierbij voorop. Overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen in de planontwikkeling, om zo te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid, in zowel stedelijke als meer landelijke gebieden. Overheden en marktpartijen moeten voor de uitvoering van de plannen tot een gezamenlijke, integrale (financiële) aanpak komen.

Een 'passende output-specificatie'

De meerwaarde van een gebiedsontwikkeling zit onder meer in de kennis en kunde die private partijen kunnen inbrengen. Dit geldt niet alleen bij een publiek-private samenwerking volgens het alliantiemodel, maar ook bij een concessie. Dit betekent in de praktijk onder meer dat anders moet worden omgegaan met de 'uitvraag' van publieke partijen richting marktpartijen. Deze uitvraag moet enerzijds publieke doelstellingen borgen en anderzijds ruimte bieden voor creativiteit aan de zijde van de markt. Een voorbeeld: een uitvraag zou meer gesteld moeten worden in termen van 'werk een visie op de ontwikkeling van een woonmilieu voor duizend huishoudens in dit plangebied uit', in plaats van dat de publieke partijen vooraf een spijkerhard en gedetailleerd programma van eisen inclusief een beoogd bouwprogramma dicteren. En vervolgens aan marktpartijen vragen om hiervoor te tekenen, voor een periode tot maximaal 30 jaar vooruit. Dat levert weinig flexibiliteit, bewegingsruimte en bovenal creativiteit aan de kant van de markt op.

Andersom geredeneerd heeft het echter ook geen zin om marktpartijen te betrekken zolang de publieke partijen het speelveld niet helder geformuleerd hebben. Dit vraagt dus geen uitgewerkt plan, maar wel een indicatie van wat voor functies op welke plek gerealiseerd moet worden, wat de publieke doelstellingen hierbij zijn en hoeveel de publieke kant zelf wil inbrengen.

2.4 De toepassing van concessies

In de Nederlandse geschiedenis is het werken met gebiedconcessies niet iets nieuws. Een markant voorbeeld is de verlening van een gebiedsconcessie in 1607 door Provinciale Staten van Noord-Holland aan een consortium van 15 kapitaalkrachtige particulieren. Zij maakten op basis hiervan de Beemsterpolder droog en ontwikkelden het tot een buitenplaats voor goeude stedelingen. In de afgelopen eeuw is het instrument concessies steeds meer op de achtergrond geraakt. De overheid heeft sinds 1930 een ferme greep gekregen op de planontwikkelingspraktijk. Hier hing mee samen dat de overheid een centrale greep wilde houden op volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, zeker na de Tweede Wereldoorlog.

Het afgelopen decennium is er weer beweging op dit terrein zichtbaar, zoals bij de nieuwe contractvormen van Rijkswaterstaat (DBFOM) en enkele herstructureringsprojecten in bestaand stedelijk gebied (Nieuw-Crooswijk Rotterdam, Rivierenwijk Deventer, Westelijke Tuinsteden Amsterdam). Ook zijn er op sommige Vinex-locaties concessies toegepast, zoals bij Ypenburg en Berkel en Rodenrijs. In die zin beweegt de huidige praktijk zich voorzichtig meer in de richting van gebiedsconcessies.

Een wijdde

3 De vijf Europese landen gedocumenteerd: is het gras bij de burens altijd groener?



3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden vijf landen en hun gebiedsontwikkelingspraktijk gedocumenteerd: Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland, Spanje en Frankrijk. Per land wordt de volgende informatie weergegeven:

- deel 1: context en inhoud, oftewel de manier waarop aan gebiedsontwikkeling wordt gedaan in het betreffende land;
- deel 2: specifieke kwesties en opvallende aspecten rond gebiedsontwikkeling in het betreffende land, mede in relatie tot het instrument van gebiedsconcessies.

Aan het einde van de beschrijvingen wordt, bij wijze van samenvatting, aangegeven hoe de vijf landen 'scoren' op de tien criteria uit het REM-artikel. Ze worden daarbij tevens afgezet tegen de Nederlandse situatie.

3.2 Groot-Brittannië

Context en inhoud: de planningspraktijk

- De Local Planning Authority (LPA) geeft de vergunningen af. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt door de markt. Er zijn geen gemeentelijke grondbedrijven en de lokale overheid verwerft niet proactief zelf gronden.
- Er zijn geen bestemmingsplannen en bouwvoorwaarden. In plaats daarvan werkt men met 'planning permission' en 'building regulations approval'. Hierover kan onderhandeld worden door ontwikkelaar en LPA. Omdat er geen juridisch bindende planfiguren bestaan, kan de LPA veel meer naar eigen inzicht handelen dan Nederlandse gemeenten.

- De bestuurlijke drukte is groot, met onder meer 1.300 niet-departementale overheidsorganisaties. Deze fragmentatie is nog groter dan in Nederland.
- De centrale overheid kan interveniëren in lokale planningsprocessen en doet dit (door middel van haar 'call-in power') ook veelvuldig.
- De nadruk vanuit centrale overheid ligt op herontwikkeling van 'brownfields' (bestaand stedelijk gebied, bijvoorbeeld oude havengebieden). Deze investeert daar ook zelf in. Verder nemen publieke partijen slechts bij hoge uitzondering risicodragend deel in een ontwikkeling.
- Het planningstelsel is ontwikkelingsgedreven. Ontwikkelaars en particulieren nemen het initiatief, de overheid kijkt of ze wil meewerken. Vooraf is niet duidelijk of de overheid daartoe genegen is, wat leidt tot onzekerheid aan de kant van de markt ('hoe gaat dit plan vallen?'). Veel tijd gaat daarom zitten in het verkrijgen van draagvlak bij de LPA.
- Gemeenten hebben geen eigen geld. Het winst maken door marktpartijen is geheel geaccepteerd. De discussie gaat met name over welke voorzieningen de markt moet betalen en – in het verlengde daarvan – welke publieke doelen daarmee gerealiseerd kunnen worden (omdat politici daarmee kunnen scoren).
- Planprocessen verlopen niet sneller dan in Nederland en duren eveneens een jaar of zeven.
- Private partijen mogen net als in Nederland op eigen grond ontwikkelen.

Specifieke kwesties en opvallende aspecten

- Bouwkwiteit en de kwaliteit van de openbare ruimte hebben de afgelopen 20 jaar weinig aandacht gehad. Daar komt pas recent enige verandering in.
- De markt krijgt de laatste tijd een grotere rol in onderhoud en beheer van het openbaar gebied. LPA's stellen steeds vaker als voorwaarde dat de markt voor langere tijd een gebied beheert. Dit gebeurt door gespecialiseerde bedrijven ('Private Management Companies').
- Initiatieven voor nieuwe gebiedsontwikkelingen komen van de centrale overheid of van marktpartijen. De gemeenten vervullen alleen een toetsende rol. De (centrale) overheid is nog meer dan in Nederland betrokken bij alle aspecten van een gebiedsontwikkeling, evenwel zonder risicodragende betrokkenheid.
- Gebiedsconcessies worden door publieke en private partijen onhaalbaar geacht, omdat de markt het risico niet zal accepteren en de overheid niet voor 10-30 jaar de regie uit handen wil geven.
- De trend is juist meer in de richting van 'joint venture'-modellen, waarbij gezamenlijke planvorming door publiek en privaat centraal staat.
- Private partijen investeren niet alleen in hun kernactiviteiten, maar ook in gebiedscommunicatie en draagvlakverwerving (zoals onderwijsprogramma's van lokale scholen). Zij zijn voorafgaand aan een project helder over het noodzakelijk rendement en een open boekhouding gedurende het gehele proces is geaccepteerd.

3.3 Denemarken

Context en inhoud: de planningspraktijk

- Gemeenten hebben een grote mate van autonomie en stellen plannen ('municipality plans' en 'local plans') op. Deze worden ter goedkeuring voorgelegd aan de nationale overheid.
- Het municipality plan vormt het kader voor gebiedsgerichte plannen (local plans). Local plans zijn kaderstellend voor de opgave en het programma. De gemeente stelt kaders en houdt zich niet bezig met de stedenbouwkundige invulling van een gebied of het exacte woningaantal.
- In een local plan kunnen wel nadere eisen worden gesteld ten aanzien van duurzaamheid (materiaalgebruik, CO2-uitstoot).
- In stedelijk gebied zijn private initiatieven leidend. Marktpartijen entameren hier de gebiedsontwikkelingen.
- De verantwoordelijkheden tussen markt en overheid zijn strak gescheiden. De situatie is daarmee overzichtelijker dan in Nederland.
- De overheid toetst globaal; men vertrouwt erop dat een plan dat wordt ingediend aan de overheidskaders voldoet. Het onderling vertrouwen tussen overheid en markt is groot.
- Op nationaal niveau geldt het 'Fingerplan' als uitgangspunt: het bepaalt waar wel en niet gebouwd mag worden in Denemarken, met een duidelijk onderscheid in 'groen' en 'rood'.
- Gebiedsontwikkelingen met gemengde programma's komen met name voor in stedelijk gebied, met Kopenhagen als belangrijkste urbane zone.

- Er vindt geen proactieve grondverwerving plaats door overheden. Grondverwerving voor andere doeleinden dan publieke functies is ook niet toegestaan.

Specifieke kwesties en opvallende aspecten

- Een gebiedsontwikkeling is succesvol indien deze financieel haalbaar is of winst oplevert. Aspecten als kwaliteit of het samenwerkingsproces worden niet als succesfactoren genoemd.
- De overheid kan, onder strikte voorwaarden en in uitzonderlijke situaties, via aparte ondernemingen participeren in gebiedsontwikkelingen.
- Gebiedsconcessies worden niet herkend. Men kijkt voor grootschalige gebiedsontwikkelingen eerder naar de Nederlandse alliantiepraktijk.

3.4 Duitsland

Context en inhoud: de planningspraktijk

- De overheid faciliteert en laat veel over aan de markt.
- Het rechtssysteem is complex maar strikt en zorgt voor veel duidelijkheid.
- Samenwerkingsverbanden met risicodragende participatie door de overheid in de realisatiefase komen niet voor.
- Bij start van een gebiedsontwikkeling worden vooral procesafspraken gemaakt, met als doel transparantie in het ontwikkelingstraject. Dit houdt het tempo hoog.
- De verantwoordelijkheid voor invulling van het programma ligt in hoge mate bij de markt. De overheid geeft de markt hiertoe veel ruimte, om in te kunnen spelen op lokale en regionale behoefte. Wel werken publiek en privaat nauw samen bij opstellen van het stedenbouwkundig plan.

- Het maken van rendement door marktpartijen wordt door de overheid erkend.

Specifieke kwesties en opvallende aspecten

- Contractering bij gebiedsontwikkeling gebeurt zo simpel mogelijk. Contracten bestaan vooral uit procesafspraken en randvoorwaarden. Gebleken is dat in succesvolle gebiedsontwikkelingen gestuurd wordt op het proces en niet op het samenwerkingsmodel.
- Gebiedsconcessies komen niet voor. Hiervoor ontbreekt de sense of urgency. Concessies worden alleen ingezet bij infrastructuur en bij een enkele school of gevangenis.
- Allianties waarbij gemeente en marktpartijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de planvorming en bepaalde risico's delen komen meer voor, met name bij binnenstedelijke transformaties.
- De laatste tijd vindt een verschuiving plaats naar het model van 'moderation', dat iets meer in de richting komt van de Nederlandse alliantiepraktijk.
- Duitsers kopen een huis voor het leven.

3.5 Spanje

Context en inhoud: de planningspraktijk

- Centrale overheid heeft een zeer beperkte rol inzake gebiedsontwikkeling en richt zich alleen op het algemeen belang (bouwregelgeving, milieu). Verder zijn alle bevoegdheden decentraal per 'comunidad' (provincie) geregeld.
- Gemeenten stellen eens per 15 tot 20 jaar een 'general masterplan' op.
- In Valencia is een ontwikkelingsmodel opgesteld (LRAU), dat ook elders in Spanje navolging krijgt.

Een ieder is hierbij vrij om een plan voor de ontwikkeling van een gebied te maken. De gemeente bepaalt of het plan in overweging wordt genomen en schrijft een tender uit voor de urbanisatie van het gebied (in casu het ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan, het bijeenbrengen van de grondeigendommen c.q. grondeigenaren en het bouw- en woonrijp maken van het plangebied). Dit biedt andere partijen de mogelijkheid een beter plan in te dienen.

- Lokale overheid heeft de keuze zelf als urbanisator op te treden.
- Onderhoud en beheer van infrastructuur is een publieke taak en wordt niet in private handen neergelegd.

Specifieke kwesties en opvallende aspecten

- Gebiedsconcessies worden niet herkend, omdat de overheid de markt niet aanstuurt. Bovendien is geen sprake van integrale gebiedsontwikkelingen. De focus ligt primair op woningbouw en openbare ruimte. Zelfs publieke voorzieningen worden buiten de gebiedsontwikkeling gelaten.
- Het Valenciaanse model werkt in vraaggedomineerde markt en in een situatie waarin een ontwikkeling op gang moet worden gebracht (omdat het traditionele vetorecht van de grondeigenaren wordt doorbroken). Echter, bij een neergaande markt hebben grondeigenaren geen prikkel om te ontwikkelen.
- Het besluitvormingsproces binnen gemeenten is ondoorzichtig.
- De focus bij tenders is primair gericht op geld en minder op kwaliteit. Gemeenten hebben hier ook geen geld voor.

3.6 Frankrijk

Context en inhoud: de planningspraktijk

- Franse overheid kenmerkt zich door een sterk centralistisch optreden en een sterke gelaagdheid. Bevoegdheden voor gebiedsontwikkeling zijn neergelegd bij de 'communes'.
- Voor de uitvoering van gebiedsontwikkelingen zijn veel 'Sociétés d'Economie Mixtes' opgericht, met de overheid als grootste aandeelhouder. De rol van marktpartijen hierin is bescheiden.
- Voor grootschalige projecten kan een 'Zone d'Aménagement Concerté' (ZAC) worden ingesteld. Dit biedt de mogelijkheid voor publiek-private samenwerking en voor publieke partijen om een specifiek gebied te herontwikkelen.

Specifieke kwesties en opvallende aspecten

- De rol van de overheid in gebiedsontwikkelingen is sterk locatieafhankelijk. In veel delen van Frankrijk zijn projecten niet rendabel te ontwikkelen zonder overheidssteun.
- De centrale overheid speelt een belangrijke rol bij stedelijke vernieuwing, onder meer via subsidies. Daarnaast investeren publieke banken in achterstandswijken.
- Concessies worden voor allerlei zaken ingezet (infrastructuur, scholen, stadions), maar gebiedsconcessies komen niet voor.
- Gebiedsontwikkeling wordt top-down ingevuld en moet passen in de totale economische ontwikkeling van Frankrijk.
- Wanneer projecten financieel rendabel kunnen draaien, wordt automatisch de rol van de markt groter.

- Doorlooptijden vallen mee, door het ontbreken van een publieke verantwoordingsplicht in het voortraject.
- Met regelgeving wordt pragmatisch omgegaan. Nationale wetgeving wordt zo aangepast dat de 'Franse manier van doen' niet meer strijdig is met Europese regelgeving.

3.7 Een overzicht: vijf landen langs de Nederlandse meetlat

Issue	Groot-Brittannië	Denemarken	Duitsland	Spanje	Frankrijk	Nederland
1. Hybride sturingsmodel	●	●	●	●	●	●
2. Onzekerheid door Europees aanbestedingsregime	●	●	●	●	●	●
3. Onzekerheid door juridische interpretatie van staatssteun	●	●	●	●	●	●
4. Stapeling van publieke verantwoordingsplicht	●	●	●	●	●	●
5. Bestuurlijke drukte door groot aantal publieke actoren	●	●	●	●	●	●
6. Onwennigheid met werken binnen duale politiek	●	●	●	●	●	●
7. Nemen van risico's in relatie tot kans op rendement	●	●	●	●	●	●
8. Geworstel met grondposities en fors opgedreven grondprijzen	●	●	●	●	●	●
9. Stapeling van instrumentarium en behoefte aan nieuwe instrumenten	●	●	●	●	●	●
10. Opnieuw bouwen aan onderling vertrouwen	●	●	●	●	●	●

De bovenstaande resultatenmatrix geeft aan in hoeverre de tien issues uit het REM-artikel spelen in de vijf onderzochte landen. Hierbij is een stoplichtmodel gehanteerd: rood betekent dat het issue aanwezig is (en daarmee vergelijkbaar met de Nederlandse planningspraktijk), groen dat het niet aanwezig is en oranje dat het beperkt aanwezig is.

Door de oogbaren kijkend naar de matrix ontstaat een duidelijk beeld: de tien issues uit de Nederlandse praktijk spelen beperkt of in veel gevallen niet over de grens. Denemarken en Duitsland lijken het minst op de Nederlandse situatie, gevolgd door Spanje en Frankrijk. Groot-Brittannië worstelt met de meeste van de Nederlandse kwesties.

Opvallend is verder dat een aantal landen nadrukkelijk naar de Nederlandse alliantiepraktijk kijkt, wanneer het gaat om de inrichting van gebiedsontwikkelingsprocessen. In die zin is geen sprake van absolute of nationale modellen (zoals een 'Scandinavisch' of 'Frans' model). De praktijk laat veeleer een mix van verschillende modellen zien, die kunnen wisselen in de tijd. Wel is het zo dat er in de vijf landen een sterke specifieke cultuur van plannen ontwikkelen bestaat. Deze cultuur bepaalt in belangrijke mate hoe de verschillende partijen – publiek, privaat en particulier – met elkaar omgaan.



blik

4 Visievorming: gebiedsontwikkeling in Nederland en de kansen voor gebiedsconcessies



4.1 Inleiding

Ook dit laatste hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel is meer feitelijk van aard en heeft betrekking op de ervaringen die in het buitenland met gebiedsontwikkeling zijn opgedaan. Dit doen we aan de hand van een aantal stellingen, die voeding kunnen geven aan een verdere discussie over gebiedsontwikkeling in het algemeen en het fenomeen gebiedsconcessie in het bijzonder. In het tweede deel wordt aangegeven hoe de lessen uit het buitenland kunnen worden vertaald naar de Nederlandse situatie.

4.2 Het overkoepelende beeld voor vijf landen

Op basis van de resultaten per land, die in het voorgaande hoofdstuk specifiek zijn toegelicht, komen we tot een algemeen beeld inzake de praktijk van gebiedsontwikkeling in het buitenland. Dit beeld hebben we uitgewerkt in acht stellingen.

1. De tien geïdentificeerde kwesties zijn voor een deel 'luxeproblemen'

In landen of regio's waar de vraag naar (een bepaald type) woningen hoger is dan het aanbod, ontstaat bijna automatisch een spanning tussen overheid en markt over de verdeling van opbrengsten en winsten. Regels, controlemechanismen en onderhandelingen worden dan ingezet om de 'taart' te verdelen. Iedereen die een claim denkt te hebben, brengt deze in. In gebieden waar geen markt is, wordt meer pragmatisch en opportunistisch omgegaan met belemmeringen als staatssteun en aanbestedingsregelgeving. De tien kwesties zijn dan ook vooral een gevolg van schaarste. Valt deze weg, dan zijn die kwesties grotendeels ook verdwenen. De

Deense praktijk laat dit goed zien. Opvallend is verder dat het instrumentarium dat in de verschillende landen ontwikkeld is voor gebiedsontwikkelingen, primair geënt is op eeuwig stijgende marktprijzen. Wanneer de vraag wegvalt, zoals nu in grote delen van West-Europa gebeurt, komt alles in de vertraging c.q. tot stilstand.

2. Een verandering van de gebiedsontwikkelingspraktijk is nauwelijks afdwingbaar

Een gebiedsontwikkelingspraktijk in een land is er niet van de ene op de andere dag. De gangbare praktijk kent vaak een lange ontstaansgeschiedenis. De gevolgen van een ooit ingeslagen weg zijn vaak tientallen jaren later nog merkbaar. Zo kent Groot-Brittannië een dominante centrale overheid die stuurt en controleert en daarnaast het principe dat zoveel mogelijk aan de markt moet worden overgelaten. De overheid hoort hier alleen in te grijpen wanneer de markt faalt. Dat is altijd zo geweest en het verklaart de huidige, meer privaat georiënteerde praktijk, zonder gemeentelijke grondbedrijven of een overheid die risicodragend participeert. Het bereiken van een andere rolopvatting over de overheid en een feitelijk ander gedrag van de overheid kost – als het al gebeurt – vele tientallen jaren. Het gebeurt geleidelijk en is niet van bovenaf of buitenaf afdwingbaar.

In Nederland is met de Vinex-nota en een om budgettaire redenen terugtrekkende overheid (geleidelijk) meer ruimte gekomen voor marktinitiatieven en marktpartijen. Dat heeft ook geleid tot de alliantiepraktijk van vandaag de dag, met onder meer gemeenschappelijke (grond) exploitatiemaatschappijen (GEMs) en andere publiek-private samenwerkingsverbanden. Het is nu zover dat een aantal Nederlandse marktpartijen van mening is

dat ze inmiddels beter dan de overheid in staat zijn om gebiedsontwikkelingen te leiden. Maar hoewel bepaalde taken in de afgelopen twintig jaar van handen zijn gewisseld, is de opvatting over de rol van de Nederlandse overheid – diep in de ‘vezels’ van de meeste betrokkenen – nog niet gewijzigd. Als we die opvatting willen wijzigen, zal dat vele decennia kosten.

3. Een overheid met een winstbelang maakt het zichzelf lastig

Met uitzondering van Frankrijk, dat een nog dominantere plancultuur kent, is in geen van de onderzochte landen de overheid zo bezig met het delen in de financiële opbrengsten van gebiedsontwikkelingen als in Nederland. Zo kunnen in Groot-Brittannië bestuurders politiek niet scoren op grondtransacties en is het in Duitsland ‘not done’ om infrastructuurkosten af te wentelen op gebiedsontwikkelingen. ‘Daar wordt al belasting voor betaald door de burgers’, wordt hierover gezegd. Gemeentelijke of provinciale grondbedrijven die plannen financieel afkomen met residuele grondprijstechnieken zijn dan ook een typisch Nederlands fenomeen. In Duitsland, Spanje, Denemarken en Groot-Brittannië is de sturing vanuit de overheid primair gericht op de gewenste functieveranderingen en kostendekking. Het ‘succes’ van een gebiedsontwikkeling voor de overheid wordt vooral daardoor bepaald. In Nederland gaat dat anders. De sturingsfilosofie van de Nederlandse overheid combineert haar publieke belangen met de private (winst)belangen van haar grondbedrijven. Dit verklaart mede de dominante overheidsrol in de voorfase van gebiedsontwikkelingen, omdat haar financiële belangen daar mede mee gemoeid zijn. Een

gevolg is dat vele Nederlandse colleges van B&W en GS dikwijls in een spagaat raken bij de besluitvorming over een gebiedsontwikkeling (winst maken, de daarmee gepaard gaande risico’s accepteren en elders herinvesteren aan de ene kant, versus de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling sec c.q. geen risico’s willen lopen aan de andere kant).

De andere landen kennen deze problematiek veel minder, omdat de overheid primair vanuit haar eigen kosten redeneert en niet vanuit potentiële winsten van derden. De kwestie van risicoparticipatie versus rendement speelt ook minder, omdat de overheden in de vijf landen – met uitzondering van Frankrijk en Spanje in beperkte mate – in de regel niet risicodragend betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling.

4. Het gedeeltelijk decentraliseren van overheidstaken leidt niet tot kortere doorlooptijden van gebiedsontwikkelingen

Niet alleen in Nederland, maar ook in Frankrijk en Groot-Brittannië, heeft de afgelopen dertig jaar een decentralisatiegolf van overheidstaken plaatsgevonden. Het gaat hier meestal om gedeeltelijke decentralisaties. In bijna alle gevallen hebben de centrale overheid of de regio’s/provincies sterke bevoegdheden gehouden. Het gevolg is een gefragmenteerde overheid, met vele overheidslagen en –instellingen met wisselende taken, verantwoordelijkheden en eigen belangen die daar onherroepelijk bij horen. Deze fragmentatie past slecht bij gebiedsontwikkelingen. Juist voor een integrale gebiedsontwikkeling geldt dat bijna alle overheidsfuncties (nutsfuncties, waterbeheer, wegbeheer, openbare werken, onderwijs, welzijn,

natuurbeheer, et cetera) in enig stadium betrokken moeten worden. Wanneer die functies over soms tientallen aparte organisaties en/of overheidslagen zijn verdeeld, is het gevolg een lang, complex en dikwijls moeizaam proces. Alle genoemde partijen moeten bij het plan worden betrokken en gecommiteerd; dit vergt tijd. Een ander gevolg is een stapeling van de verantwoordingsplicht vanuit de gebiedsontwikkeling zelf richting alle publieke stakeholders. In Denemarken, Duitsland en Spanje is deze problematiek minder aanwezig. In Duitsland zijn de gemeenten integraal verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkelingen. In Spanje zijn dit de regio’s tezamen met de gemeenten en in Denemarken – waar recent het middenbestuur is afgeschaft – ook de gemeenten.

5. De markt moet helder zijn over winstdoelstellingen

In de vijf onderzochte landen worden in een gebiedsontwikkeling vooraf afspraken gemaakt tussen marktpartijen en overheid op basis van de gemaakte en te maken kosten en het financieel rendement dat marktpartijen daarbij nastreven. Deze winst wordt gedefinieerd als een percentage van alle te maken kosten. Deze opzet sluit feitelijk aan op de wijze waarop een aanneemsom ook in Nederland tot stand komt. Alleen in Nederland bestaat het systeem waarbij overheid en projectontwikkelaars afspraken maken over een gebiedsontwikkeling op basis van residuele grondwaardes, algemene kosten (ak) en winst- en risicopercentages in een grondexploitatie. Daar komt bij dat in Nederland doorgaans geen openheid bestaat over het totale financiële rendement dat de marktpartijen nastreven. Omdat dit onbekend

is, krijgen Nederlandse overheden dikwijls het gevoel dat de marktpartijen woekerwinsten maken. Juist dit wekt argwaan en wantrouwen bij de overheid in de hand, hetgeen versterkt wordt als diezelfde overheid ook financieel belanghebbend is bij (een deel van) de exploitatie.

Dit probleem van vertrouwen speelt in de andere vijf landen veel minder, omdat de markt daar transparanter is over de winstdoelstellingen. Daardoor kan ook één standaardbenadering worden aangehouden voor de winstbepaling, hetgeen op haar beurt de onderhandelingen minder complex maakt.

6. De overheid moet ‘rolvast’ zijn

Met uitzondering van Groot-Brittannië is het in de onderzochte landen in beginsel volstrekt helder wat de rol van de overheid is ten aanzien van een gebiedsontwikkeling. De rol van de overheid is primair die van opdrachtgever én ‘hoeder’ van het algemeen belang. Het stellen van kaders en het toetsen van producten voeren hierbij de boventoon. Private (winst)belangen van de overheid worden vermeden, dan wel zo veel mogelijk ondergeschikt gemaakt aan de publieke doelen. In Spanje, Duitsland en Denemarken beperkt de overheid zich tot de ruimtelijke ordening, oftewel het creëren van een planologisch kader en het voeren van toezicht hierop. In Frankrijk bepaalt en realiseert de overheid bijna alles. Met uitzondering van Frankrijk en bij binnenstedelijke (her)ontwikkelingen in Groot-Brittannië, zijn de overheden in de regel niet risicodragend betrokken bij gebiedsontwikkelingen. Daarentegen behoort de aanleg van hoofdinfrastructuur in alle landen wél tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

Door dit alles vinden in Spanje, Duitsland en Denemarken veel minder discussies plaats over de wijze waarop een ontwikkeling tot stand moet worden gebracht en hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen publieke en private partijen moeten worden verdeeld. In Frankrijk vervult de overheid doorgaans alle rollen in een gebiedsontwikkeling, met uitzondering van de bouwwerkzaamheden zelf. Ook hier vinden daarom dergelijke discussies niet plaats.

7. Van sommige zaken moet je het beste maken

In geen van de vijf landen worden staatssteun en EU-aanbestedingen als een groot probleem ervaren. Hier wordt vooral pragmatisch mee omgegaan. Het belang van de gebiedsontwikkeling staat voorop, waarbij de regels in dit licht worden toegepast en niet andersom. Dit staat in schril contrast met de Nederlandse situatie, waarin de issues met betrekking tot staatssteun en Europese aanbesteding primair door advocaten en juristen zijn gevoerd en nu dominant (en hinderlijk) aanwezig zijn in het proces.

Verder zijn er alleen in Groot-Brittannië en Frankrijk net als in Nederland zorgen over de stijgende en gestegen grondprijzen. De consensus in deze landen is echter dat dit een consequentie is van de markteconomie en daarom uiteindelijk geaccepteerd dient te worden. 'Een Brits kabinet dat zou ingrijpen in de grondmarkt, is bezig met politieke zelfmoord', zo wordt gezegd.

8. Gebiedsconcessies zijn geen oplossing an sich, maar wel instrumenteel in het benodigde veranderproces

Vrijwel direct na aanvang van het onderzoek bleek al dat in geen van de vijf landen gebiedsontwikkelingen bestonden, waar gebiedsconcessies werden toegepast zoals vooraf gedefinieerd in het onderzoek. De reden hiervoor is eenvoudig: geen enkele overheid in deze landen is bereid om in abstracte termen en globale kaders aan te geven hoe een gebiedsontwikkeling vorm dient te krijgen over een periode van 10 tot 30 jaar. Wanneer men vervolgens een meer gedetailleerd programma opstelt, is geen marktpartij bereid dat programma voor een zo lange periode te volgen. Met uitzondering van de aanleg van een meer of een enkelvoudige functie (bos, weg, ziekenhuis, gevangenis) moeten in een gebiedsontwikkeling immers verschillende functies in onderlinge samenhang gerealiseerd worden. Hoe zo'n gebied over 10 tot 30 jaar eruit zal zien, is op voorhand niet aan te geven. Doet een overheid dat wel, dan zijn in deze landen marktpartijen niet bereid hiervoor de risico's te lopen. Met andere woorden: hoe multifunctioneler, dynamischer en langjariger een ontwikkeling wordt, hoe minder het thans voor de hand ligt een concessie als ontwikkelingsvehikel te hanteren. Voorstelbaar is juist wél dat, wanneer de gebiedsontwikkeling eenmaal 'onderweg' is (bijvoorbeeld op basis van een alliantie tussen overheid en marktpartijen), vervolgens overzichtelijke deelopgaven (naar tijd en functie) in concessieverband worden uitgegeven. Een tweede belangrijke conclusie op basis van het internationale veldwerk is dat integrale gebiedsontwikkeling zoals we dat in Nederland



definiëren en ambiëren – waarbij wonen, groen, infra en andere functies in samenhang worden ontwikkeld én gefinancierd – in de vijf landen nauwelijks voorkomt. In de gebiedsontwikkelingen waar wél sprake is van functiemenging – hetzij door werken, publieke voorzieningen of infrastructuur – participeert of investeert de overheid op enigerlei wijze in de ontwikkeling en fungeert daarmee als aanjager en katalysator. In Groot-Brittannië is dit bijvoorbeeld zichtbaar bij herstructureringsprojecten met functiemenging. In Denemarken wordt de aanleg van nieuwe infrastructuur ten behoeve van een gebiedsontwikkeling door de overheid geïnitieerd.

Van alle vijf de landen kent de Engelse praktijk nog het meest een systematiek die doet denken aan de gebiedsconcessie zoals gedefinieerd in dit onderzoek. Hier worden de grond- en opstalexploitatie en soms ook het beheer en onderhoud aan dezelfde marktpartijen overgelaten. De aanloop tot een gebiedsontwikkeling is echter onvergelijkbaar en ook de bemoeienis van de lokale overheid gedurende het planproces komt niet overeen met de gedachte van de gebiedsconcessie. De resultaten van de Engelse praktijk zijn bovendien wisselend: lange doorlooptijden en kritiek op de gerealiseerde kwaliteit. De nieuwste trend in Groot-Brittannië is daarom juist een gezamenlijke (publiek-private) planvorming.

4.3 Consequenties voor de Nederlandse situatie

De laatste vraag in deze publicatie is de belangrijkste: wat betekent het voorgaande nu voor de Nederlandse situatie? Gebiedsconcessies mogen dan, zoals hiervoor is geconcludeerd, minder geëigend zijn voor multifunctionele, dynamische en langjarige gebiedsontwikkelingen: ze kunnen zeker een betekenis hebben in de Nederlandse situatie. Concessies kunnen onder meer instrumenteel zijn in het bewerkstelligen van een andere ontwikkelcultuur in Nederland. Daarmee kunnen ze de vernieuwing aanjagen die noodzakelijk is om de vraagstukken en problemen in de Nederlandse situatie op te lossen (zoals geformuleerd in het REM-artikel). Het zijn met name ook enkele elementen van de buitenlandse manier van plannen ontwikkelen (rond thema's als rolvastheid en transparantie) die Nederland vooruit kunnen helpen in de vaart der volkeren. Een gebiedsconcessie dwingt om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van enerzijds de overheid en anderzijds de markt helder te definiëren: iets waar in de Nederlandse situatie sterke behoefte aan bestaat. De uitdaging is dan ook voor de komende jaren om het concessiemodel toepasbaar te maken voor de (bijzondere) Nederlandse situatie, vanuit een positieve en constructieve grondhouding en met oog voor de buitenlandse 'lessons learned'.

Deze algemene conclusie is, samen met de onderzoeksresultaten, voorgelegd aan een groep externe deskundigen tijdens een expertmeeting (juni 2008). De groep aanwezigen kwam daarbij – met hun eigen ‘ervaringsbril’ op – tot de volgende stellingen die specifiek gelden voor de Nederlandse situatie:

1. De huidige sectorale indeling van de Nederlandse overheid werkt remmend op integrale gebiedsontwikkeling.
2. Kwaliteit wordt in Nederland breder uitgewerkt dan in andere landen. Nederland kent een integrale gebiedsontwikkelingspraktijk met een gebiedsgerichte aanpak waarin meerdere functies (wonen, werken, recreëren) en landschapsontwikkeling (rood/groen/blauwe ontwikkeling) samenkomen. Kwaliteit is in Nederland een veelomvattend begrip. Rood voor groen/blauw verevening is de trend. In de onderzochte landen wordt doorgaans anders – minder integraal (dan gedefinieerd in dit onderzoek) en met een smallere definitie van ‘kwaliteit’ – met omvangrijke gebiedsontwikkelingen omgegaan. Aandacht voor kwaliteit bij ontwikkelingen is in Spanje en Groot-Brittannië wel in opkomst.

3. In Nederland is een ‘sense of urgency’ nodig om barrières te kunnen doorbreken en resultaten te kunnen bereiken.
4. Succesvolle gebiedsontwikkeling vraagt om publieke en private mensen die het vak verstaan én bestuurders met lef.
5. Per land blijkt de historische, sociaaleconomische en juridisch-bestuurlijke context en cultuur leidend te zijn voor de inrichting van het gebiedsontwikkelingsproces. Deze zijn bepalend voor het al dan niet optreden van de tien issues in de landen. De oplossing voor de issues moet daarom niet primair worden gezocht in nieuw instrumentarium. Daarnaast is het om dezelfde reden slechts beperkt mogelijk om instrumentarium uit de onderzochte landen één-op-één te implementeren in Nederland.



4.4 Aanbevelingen voor de toekomst: leren van het buitenland

In aansluiting op de onderzoeksbevindingen en de consequenties voor de Nederlandse situatie komen we tot de volgende drie aanbevelingen voor de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling:

1. Herijk de rol van de Nederlandse overheid

In tegenstelling tot de vijf onderzochte landen kan de Nederlandse overheid zich bij gebiedsontwikkelingen op alle mogelijke manieren manifesteren. Voor welke rol de overheid kiest, is in elk project weer een verrassing. Bovendien verandert de overheid gedurende het proces ook nog vaak van opvatting (de overheid is niet rolvast). Dit leidt in Nederland tot langdurige processen, waarin de bij een gebiedsontwikkeling betrokken overheden steeds opnieuw zoeken naar hun rol. Dikwijls hangt deze rol vervolgens af van de risico's, kosten en potentiële opbrengsten van de desbetreffende gebiedsontwikkeling. Daarnaast vormt in Nederland niet één overheidslaag het bevoegd gezag ten aanzien van een gebiedsontwikkeling. Dit kunnen er meerdere zijn, die bovendien ook nog in de meeste gevallen sectoraal zijn ingericht. Het gevolg van dit alles: langdurige onduidelijkheid en daarmee onzekerheid voor iedereen.

Onze aanbeveling is dat de mogelijke rollen van de verschillende Nederlandse overheidslagen ten aanzien van gebiedsontwikkelingen opnieuw, eenduidig en meer dwingend worden gedefinieerd. Bijzondere aandacht is nodig voor de vraag waarop de verschillende overheidslagen aanspreekbaar zijn en voor de private (winst)belangen van de overheid. Dit kan bijvoorbeeld

worden uitgewerkt in een overheids-'code of conduct' voor gebiedsontwikkeling.

2. Stel een integraal ruimtelijk toekomstperspectief voor Nederland op

De nadelige invloed van de tien issues op de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk wordt mede versterkt door het ontbreken van een lange termijnvisie op de ruimtelijke ordening in Nederland. Hoe ziet Nederland er in 2040 uit? Of in de woorden van Riek Bakker: 'De stip aan de horizon ontbreekt'. Uit de ervaringen in Denemarken en Duitsland komt duidelijk naar voren dat publieke en private partijen heel goed kunnen samenwerken en de overheid daarbij een meer hoedende en toetsende rol kan aannemen, mits voor iedereen duidelijk is waar aan gewerkt wordt. Juist in de Nederlandse cultuur, waarbij de overheid een dominante rol vervult op het terrein van de ruimtelijke ordening, is een breed gedragen lange termijn overheidsvisie dan ook cruciaal.

Onze aanbeveling is dat voor Nederland een heldere, integrale, lange termijn Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie wordt ontwikkeld. Het opstellen van een dergelijke Ontwikkelingsvisie is niet een sectorale aangelegenheid. Deze moet in nauwe samenwerking tussen de departementen van LNV, EZ, V&W, Defensie en VROM tot stand komen (rood, groen, blauw, grijs én economie). Wil deze visie werkelijk een bindende rol kunnen vervullen in gebiedsontwikkelingsland, moet deze bovendien in nauw overleg met het lokaal- en middenbestuur, de maatschappelijke stakeholders én de markt worden ontwikkeld. Aan de hand van de visie kan de overheid ten slotte ook aangeven wat zij daarbij voor haar rekening zal

nemen en wat zij van andere partijen verwacht. Hiermee sluiten wij aan bij onze eerste aanbeveling.

3. Experimenteer met de combinatie van alliantie en gebiedsconcessie

De ervaringen in de vijf onderzochte landen maken duidelijk dat een gebiedsconcessie zoals gedefinieerd in dit onderzoek vooral kansrijk is bij monofunctionele ontwikkelingen (een weg, een meer, een bos). Voor grootschalige, multifunctionele gebiedsontwikkelingen moeten concessies gebaseerd zijn op gezamenlijk (publiek-privaat) ontwikkelde plannen. Hier komt het alliantiemodel in beeld dat de afgelopen twintig jaar in Nederland zoveel is toegepast, met een gezamenlijke planvorming en het delen – in plaats van verdelen – van verantwoordelijkheden.

Onze aanbeveling is dat naast het experimenteren met 'pure' gebiedsconcessies (als gedefinieerd door NLBW) ook wordt geëxperimenteerd met combinaties van een gebiedsconcessie én een alliantiemodel. Waar in Groot-Brittannië de laatste trend is om een 'concessieachtige' benadering te combineren met 'alliantieachtige' kenmerken, kan in Nederland voor de omgekeerde benadering worden gekozen. Met andere woorden: start de planontwikkeling voor een gebied met een alliantiemodel en geef de deelplannen vervolgens uit met concessies.



verruimt

het denken

Bijlage 1

Panel van Nederlandse ervaringsdeskundigen (juni 2008)

Prof. ir. H. de Jonge, TU Delft (Dagvoorzitter)

Drs. R.D.L. van Steeg, AM

A.P. de Man MMO, BNG

Drs. H.P. Masselink, Dienst Landelijk Gebied

Ir. A.B. van Luin, Habiforum

Mr. F.R. Hasselaar, Habiforum

Drs. A. Dorrestein, Heijmans

Dr. P.T.J.C. van Rooy, Habiforum/Accanto

Mr. J.A.B.M Molleman, Provincie Limburg

M. v.d. Linden, Twynstra Gudde

Drs. E.D. van de Weg, Deloitte Real Estate Advisory

Drs. J.J. Veldhuizen, Deloitte Real Estate Advisory

Ir.ing. G.T.W. Kneppers, Deloitte Real Estate Advisory

Colofon

Deze publicatie is een gezamenlijke uitgave van Deloitte Real Estate Advisory en NederLandBovenWater.

Auteurs

Edith van de Weg
Jurriën Veldhuizen
Peter van Rooy
Geoffry Kneppers
Frank de Miranda

Eindredactie

Kees de Graaf, Groningen

Klankbordgroep

Rein van Steeg, AM
Ellen Masselink, Dienst Landelijk Gebied

Geïnterviewden

Wij danken de volgende personen voor hun bijdrage aan deze publicatie:

Algemeen

Adri van den Brink, Dienst Landelijk Gebied en Universiteit Wageningen
Menno Maas, CEO ING RE Development International
Leo Uittenboogaard, Amsterdam School of Real Estate
Wim van der Post, promotie-onderzoeker Amsterdam School of Real Estate
Vincent Nadin, TU Delft

Groot-Brittannië

Kuljeet Hothi, Eversheds
David Hansom, Eversheds
Anthony van Hoffen, Eversheds
Andrew Whittaker, Homebuilders Federation
Simon Leask, ATLAS
Rod Bluh, Swindon Borough Council
Peter James, The New Swindon Compagny
Chris Hitchings, The New Swindon Compagny
Doug Finley, MUSE
Stephen Oakes, English Partnerships
Matthew Sprye, Deloitte UK
Philip Holt, Deloitte UK

Denemarken

Jesper Fabricius, Partner Accura Advokataktieselskab
Thor Rasmussen, Københvs Kommune
Karl Gustav Jensen, Development Manager
Arealudviklingselskabet
John Andersen, Roskilde University
Hans Christian Eskilden, Deloitte Denemarken
Helle Lange, Deloitte Denemarken

Duitsland

Peter Buchholz, Frankfurt am Main
Simon de Graaf, lid Raad van Bestuur BAM Duitsland
Thomas Dilger, stedenbouwkundige en planoloog
Ivana Mikesic, Linklaters
Boris Strauch, Linklaters
Stefan Bockstaller, ING Real Estate Duitsland
Markus Vogel, Deloitte Duitsland
Juan Carlos Klug, Deloitte Duitland

Spanje

Charles Gasco Verdier, Grupotec
Alberto Gonzales Zahonero, Edival
Juan Espinoza Baviera, Uría Menéndez
Francisco Blanc Clavero, advocaat
Demetrio Muñoz Gielen, TU Delft
Juan Martinez Calvo, Deloitte Spanje

Frankrijk

Eric de Fenoyl, Taj
Pierre Popesco, Herbert Smith LLP
Florence Chérel, Herbert Smith LLP
Frederic Gosme, Deloitte Frankrijk

Fotografie

Artist impressions beschikbaar gesteld door AM NV Nieuwegein.
Omslagfoto Saendelft: Fotostudio Honing, Beverwijk

Vormgeving

MCBD, Deloitte

Drukwerk

MCBD, Deloitte

©2009 Deloitte Real Estate Advisory
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevens bestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

