

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68783>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Stedelijke gebiedsontwikkeling:

DONKERE WOLKEN AAN DE HORIZON

In de afgelopen decennia zijn de meeste Nederlandse gemeenten in staat geweest om de kosten van gebiedsontwikkeling te financieren uit de opbrengsten van diezelfde ontwikkelingen. Marktpartijen zijn bereid om mee te betalen aan gebiedsontwikkeling, omdat ze er zelf baat bij hebben. Ondanks de onlangs in werking getreden Grondexploitatiewet dreigt het financiële draagvlak onder gebiedsontwikkeling in de toekomst te verslechteren door de steeds verder toenemende verschuiving naar binnenstedelijke transformatiegebieden. Daarmee komt de betaalbaarheid van de stedelijke herstructurering in gevaar.

Jacques van Dinteren en Erwin van der Krabben

Gebiedsontwikkeling¹ komt meestal tot stand op initiatief van een gemeente. Doordat gemeenten een actieve rol speelden op de grondmarkt en zelf alle gronden verwierven die nodig waren voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, een nieuw bedrijventerrein of een transformatiegebied zijn zij lange tijd in staat geweest om met de opbrengsten van de verkoop van bouwrijpe grond ook de kosten van bijvoorbeeld de aanleg van wegen en groenvoorzieningen te financieren. Met de opbrengsten van bouwrijpe grond voor koopwoningen konden bovendien de kosten van sociale woningbouw gedekt worden. Onder meer door de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling zien we steeds vaker dat in de plaats van dit publieke ontwikkelingsmodel een publiek-privaat ontwikkelingsmodel wordt gehanteerd. Gemeente en marktpartijen nemen samen, via een of andere vorm van publiek-private samenwerking, de gebiedsontwikkeling ter hand. Ondanks de gewijzigde verhoudingen is het principe achter het ontwikkelingsmodel onveranderd gebleven. Via de uitgifte van bouwrijpe grond worden alle kosten die gemoeid zijn met gebiedsontwikkeling terugverdiend. Winstmaximalisatie is bijna nooit het uitgangspunt bij deze projecten. Zowel gemeenten als

marktpartijen nemen genoeg met het terugverdienen van de kosten. Marktpartijen verdienen immers niet hun geld met gebiedsontwikkeling, maar met de ontwikkeling en verkoop van vastgoed.

ER ZIJN SCHEURTJES IN HET EVENWICHT GEKOMEN

Projectontwikkelaars en bouwbedrijven die de bouwgrond van gemeenten afnemen — vaak ook partner in de gebiedsontwikkeling — zijn meestal bereid om een wat hogere prijs voor de grond te betalen, omdat ze baat hebben bij een goede ontsluiting en een groene uitstraling van bijvoorbeeld een nieuwe woonwijk. Dat levert immers een hogere prijs voor de nieuwbouwwoningen op. Zelfs waren de gemeentelijke grondbedrijven in staat om bij winstgevende projecten, via fondsbijdragen door participerende marktpartijen, ook de kosten van verliesgevende ruimtelijke ontwikkelingen elders in de stad (sportvelden, parken, parkeervoorzieningen) te financieren.

Hoewel goede cijfers hierover ontbreken is de heersende opvatting dat de Nederlandse ruimtelijke ordening uitermate goed in staat is geweest zichzelf te bedruipen. Weliswaar draagt het rijk soms financieel bij aan dure projecten die van bovenlokaal belang worden geacht, maar grosso modo werd er winst gemaakt. Mede door die actieve gemeentelijke rol, én de vaak voorbeeldige samen-

werking tussen overheid en markt, staat de Nederlandse ruimtelijke ordening internationaal in hoog aanzien.

Scheurtjes in het evenwicht

In de afgelopen vijftien jaar zijn er echter enkele vervelende scheurtjes in dit evenwicht gekomen. Sommige projectontwikkelaars waren de gemeenten voor met het verwerven van grondposities op de grote woningbouwlocaties en weigerden vervolgens mee te betalen aan de kosten van de aanleg van allerlei gemeentelijke voorzieningen in en rondom de nieuwe woonwijk. Gemeenten konden hier weinig tegen doen en zaten met de gebakken peren. Het financieringsmechanisme onder de ruimtelijke ontwikkeling viel (gedeeltelijk) weg. Onlangs heeft het kabinet dit hiaat in de ruimtelijke wetgeving gerepareerd. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Grondexploitatiewet per 1 juli 2008 is de instrumentenkoffer van overheden voor het voeren van grondbeleid uitgebreid.

De Grondexploitatiewet heeft een aantal doelen. Een van de doelen is om de stagnatie die optreedt in gebiedsontwikkeling wanneer partijen niet tot overeenstemming kunnen komen te voorkomen. Ook dient de wet complementair te zijn bij de onderhandelingen tussen gemeente en private partij op het privaatrechtelijke spoor en moet de wet zorg dragen voor een adequate regeling van het kostenverhaal, de kwaliteitseisen voor de locatie en de uitgifte en beheer van openbare gronden. Voor 1 juli 2008 was het niet altijd mogelijk om bij locatieontwikkelingen een goed of redelijk kostenverhaal te realiseren bij ontwikkelende partijen. Er waren *free riders* die 'de dans ontsprongen' en er waren weinig of geen wettelijke mogelijkheden tot het stellen van locatie-eisen aan de ontwikkelende partijen. Gemeenten kunnen grondeigenaren nu onder bepaalde voorwaarden dwingen om mee te betalen aan allerlei gemeentelijke kosten die noodzakelijk zijn om een nieuwe locatie te ontwikkelen. Voor het eerst is voor gemeenten het kostenverhaal afdwingbaar geworden.

De Wro en de Grondexploitatiewet brengen nog meer vernieuwingen met zich mee. Zo is het voor gemeenten mogelijk om meer dan wel betere inrichtingseisen te stellen aan locatieontwikkelingen, kunnen bestemmingsplanprocedures sneller doorlopen worden, kunnen locatie-eisen gesteld worden (woningcategorieën) en kan, indien gewenst, sneller worden overgegaan tot onteigening. Tevens is de transparantie in het kostenverhaal toegenomen. Voortaan moeten zogenaamde fondsbijdragen door gemeenten onderbouwd worden in structuurvisies en kunnen gemeenten aan marktpartijen niet meer zomaar een niet-onderbouwde bijdrage per vierkante meter bouwgrond vragen. Dankzij het amendement-Irrgang voorziet

de Grondexploitatiewet bovendien in de mogelijkheid om in een privaatrechtelijke overeenkomst bijdragen te vragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, mits onderbouwd in een structuurvisie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 218, nr. 20). Dit maakt het mogelijk om naast kostenverhaal een deel van de opbrengsten uit de exploitatie te benutten voor de financiering van onrendabele gebieden. Met deze laatste voorziening in de wetgeving is voldaan aan de motie-Geluk c.s., waarin werd gevraagd om een instrument te ontwikkelen waarmee provincies en gemeenten in een overeenkomst over een planologische wijziging van rode functies (wonen, bedrijvigheid) de voorwaarde kunnen opnemen dat de betrokken (markt)partijen het realiseren van andere maatschappelijke belangrijke functies (natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen) (mee)financieren, ook buiten het te ontwikkelen gebied (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 435, nr. 68). Dit is de zogenaamde bovenplanse verevening.

DE NEDERLANDSE
RUIMTELIJKE
ORDENING IS
UITERMATE GOED
IN STAAT GEWEEST
ZICHZELF TE
BEDRUIPEN

Andere rol voor marktpartijen?

De veranderingen in de wet- en regelgeving leiden naar verwachting niet tot grote verschuivingen in de rolopvattingen van markt- en overheidspartijen bij gebiedsontwikkeling. Weliswaar biedt de Grondexploitatiewet aan gemeenten bij actief en faciliterend grondbeleid in dezelfde mate de mogelijkheid tot kostenverhaal, maar dat wil nog niet zeggen dat gemeenten gebiedsontwikkeling in de toekomst vaker zullen overlaten aan marktpartijen. Als initiatiefnemer willen de gemeenten graag de regie houden over de gebiedsontwikkeling en dat gaat het gemakkelijkst als zij zelf — al dan niet in samenwerking met marktpartijen — de gronden in het gebied verwerven. Publiek-private samenwerking is daarbij gewenst, niet in de laatste plaats om de financiële risico's van gebiedsontwikkeling te reduceren.

Er is ook geen aanleiding om te veronderstellen dat marktpartijen in de toekomst vaker zullen proberen om zonder betrokkenheid van de gemeente een gebied te (her)ontwikkelen. Zij zijn gebaat bij samenwerking met gemeenten, omdat dan een beroep kan worden gedaan op het grondbeleidsinstrumentarium van gemeenten (voorkeursrecht, onteigening) en bovendien omdat dan waarschijnlijk de noodzakelijke ruimtelijke orderingsprocedures sneller doorlopen kunnen worden. Met andere woorden: verwacht mag worden dat de meestal harmonieuze samenwerking tussen overheid en markt bij gebiedsontwikkeling wordt gecontinueerd.

Dit geldt vooral voor woongebieden en multifunctionele ontwikkelingen. Bij bedrijventerreinen zal niet alleen het voortouw bij de gemeenten blijven liggen, maar zal de



Transformatiegebied Binckhorst, een verouderd bedrijventerrein dat nieuwe allure moet krijgen. Foto: Beslisnotitie Nieuw Binckhorst.

Transformatieprojecten

We kennen in Nederland inmiddels tientallen transformatieprojecten, deels nog in de planfase, deels in uitvoering. Ieder project is uniek en daarom zijn de projecten moeilijk met elkaar te vergelijken. Desalniettemin lijkt de trend te zijn dat deze projecten in financiële zin problemen kennen. Deze problematiek kan voor een deel verklaard worden uit de soms torenhoge ambities voor deze gebieden. Maar tegelijkertijd zijn de financiële tekorten haast onafwendbaar, gezien het feit dat de hoge verwervingskosten in dit soort gebieden de projecten bij voorbaat heel 'duur' maken. Ambities kunnen dan wel bijgesteld worden, maar de verwervingskosten blijven onveranderd hoog.

Een bekend voorbeeld van een dergelijk transformatieproject is Nieuw Binckhorst in Den Haag. In de huidige plannen voor dit gebied is vooralsnog sprake van een tekort van 200 miljoen euro. Ook in het Waalfront-project in Nijmegen is sprake van een fors tekort (50 miljoen euro). Zowel Den Haag als Nijmegen doet voor dit tekort een beroep op het rijk.

De tekorten doen zich niet alleen voor in grote projecten, maar ook in de wat kleinere projecten. In Sliedrecht wordt een kleine locatie van 2 ha herontwikkeld die van strategisch belang is met het oog op de stimulering van de scheepsbouwsector in de regio Drechtsteden. Het

is echter ook een complexe herontwikkeling waarbij allerlei zaken spelen op het vlak van milieu, ontsluiting en maritieme kwaliteiten. In een eerste analyse van de mogelijkheden komt het tekort uit op 4,3 miljoen euro/ha. Wordt niet uitgegaan van een reguliere grondprijs en wordt deze verhoogd naar 125 euro/m² dan nog is sprake van een tekort van 4,1 miljoen euro/ha.

In een gemengd, multifunctioneel project in Alblassem nabij de haven kwamen eerste berekeningen voor de herontwikkeling uit op een tekort van circa 0,7 miljoen euro/ha.

Ook bij de herontwikkeling van individuele bedrijfslocaties kunnen de tekorten fors oplopen. Tal van grote bedrijven constateren dat door concentratie op kernactiviteiten of door uitplaatsing van een deel van de activiteiten naar het buitenland ruimte overblijft. Deze soms grote oppervlakten kunnen worden ingezet voor andere bedrijven of ontwikkelingen. De grondexploitatie blijkt echter sterk te worden beïnvloed door de kosten van het bouwrijp maken en de marktmogelijkheden en dreigt al snel sterk negatief uit te pakken. In een dergelijk geval zal een onderneming niet tot een gedeeltelijke herontwikkeling overgaan. Dat betekent een gemiste kans voor zorgvuldig ruimtegebruik.

gemeente voorlopig de gehele (her)ontwikkeling ter hand blijven nemen. De bedrijventerreinenmarkt heeft nog geen dusdanige kenmerken dat deze voor marktpartijen interessant is. Zolang de vastgoedsector niet in deze markt stapt, is de Grondexploitatiewet van beperkte betekenis voor bedrijventerreinen. Tegelijkertijd wordt meer en meer de roep gehoord om projectontwikkelaars en beleggers nadrukkelijk een rol te geven bij de ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen, zoals in de rapportage van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008). Dan dient echter het nodige te veranderen en zal soms zelfs van revoluties sprake moeten zijn. Zo zullen andere, meer marktconforme grondprijzen moeten worden gehanteerd en zullen de gemeenten moeten terugtreden. De bedrijfshuisvestingsmarkt zal een belangrijke wijziging moeten ondergaan en moeten verschuiven van een kopersnaar een huurdersmarkt. Daarnaast valt te denken aan zaken als het realiseren van een zekere druk op die markt ('gezonde' schaarste, mede door regionale afstemming), langere huurcontracten die bij voorkeur verhandelbaar zijn en de mogelijkheden om meer uniforme gebouwen te ontwikkelen (zie ook Van Dinteren en Van der Krabben, 2008). Dat laatste is overigens al meer en meer het geval.

Van uitleg naar herstructurering

Blijven we nog even bij de bedrijventerreinen dan stellen we vast dat de aanpak van de zeer omvangrijke veroudering van deze locaties een meer dan gemiddelde aandacht vraagt. Vandaar ook dat de eerder genoemde Taskforce door de ministers van EZ en VROM in het leven werd geroepen. Deze Taskforce heeft geprobeerd de kosten van deze herstructureringsopgave nauwkeuriger in beeld te brengen en te zoeken naar oplossingen voor de financiering van de benodigde 6,3 miljard euro. Die kosten zullen naar onze mening echter nog hoger uit gaan vallen, omdat in de berekeningen bijvoorbeeld geen rekening is gehouden met de (verdergaande) veroudering op terreinen die nu nog niet als 'verouderd' te boek staan.

De verleiding is groot om de kosten van deze herstructurering te dekken door een functieverandering. Woon- en kantoorfuncties hebben immers een hoge opbrengstpotentie. Zo steekt de wereld in dit geval echter niet in elkaar. Veel van de verouderde bedrijventerreinen hebben nog een toekomst, maar vragen er wel om gerevitaliseerd te worden, te worden aangepast aan de ondernemers- en maatschappelijke eisen van deze tijd. Een deel zal vanwege onder meer ontsluitings- en milieuproblemen niet zijn te handhaven. Als deze terreinen een nieuwe functie krijgen, kan echter niet op voorhand worden gesteld dat minimaal de kosten zullen worden afgedekt. De praktijk laat grote tekorten zien bij dit soort projecten (zie kader).

Opmerkelijk is het daarom dat de Taskforce bij het in beeld brengen van de kosten van de herstructurering voorbijgaat aan deze kosten van de transformatie van bedrijventerreinen. Blijkbaar wordt het idee aangehangen dat dit zichzelf kan bedruipen. Een niet terecht veronderstelling.

GEEN WINST, GEEN VERHAAL VAN EXTRA KOSTEN

Ook bij woningbouw en multifunctionele projecten is de toekomst niet zonder zorgen, ook al gaan gemeenten en marktpartijen verder op de al ingeslagen weg van samenwerking. Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle toepassing van de Grondexploitatiewet is dat de beoogde gebiedsontwikkeling winstgevend is. Immers, als er geen winst wordt gemaakt, kunnen er ook geen extra kosten worden verhaald. Dat zou leiden tot verliesgevende projecten voor projectontwikkelaars en die passen daar uiteraard voor. De Grondexploitatiewet

is gebaseerd op dit winstuitgangspunt en veronderstelt bovendien dat meer kosten dan voorheen op de grondexploitatie verhaald kunnen worden.

Hier schuilt naar onze mening een groot gevaar, zonder dat we dat op dit moment overigens hard kunnen maken. De nieuwe Grondexploitatiewet doet naar verwachting waarvoor zij bedoeld is, maar tegelijkertijd verwachten wij dat zich op de korte termijn voor de ruimtelijke ordening, in het bijzonder de stedelijke herinrichting, veel grotere financiële problemen aandienen. Onder invloed van het rijksbeleid treedt er in de meeste steden een verschuiving op van de ontwikkeling van relatief 'goedkope', winstgevende locaties aan de rand van de stad (op voormalige landbouwgrond) naar de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied. Ook zijn de 'makkelijke' uitleglocaties zo langzamerhand uitgeput. De uitleglocaties van de toekomst gaan gepaard met steeds grotere investeringen in infrastructuur en inpassingsmaatregelen.

Het rijk wil dat minimaal 40 procent van de nieuwbouw in het bestaand stedelijk gebied plaatsvindt. In de toekomst gaat dat percentage ongetwijfeld verder stijgen; in Engeland is het bijvoorbeeld al 50 procent van alle nieuwbouw. Om de steden leefbaar te houden is dat ook bittere noodzaak. De naoorlogse bouw (woningbouw én bedrijventerreinen) is aan vervanging toe. Probleem is alleen dat de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied vaak veel duurder is en daardoor verliesgevend, bijvoorbeeld door de hoge sloopkosten, de kosten om de bodemverontreiniging aan te pakken en de kosten die gemoeid zijn met de uitplaatsing van bedrijven die er gevestigd zijn. Die kosten wegen vaak niet meer op tegen de opbrengsten uit de verkoop van bouwgrond. Daardoor bestaan nu al tekorten in de grondexploitatie voor grote, aansprekende binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten, zoals de Zuidas in Amsterdam en Waalfront in Nijmegen. Daarbij gaat het om

vele tientallen tot honderden miljoenen euro's (zie kader). Gemeenten dragen vaak samen met projectontwikkelaars het financiële risico van deze projecten en hopen dat het rijk wil bijdragen om de tekorten weg te werken. Het rijk heeft hier wel wat potjes voor, maar die zijn bij lange na niet toereikend om deze tekorten op te vangen. Een andere oplossing is om de kosten terug te dringen of de opbrengsten te verhogen. Maar de vraag is of dat gewenst is. Door op uitgaven te bezuinigen gaat de ruimtelijke kwaliteit omlaag en verhoging van opbrengsten is alleen mogelijk als verliesgevende onderdelen (bijvoorbeeld sociale woningbouw of groenvoorzieningen) uit de plannen worden gesneden.

Hoewel juist bij grote projecten de verliescijfers indrukwekkend zijn, kunnen in termen van kosten per hectare ook kleine projecten zeer problematisch zijn (zie kader).

Gebiedsontwikkelingen vaker onbetaalbaar

Door deze ontwikkelingen zal de betaalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in toenemende mate problemen gaan opleveren. De Grondexploitatiewet is niet ontwikkeld als oplossing voor deze financiële problematiek, maar kan daardoor wel aan waarde inboeten. Als verliesgevende projecten in steden de overhand gaan krijgen is het gedaan met het financiële fundament waarop de Nederlandse ruimtelijke ordening gebouwd is. De huidige kredietcrisis zal het probleem alleen nog maar verergeren. Recente voorstellen om de als gevolg van de kredietcrisis

verwachte stagnatie in de woningbouwproductie op te heffen door dan maar meer woningen in de sociale sector te bouwen, zijn in het licht van het bovenstaande volstrekt onrealistisch. Naast het feit dat het nog maar de vraag is of er behoefte is aan méér sociale huurwoningen, zou een groter aandeel ervan in de bouwproductie de financieringsproblematiek bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling nog veel verder vergroten. De kosten blijven ongewijzigd hoog, maar de opbrengsten van uitgegeven grond nemen af. Ook een mogelijke daling van woningprijzen — een ander mogelijk effect van de kredietcrisis — zal de problematiek verder vergroten. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is nu nog mogelijk, mede dankzij de sterk gestegen woningprijzen in de afgelopen vijftien jaar (waar door de uitgifteprijzen van bouwgrond ook fors gestegen zijn). Als dat fundament ook nog eens verdwijnt, moeten we ons nog veel ernstiger zorgen gaan maken.

Noot

1. In de praktijk worden locatie- en gebiedsontwikkeling door elkaar gebruikt. Dat kan tot spraakverwarring leiden. Gesteld zou kunnen worden dat locatieontwikkeling veelal betrekking heeft op een klein deel van een gemeente. Veelal een PPS. Dat kan ook gelden voor een gebiedsontwikkeling al wordt dan wel verondersteld dat het om een fors groter gebied gaat. Er is ook nog een bovenlokale gebiedsontwikkeling waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn, vaak onder regie van de provincie. In een dergelijk project kunnen ook private partijen betrokken zijn, maar dat is veelal nog niet het geval. In dit artikel kiezen we ervoor om binnenstedelijke locatie- en gebiedsontwikkeling te vatten onder de ene noemer van gebiedsontwikkeling.

Literatuur

Dinteren, Jacques van, en Erwin van der Krabben (2008). Herstructurering bedrijventerreinen: een tour de Force voor een Taskforce. In: *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening* (op te nemen in het december nummer).

Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008). Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen. Den Haag.



Jacques van Dinteren is bijzonder hoogleraar geografie aan de Rijksuniversiteit Groningen en productmanager Locatie- en Gebiedsontwikkeling bij adviesbureau Royal Haskoning. Erwin van der Krabben is universitair hoofddocent planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.