

Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw



Koos van Dijken
Jeroen Korthals
Tineke Lupi

G32

Nico
INSTITUTE

Uitgave:

Nicis Institute in opdracht van G32-stedennetwerk fysieke pijler

Laan van Nieuw Oost Indië 300

2593 CE Den Haag

Postbus 90750

2509 LT Den Haag

info@nicis.nl

www.nicis.nl

T+31(0)70 344 09 66

F+31(0)70 344 09 67

Deze uitgave is te vinden op www.g32.nl en op www.nicis.nl

Redactie: Nienke Ledegang

Foto: NINE The Netherlands

Drukwerk: Digital4.nl

© Nicis Institute / Koos van Dijken, et al.

Den Haag, september 2011

Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw

Koos van Dijken,

Jeroen Korthals

Tineke Lupi

G32

Nico
INSTITUTE

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
Voorwoord	3
1. Inleiding	5
2. Probleemschets.....	7
3. Herprioriteren met visie en realisme	15
4. Herdefiniëren van rollen en posities	21
5. Heroverwegen van financieringsconstructies	29
6. Herpakken van regie op kwaliteit en planontwikkeling.....	35
7. Herprogrammeren met kennis, flexibiliteit en innovativiteit.....	41
8. Resumé	49
Bijlage 1 Grondportefeuille steden	53
Bijlage 2 Financieel risico nog onbebouwde gronden.....	55
Bijlage 3 Gesprekpartners	57

Voorwoord

Hoe bouwen we alleen nog wat we echt nodig hebben? Dat is de centrale vraag in de handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw die voor u ligt. Niet voor niets, want de huidige woningmarkt stagneert en de gebieds- en locatieontwikkeling zit in een impasse. Met veel vragen en onzekerheden als gevolg.

Nederlandse gemeenten worden in hevige mate geconfronteerd met de gevolgen van de economische crisis. Terwijl de inkomsten teruglopen, wordt een actieve rol en regie gevraagd bij het zoeken naar nieuwe wegen. Dit is een tijd waarin de centrale overheid zich steeds meer terugtrekt uit de wereld van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. Gemeenten lopen niet weg voor deze uitdaging, maar kunnen deze opgave alleen aan in nauwe samenwerking met alle partijen op de woningmarkt. Het is nu zaak samen te zoeken naar nieuwe wegen. Dit is volop aan de gang, met vallen en opstaan. Elke stad doet dat in haar eigen tempo. Maar het is juist nu van belang om gezamenlijk te zoeken naar creatieve oplossingen voor vraagstukken rond de stedelijke herprogrammering, kennis en ervaringen te delen en te leren van elkaar.

Vanuit de inzichten uit de G32 Conferentie in Delft van dit jaar, de bijdragen van de steden en de verschillende interviews zijn nu de belangrijkste benaderingen en ervaringen geïnventariseerd en gebundeld. Daarmee is deze handreiking geen handleiding of blauwdruk. Het is eerder een eerste stap die het belang onderstreept van het roer omgooien. Zij biedt ingrediënten of tools om met elkaar in gesprek te gaan. Zij biedt ook houvast om gezamenlijk een nieuwe taal en een nieuw gedachtepatroon te ontwikkelen. Wij hopen in die zin dat deze handreiking bijdraagt aan de discussies in de verschillende steden en oplossingen dichterbij brengt. Op de website van het G32-Stedennetwerk zullen de uitwerkingen van de deelnemende gemeenten gebundeld worden.

Wij bedanken iedereen die heeft bijdragen aan de totstandkoming van deze waardevolle koffer met instrumenten. In het bijzonder zijn we de auteurs van Nicis Institute zeer erkentelijk. Naast woningbouw, speelt het herprogrammeringvraagstuk ook bij kantoren, bedrijven, detailhandel enzovoorts. Mogelijk geeft de G32 daar in de toekomst ook een vervolg aan.

Namens de werkgroep Stedelijke Herprogrammering Woningbouw van de Fysieke pijler G32-Stedennetwerk,

Alfred Arbouw, wethouder Gemeente Breda

Jan Bron, wethouder Gemeente Hengelo

1. Inleiding

De woningmarkt stagneert en de gebieds- en locatieontwikkeling in de steden en gemeenten zitten in een impasse. Beleidsambtenaren en bestuurders moeten een nieuwe modus operandi ontwikkelen voor hun gebiedsontwikkeling in een zeer moeilijk tijdsgewricht. De financiën en subsidies drogen op, er moeten enorme verliezen genomen worden, nog grotere verliezen dreigen, de traditionele partijen hebben hun ontwikkelingen stopgezet, nemen hun verliezen en saneren hun portefeuilles, en de opgaven worden steeds complexer. Achteroverleunen en het zware weer uitzitten, is echter geen optie. De nieuwe omstandigheden dwingen tot een heroriëntatie op het stedelijke proces van herprogrammering van de woningbouw.

De belangrijkste reden om als gemeente proactief op te treden in de huidige omstandigheden is het waarborgen van het publieke belang. Nu het Rijk zich steeds meer terugtrekt, het ruimtelijk beleid steeds meer gedecentraliseerd wordt, en de provincies hun rol als regisseur verschillend invullen, is het aan de steden om de strategische ruimtelijke ontwikkelingen in hun gemeente te bevorderen. Door in deze situatie een te afwachtende houding aan te nemen, zal uiteindelijk de markt gaan kiezen, worden korte-termijnoplossingen gekozen, komt de kwaliteit onder druk te staan, wordt de toekomst van de stad een zwalkende koers en zullen beleggers en financiers de stad links laten liggen.

Als input voor deze publicatie zijn alle steden van het G32-Stedennetwerk en de G4 gevraagd naar de acties die ze ondernemen op het gebied van herprogrammering in de woningbouw. Hieruit komt het beeld naar voren dat de noodzaak voor herprogrammering in veel gemeenten inmiddels is erkend. Duidelijk wordt echter ook dat het om een proces gaat dat tijd vergt om tot de kern te komen. De meeste steden zijn in het stadium waarin plannen tegen het licht worden gehouden, waarbij de gebruikelijke gebiedsontwikkeling, zij het op een laag pitje, doorgaat. Het maken van keuzes en het stoppen met bepaalde projecten is nog vrijwel nergens aan de orde. Laat staan het fundamenteel omgooien van het roer. Temporiseren lijkt de leidende filosofie waarmee men de crisis hoopt door te komen. Het besef dat dit niet voldoende is, neemt toe bij de steden.

De crisis binnen de gebiedsontwikkeling en de woningbouwprogrammering in Nederlandse steden is ernstig. De ernst wordt nog niet overal onderkend en er is nog veel *wishful thinking* dat het alleen maar een tijdelijk crisisprobleem is. Dat is het niet. Alleen met proactief optreden en door selectieve keuzes te maken kunnen de steden zich versterken. Helaas is er niet één oplossing waarmee het tij gekeerd kan worden. Maar er zijn vele puzzelstukjes die samen voor beweging zorgen. De combinatie van maatregelen is bovendien voor elke stad anders, er is geen *one size fits all*.

Een standaardrecept kan dus niet worden voorgeschreven, maar er zijn wel enkele ingrediënten die elke stad ter hand zou moeten nemen. Dit begint bij het creëren van een nieuwe, stabiele basis waarin afgerekend wordt met de erfenis van het systeem dat ons in deze situatie heeft gebracht. Het aanpakken van de overprogrammering en noodlijdende grondbedrijven is de eerste en belangrijkste stap om ruimtelijke ordening weer op de rit te krijgen in de Nederlandse steden. Aan deze nieuwe basis kunnen vervolgens elementen worden toegevoegd om nieuwe plannen en projecten mogelijk te maken. Belangrijk is te erkennen dat hierbij een mix van oude en nieuwe ingrediënten nodig is. De randvoorwaarden voor gebiedsontwikkeling zijn fundamenteel veranderd en hierbij horen ook andere werkwijzen, visies, concepten, rollen en vaardigheden.

In de grote verwarring, vele vragen en onzekerheden die heersen, hebben de beleidsambtenaren, portefeuillehouders en andere stakeholders behoefte aan beter inzicht in de ontwikkelingen, kansrijke in-

terventies en in wie wat moet doen om de woningprogrammering en gebiedsontwikkeling weer op gang te krijgen. Het G32-Stedennetwerk heeft daarom het initiatief genomen om bestuurders en professionals in de steden een aantal handreikingen te bieden om hun rol bij de herprogrammering te kunnen versterken. Het heeft Nicis Institute gevraagd om deze handreikingen op te stellen en hierin de actuele stand van zaken, inzichten en mogelijke oplossingsrichtingen op een handzame wijze te ontsluiten.

Nicis Institute heeft hierbij gebruik gemaakt van de input uit de steden, relevante literatuur, gesprekken met sleutelfiguren en de inleidingen en opbrengsten van G32 conferentie 'Stedelijke Herprogrammering Woningbouw' op 23 juni j.l. in Delft. Het Kadaster heeft bijgedragen door een analyse te maken van de ontwikkelingen op de woningmarkt, de dynamiek (prijzen, aantallen, hypotheek en verhuisc bewegingen) en de grondposities van de steden in het G32-Stedennetwerk.

De handreiking is geen handleiding of blauwdruk. Het is de bedoeling dat elke beleidsambtenaar, politicus en stakeholder doordrongen raakt van het belang om het roer om te gooien, ingrediënten krijgt aangereikt om met elkaar in gesprek te gaan ten behoeve van de gebiedsontwikkeling en woningprogrammering en dat men gezamenlijk een nieuwe taal en een nieuw paradigma ontwikkelt. In deze handreiking ligt de nadruk op de woningprogrammering en niet op de kantoren en bedrijfsterreinen.

Na de probleemschets (hoofdstuk 2) zijn de handreikingen geordend in zes hoofdstukken die richtingwijzend zijn voor de nieuwe rollen, taken, instrumenten en uitdagingen:

herprioriteren met visie en realisme (hoofdstuk 3),

herdefiniëren van rollen en posities (hoofdstuk 4),

heroverwegen van financieringscontracties (hoofdstuk 5),

herpakken van regie op kwaliteit en planontwikkeling (hoofdstuk 6),

herprogrammeren met kennis, flexibiliteit en innovativiteit (hoofdstuk 7),

resumé (hoofdstuk 8).

Daarbij zijn de eerste twee handreikingen (hoofdstuk 3 en 4) cruciaal en moet men deze morgen ter hand nemen als men er al niet reeds mee begonnen is. Als men met visie en realisme de woningbouwprogrammering en gebiedsontwikkeling heeft geherprioriteerd en als men de rollen en posities heeft geherdefinieerd dan kunnen de drie overige handreikingen (hoofdstuk 5, 6 en 7) de gebiedsontwikkeling en herprogrammering verdere impulsen geven. In elk hoofdstuk geeft de laatste paragraaf 'wat te doen?' concrete suggesties voor de steden. Hoofdstuk 8 (resumé) bevat aanbevelingen over wat de steden op korte en langere termijn zouden moeten doen voor de woningprogrammering in het nieuwe tijdsgewricht.

De auteurs zijn de G32-steden erkentelijk voor de vele inzichten die zij in de inventarisatie hebben aangeleverd. De inspirerende begeleiding van Hans Thoolen en Hanneke Hoek-de Kort van de gemeente Breda waren onmisbaar om tot deze handreiking te komen. Verder danken zij

Michiel Pellenbarg en Ramona van Marwijk van het Kadaster voor hun analyse, Nirov, Kei en Sev voor de adviezen, en Frank Wassenberg (Nicis Institute), Henk Jan Bierling (Nicis Institute) en Annemieke Knol (gemeente Hengelo) voor hun input en kritisch meelesen.

2. Probleemschets

Het succes van Nederlandse gebiedsontwikkeling

De Nederlandse ruimtelijke ordening heeft een uniek karakter. Tot de jaren tachtig beheersten landelijke, regionale en lokale overheden het plannings- en bouwproces volledig. Bouwondernemers vervulden daarbij de rol van uitvoerders, gefinancierd door de overheid. Aan deze situatie kwam met het instorten van de woningmarkt in de jaren zeventig een einde. Het zorgde voor een crisis in de bouw- en vastgoedsector die tot de jaren negentig aanhield. In de tussentijd transformeerde ruimtelijke ordening naar gebiedsontwikkeling. Binnen dit systeem zijn private bouwpartijen verantwoordelijk voor de realisatie van een project, maar stelt de overheid via planvorming en regie de randvoorwaarden. Het zorgt ervoor dat gemeenten en marktpartijen eensgezind aan het realiseren van woningen, winkels en kantoren werken. Het bezit van grond is daarbij cruciaal. Grondposities bepalen welke bedrijven meewerken bij de ontwikkeling en realisatie van projecten, kortom waar de winst valt.

Tabel 1. Grondaankopen door de steden 2001-2011, percentage ontwikkeld en in portefeuille in mei 2011

Steden in	Aangekocht in 1.000 m ²	Ontwikkeld	In portefeuille in 1.000 m ²
G37	76.071	52%	36.650
G4	7.042	66%	2.364
G32	69.029	50%	34.286
Randstad	20.031	59%	8.127
Intermediaire zone	39.126	47%	20.873
Periferie	16.913	55%	7.654

Bron: Kadaster, *Analyses t.b.v. Handreiking Herstructurering Woningbouw G32, augustus 2011. Zie ook bijlage 1.*

Wanneer vanaf het jaar 2000 de woningmarkt explodeert neemt gebiedsontwikkeling in Nederland een hoge vlucht. Aangemoedigd door een sterk stijgende welvaart en overvloedige kredietmogelijkheden en vanuit het geloof dat een koopwoning altijd in waarde zal stijgen, verruilen veel Nederlanders hun huurwoning voor een koopwoning.¹ Marktpartijen spelen hier gretig op in. Banken tonen zich bereid om projecten met beperkt - en zelfs zonder inbreng van - eigen vermogen te financieren. Ontwikkelaars slagen er daardoor in een relatief grote projectenportefeuille op te bouwen. Als gevolg hiervan schieten de grondprijzen omhoog en gaan ook gemeenten het spel actief meespelen.² Over het hele land verwerven gemeenten zelf grond, maken ze het bouwrijp, om de grond vervolgens onder voorwaarden te verkopen aan ontwikkelaars. Zoals blijkt uit tabel 1 hebben de G32-steden vanaf 2001 bijna 7.000 ha aan bebouwde en onbebouwde gronden aangekocht. De cijfers van het Kadaster laten

¹ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent? Nieuwe marktordening in de vastgoedsector door schaarse financieringsmogelijkheden*, De Vastgoedlezing 2009, Amsterdam, 2009, blz. 11, 13, 15.

² Het Financiële Dagblad becijferde dat de grondprijzen in de Randstad zijn gestegen van € 200 per m² in 1998 naar ruim 600 in 2008. In tien jaar is de grondprijs verdrievoudigd en juist gemeenten hebben daar enorm van geprofiteerd. *Het Financiële Dagblad*, Speciale bijlage Vastgoed, 5 oktober 2009, blz. 5.

zien dat de helft hiervan reeds in ontwikkeling is gebracht. Binnen de G4 is zelfs bijna tweederde van de aangekochte grond ontwikkeld. Voor de resterende grondaankopen bestaan dikwijls volop plannen.

Deze wijze van gebiedsontwikkeling, en in het bijzonder het voeren van een actief grondbeleid door gemeenten, is de afgelopen tien jaar onmiskenbaar lucratief geweest. Vooral in uitlegebieden verdienden gemeenten en marktpartijen op deze manier aanzienlijk. De ongekende vraag naar koopwoningen zorgde ervoor dat elk project zich vrijwel vanzelf verkocht en de grondopbrengsten spekten vervolgens weer de gemeentekas. Uit deze inkomsten bekostigden steden allerlei sociaal wenselijke posten op de begroting zoals goedkope huisvesting, binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen met een onrendabele top, maatschappelijk vastgoed, groen en infrastructuur. Het is, volgens Van der Krabben, mede aan dit actieve grondbeleid te danken dat we in Nederland een gevarieerd en kwalitatief hoogstaand woningaanbod hebben. Via de winst op het ene project werd een volgend, meer kostbaar project met veel sociale functies gefinancierd. Op deze wijze heeft de ruimtelijke ordening mede de maatschappelijke ontwikkeling gestuurd.³

Vraaguitval en stagnatie op de woningmarkt

Het Nederlands model van gebiedsontwikkeling is voor gemeenten ook zeer risicovol. Wanneer een project in de bouwfase mislukt, komt het verlies bij de gemeente terecht en treft het indirect - vanwege de wegvallende opbrengsten waarmee andere projecten werden gefinancierd - de hele programmering in de stad. Ook de dreigende verloedering in een bepaald gebied wordt uiteindelijk vooral een publieke zorg. In dit opzicht zorgt de huidige economische crisis voor grote problemen.

Tabel 2. Gemiddelde koopsom 2010/11 en ontwikkeling 2008-2010

Nederland en steden in	In € 2010-2011	Index 2008/2010
Nederland	239.530	-/- 6%
G37	215.146	-/- 4%
G4	237.456	-/- 3%
G32	212.442	-/- 5%
Randstad ⁴	227.889	-/- 4%
Intermediaire zone ⁵	219.750	-/- 6%
Periferie ⁶	177.973	-/- 3%

Bron: Kadaster, Analyses t.b.v. Handreiking Herstructurering Woningbouw G32, augustus 2011.

³ Erwin van der Krabben, *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Nijmegen, 2011, blz. 9, 10.

⁴ De vijftien steden: Alkmaar, Almere, Amersfoort, Amsterdam, Delft, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Haarlemmermeer, Leiden, Rotterdam, Schiedam, Utrecht, Zaanstad en Zoetermeer.

⁵ De vijftien steden: Almelo, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Deventer, Ede, Eindhoven, Enschede, Helmond, Hengelo, Lelystad, Nijmegen, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Zwolle.

⁶ De zeven steden: Emmen, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Maastricht, Sittard-Geleen en Venlo.

Tot voor kort was vastgoed voor zowel particulieren als bedrijven een aantrekkelijke investering en een snelle toename van de waarde droeg bij aan een sterke dynamiek binnen de woning- en kantoormarkt. De crisis heeft de kredietmogelijkheden met betrekking tot zowel de woningmarkt als het zakelijk vastgoed sterk verminderd. Dit leidt in Nederland tot een aanzienlijke vraaguitval. Ten opzichte van het topjaar 2006 (bijna 210.000 verkochte woningen) zijn in 2010 veertig procent minder woningen verkocht. Dit terwijl de gemiddelde huizenprijs in 2010, zoals blijkt uit tabel 2, zes procent lager was dan het topjaar 2008.

Door de vraaguitval hebben de gemeentelijke grondbedrijven het moeilijk, want ze worden geconfronteerd met sterk teruglopende grondopbrengsten. Dit is een grote omslag ten opzichte van de jarenlange situatie waarin grondexploitatie zorgde voor een stabiele bron van inkomsten waarmee belangrijke kostenposten in de gemeentelijke begroting werden gedekt en waarmee niet-rendabele binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, werden bekostigd. Deze bron is sinds de crisis niet alleen stilgevallen maar vormt nu een grote last op de begroting en een groot risico voor nog verdere noodzakelijke afboekingen.

Overprogrammering woningen

Een dip in de vraag naar woningen als gevolg van economische neergang is in principe een gewone conjuncturele ontwikkeling. De huidige stagnatie heeft echter een structureler karakter dan veel partijen, zowel gemeenten als projectontwikkelaars, durven te erkennen. Door de succesvolle gebiedsontwikkeling van de afgelopen jaren zijn vraag en aanbod op de markt steeds meer los van elkaar komen te staan. In een situatie waarin financiering makkelijk was en alles verkocht leek te worden, hebben gemeenten, zowel grote steden als perifeer gelegen plaatsen, vele nieuwe en grootschalige projecten gepland. Haalbaarheid vormde nauwelijks een kwestie, ambities om de stad te versterken waren leidend. Bovendien was men van mening dat een zeker overschot in de plannen strategisch verstandig is omdat niet alle ideeën de eindstreep halen. Het gevolg is echter dat steden nu zitten met een programmering die ook zonder de crisis weinig realistisch was, ook niet op langere termijn. Er is en was - in de woorden van Friso de Zeeuw - sprake van 'Sinterklaasplanning'.⁷ Op de kantoren- en bedrijvensector barstte deze vastgoedbubbel al enkele jaren geleden en nu blijkt ook de woningbouw te kampen met ernstige afzetproblemen. Zo is het aantal verkochte woningen de afgelopen vijf jaar met 47 procent gedaald.⁸

In de markt leeft de gedachte dat met name bij de duurere woningen de overprogrammering groot is. In veel steden is bewust voor dit segment gekozen om hoogopgeleide, kapitaalkrachtige professionals aan zich te binden, vanuit het idee dat deze doelgroep vanzelf komt als je voor hen bouwt. Stedelijke professionals zijn immers mobiel en onderzoek laat zien dat zij kiezen voor een aantrekkelijke woonomgeving, waarna werkgelegenheid volgt (werken volgt wonen).⁹ Uit analyses van het Kadaster blijkt

⁷ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 13 – 16. Volgens Oude Veldhuis van Nirov blijkt dat sinds 1990 slechts zo'n 80% tot 85% van de prognoses is gerealiseerd. Hierdoor hebben veel Nederlandse gemeenten een grote overmaat aan planontwikkeling. Zo'n 60% van de gemeenten heeft tot 2025 zelfs meer dan 130% van de benodigde planvoorraad en in sommige delen beslaat de overmaat zelfs 300%. Christine Oude Veldhuis, *Inleiding*, Nirov, Verslag partnerbijeenkomst Programmering van de woningvraag, 7 april 2011.

⁸ Kadaster, *Analyses ten behoeve van de Handreiking Herstructurering Woningbouw G32*, blz. 10.

⁹ W. Vermeulen en J. van Ommeren, *Housing supply and the interaction of regional population and employment*, Centraal Planbureau, CPB Discussion Paper 65, Den Haag, 2006; G.J. Hoogstra, R.J.G.M. Florax en J. van Dijk, *Do 'jobs follow people' or 'people follow jobs'? A meta-analysis of Carlino-Mills studies*, paper prepared for the 45th European Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam, August 23-27, 2005.

echter dat in alle categorieën woningen (prijsklasse en typen) de vraaguitval aanzienlijk is. In de G32 is de vraag naar goedkopere woningen wel iets eerder ingezakt dan voor de hogere prijs categorieën en van appartementen worden met name de goedkopere varianten minder verkocht. Maar de vraaguitval voor appartementen ligt niet hoger dan voor tussenwoningen, hoekwoningen, twee-onder-een-kap woningen of vrijstaande woningen.¹⁰

Het enorme overaanbod aan vastgoed doet zich kortom in de hele markt voor en is een structureel probleem. Voor gemeenten die de afgelopen jaren, in termen van Friso de Zeeuw, verslaafd zijn geraakt aan de opbrengsten van het grondbedrijf, is dit moeilijk te onderkennen en te erkennen. Velen zien de overprogrammering als een tijdelijk crisisverschijnsel. Volgens Leonie Janssen-Jansen gaat het om een soort collectief cognitief dissonantieproces.¹¹ Het gevaar van deze ontkenning is dat projecten en steden elkaar gaan wegconcurreren. Omdat regionale afstemming op het gebied van programmering met doorzettingsmacht tot nu toe in belangrijke mate ontbreekt, zal er een onderlinge strijd ontstaan waarin uiteindelijk geen van de projecten – door de versnippering – gerealiseerd wordt.

Naast de maatschappelijke kosten van de overprogrammering zijn er de financiële risico's voor de gemeenten. Door het schrappen van overtollige plannen moeten zij overgaan tot afboekingen op hun grondbedrijven. Hiermee zijn steden er echter nog niet. Er zijn immers aanzienlijke voorinvesteringen gedaan om de gronden te verwerven en bouwrijp te maken. Ook moet rekening gehouden worden met planschadeclaims voor gebieden waar de gehoopte ontwikkeling niet langer kan doorgaan. Tenslotte zullen ook voor de gebieden die al ontwikkeld zijn, maar waar de woningen niet langer gevraagd worden, verliezen genomen moeten worden.

Aanzienlijke verliezen voor de gemeentebegroting

In tabel 3 is voor de G37-steden een deel van het risico in kaart gebracht. Van de aangeschafte percelen in de periode 2001-2011 - waarvoor door de G32-steden ruim € 838 miljoen is betaald - is een deel nog in portefeuille en onbebouwd. Deze nog niet-ontwikkelde gronden¹² komen het eerst voor afboeking en teruggave aan de landbouwsector in aanmerking als de gebiedsontwikkeling niet kan doorgaan omdat er geen vraag meer is of de vraag is gewijzigd. Het risico voor de gemeenten zit in het verschil tussen de aanschafwaarde van de niet-ontwikkelde, onbebouwde gronden en de agrarische waarde. Voor de G32-steden dreigt derhalve een verlies van € 414 miljoen op de onbebouwde percelen in portefeuille. Hier komt nog bij het mogelijke verlies op de bebouwde percelen die nog herontwikkeld moeten worden (voormalige spoorzones en industrieterreinen e.d.) en op de bebouwde percelen waar geen of minder vraag naar is. Dus het dreigende verlies in tabel 3 is hoogstwaarschijnlijk een onderschatting.

¹⁰ Kadaster, *Analyses ten behoeve van de Handreiking Herstructurering Woningbouw G32*, blz. 13, 14, 16.

¹¹ Leonie Janssen-Jansen, *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen*, Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Amsterdam, 14 oktober 2010, blz. 4-6. Friso de Zeeuw in de uitzending 'Gemeenten aan de Grond' van *Brandpunt* 17 april 2011.

¹² Het betreft onbebouwde percelen. Dus spoorzones, industrieterreinen e.d. zijn niet opgenomen in de 'nog niet-ontwikkelde gronden'.

Tabel 3. Grondaankopen door de steden 2001-2011, percentage ontwikkeld en in portefeuille in mei 2011

Steden in	Onbebouwd in portefeuille x 1.000 m ²	Aanschafwaarde x € 1.000 <i>betaald & inflatie</i>	Agrarische waarde x € 1.000 <i>huidige marktprijzen</i>	'Afboekingswaarde' x € 1.000
G37	30.285	591.521	139.860	451.661
G4	2.120	49.129	11.036	38.093
G32	28.165	542.392	128.824	413.568
Randstad	7.094	163.141	36.374	126.767
Intermediaire zone	16.546	339.574	79.322	260.252
Periferie	6.646	88.807	24.165	66.642

Bron: Kadaster, Analyses t.b.v. Handreiking Herstructurering Woningbouw G32, augustus 2011. Zie ook bijlage 2.

Deloitte heeft in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een analyse uitgevoerd van de te verwachten effecten van de crisis op de gemeentelijke grondexploitatie in 2010. Op basis van zowel een veronderstelde daling van de uitgifteprijs van bouwgrond (afgenomen residuele waarde) als een vertraging in het tempo van de uitgifte verwacht men voor 2010 een verslechtering op de grondexploitaties van € 2,5 tot € 3,0 miljard. Die verslechtering is vooral het resultaat van extra rentekosten. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de financiële gevolgen van het volledig moeten intrekken van plannen omdat er geen behoefte meer aan is.¹³ Volgens de inschatting van René Buck missen de gemeenten € 2 miljard aan inkomsten en teren zij voor een zelfde bedrag in op hun vermogen. De situatie is volgens Buck zo nijpend dat een tiental gemeenten in Nederland op de rand van faillissement verkeert.¹⁴ In andere steden is het grondbedrijf "een patiënt op de intensive care die alleen dankzij een zware transfusie (vanuit de begroting op de reserves) kan overleven".¹⁵ In vele steden worden plannen geschrapt, verwachte opbrengsten naar beneden bijgesteld en gronden afgewaardeerd.¹⁶ In twintig grote en middelgrote steden gaat het om € 900 miljoen, de stad Amsterdam heeft sinds het inzakken van de kantorenmarkt € 1 miljard aan inkomsten gemist, terwijl in de afzonderlijke middelgrote gemeenten de verliezen en afboekingen ook aanzienlijk zijn.¹⁷

¹³ Deloitte Real Estate Advisory, *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, VNG, Den Haag, 2010.

¹⁴ René Buck in de uitzending 'Gemeenten aan de Grond' van *Brandpunt* 17 april 2011.

¹⁵ *Binnenlands Bestuur*, 24 juni 2011, blz. 41 (oordeel van de Rekenkamercommissie van de gemeente Apeldoorn).

¹⁶ Naast het afboeken van verliezen hebben vele gemeenten maatregelen genomen om de vraag naar woningen vlot te trekken. Voorbeelden zijn: uitstel van betaling van bouwleges, het vertrekken van startersleningen, erfpachtconstructies.

¹⁷ Tilburg: € 84 miljoen, Apeldoorn: € 68 miljoen, Breda € 62 miljoen, Maastricht € 55 miljoen, Enschede € 40 miljoen. Leonie Janssen-Jansen, *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen*, Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Amsterdam, 14 oktober 2010, blz. 3; *Brandpunt*, Gemeenten aan de Grond, 17 april 2011; informatie van gemeenten.

Voorbeeld 1: Afboekingen in Tilburg

Reeds vier jaar geleden constateerde het grondbedrijf in Tilburg dat er sprake was van overprogrammering. Ambtelijk bestond duidelijk het besef dat er iets moest gebeuren. Concrete maatregelen om te kiezen en te bezuinigen leverden nog de nodige discussie op, maar zijn inmiddels ingezet. In 2010 zijn middels de operatie 'PPP' (prioriteren programma's en projecten) alle grote gemeentelijke projecten en grondexploitaties beoordeeld en worden nieuwe initiatieven getoetst. Er worden interventiestrategieën voor de woningmarkt ingezet om tot prioritering en (her-)programmering van de woningbouw in Tilburg te komen. Tegelijk is overal gezocht naar optimalisatie- en bezuinigingsmogelijkheden. Zo is ook de inrichting van en materiaalkeuze voor de openbare ruimte versoerd. Daarnaast heeft een flinke herwaardering van de grondportefeuille plaatsgevonden. In november 2011 beslist de Raad over maatregelen om het tekort terug te brengen op de grondexploitatie. De manier waarop prioritering van projecten in Tilburg plaats moet vinden, volgt daar kort op. Door vroegtijdig en drastisch ingrijpen staat de gemeente Tilburg er nu beter voor dan veel andere (grote) gemeenten. Er is zelfs enige ruimte om op lange termijn in Tilburg te blijven investeren.

Veel steden houden met dit scenario nog geen rekening en hebben soms zelfs de verwachte opbrengsten in de verre toekomst al ingeboekt. Met de structurele omwenteling in de markt kunnen gemeenten zich echter niet langer rijk rekenen op basis van ontwikkelingen en winsten op hun actieve grondbeleid in de toekomst. Integendeel, de meeste steden zullen op hun begrotingen middelen moeten reserveren voor planschades.¹⁸ De toekomstige (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling zal vaker geld kosten dan geld opleveren.¹⁹

Traditionele planvorming ten einde

Deskundigen stellen dat het businessmodel van de Nederlandse ruimtelijke ordening, gebaseerd op onbeperkt krediet, goedkope grond en schaarste, is uitgewerkt. De economische crisis heeft de machine met een schok tot stilstand gebracht en volgens Lenny Vulperhorst is er van vrijwel alle traditionele partijen nauwelijks iets te verwachten de komende decennia. Bouwondernemingen met grondposities, banken en institutionele beleggers zijn niet langer bereid een productiesysteem te faciliteren dat gebaseerd is op nog niet bestaande klanten en onzekere toekomstige inkomsten. Projectontwikkelaars zullen waarschijnlijk structureel voorzichtiger worden en ook woningcorporaties - een partij waar gemeenten vanwege hun maatschappelijke taak veel zaken mee doen - trekken zich terug.²⁰

Naast de interne financiering binnen gemeenten via het actieve grondbeleid drogen ook de middelen van andere overheden op. Om de effecten van de crisis te verzachten heeft het Rijk de afgelopen jaren nog een aantal financiële stimuleringsmaatregelen genomen. Zo werd in 2009 éénmalig € 395 miljoen vrijgemaakt om woningbouwplannen van de grond te helpen komen die door de crisis dreigden stil te vallen of te worden vertraagd. In de nabije toekomst vervallen echter de rijkssubsidies. Het nieuwe kabinet investeert in de periode 2010-2014 nog € 1,2 miljard in stedelijke vernieuwing via het ISV.

¹⁸ Het terrein waarop volgens de financiële specialisten hun gemeente de meeste risico's loopt, is de grondexploitatie. Hans Bekkers, "Code rood en oranje", in: *Binnenlands Bestuur*, 24 juni 2011, blz. 36, 39. S.W. Berns, H. Celik, B.F. Michiels, M. Schenk, *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, s.l, 2010, blz. 65.

¹⁹ Illustratief is de situatie in Rotterdam. In het verleden verdiende het OBR zo'n 30 miljoen euro per jaar; terwijl het in 2010 een negatieve exploitatie van 70 miljoen had. De hamvraag is dan ook wat het OBR nog is of kan zonder zijn investerende vermogen. Anne Luijten, "Stilstand is achteruitgang; Koen Westhoff, directeur Gebiedsontwikkeling, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)", *Gebiedsontwikkeling.nu*, TU Delft, 10 december 2010.

²⁰ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 31, 33 - 50.

Maar het voornemen is om met ingang van 2015 met het ISV te stoppen. De nadruk zal komen te liggen op een heroriëntatie van het woonbeleid van het Rijk door middel van eenvoudiger en betere regelgeving, snellere procedures, een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling, agenderen van nieuwe ontwikkelingen en het stoppen met stapelen van beleidsdoelen en -instrumenten.²¹

Naast de financieringsproblemen, maakt de crisis duidelijk dat ook het organisatiemodel van de ruimtelijke ordening in Nederland niet langer houdbaar is. Sinds de jaren vijftig is er steeds sprake geweest van stabiele groei, hetgeen heeft geresulteerd in een aanbodgestuurde markt. De afgelopen jaren is dit echter ingrijpend aan het veranderen. In sommige steden is er nog aanzienlijke groei van het aantal inwoners en huishoudens, terwijl in andere steden de situatie stabiliseert en er zelfs sprake is van krimp. Daarnaast is al enige tijd een ontwikkeling gaande waarin consumenten steeds hogere eisen en veelzijdiger eisen stellen aan hun woon- en leefomgeving.²² De markt wordt kortom meer divers en vraagt om meer keuzevrijheid, differentiatie, variatie, flexibiliteit, duurzaamheid en zeggenschap in woonmilieus en woningtypen.

De traditionele planvorming, waarin gebiedsontwikkeling van bovenaf ter hand wordt genomen, is op deze dynamiek niet berekend. Ondanks de introductie van publiek-private samenwerking en communikatieve planning, zijn niet de behoeften in de markt maar de wensen en ambities van de ontwikkelingspartijen nog altijd leidend. Volgens deskundigen wordt dit mede veroorzaakt door een omvangrijke betrokkenheid van de overheid.²³ De klassieke manier van ontwikkelen en programmeren in Nederland is gebaseerd op langjarige plannen. Woningmarktonderzoek, demografische analyses en sociaal-culturele trends spelen daarin wel een rol, maar lopen vrijwel altijd achter de feiten aan.

Het gevolg is dat de Nederlandse woningmarkt op allerlei wijzen disfunctioneert. De nieuwbouw schiet tekort, de aansluiting tussen de huur- en koopmarkt werkt niet goed, starters hebben problemen om aan een woning te komen en de doorstroming stagneert. Er is een fundamentele 'mismatch' tussen vraag en aanbod die met name in stedelijke gebieden nijpend is.²⁴

Van crisis naar een fundamentele herijking

Duidelijk is dat de economische recessie een algehele crisis in de ruimtelijke ordening heeft blootgelegd en dat de gouden jaren van weleer niet meer terugkomen. Dit betekent niet het einde van gebiedsontwikkeling. Complete stilstand is namelijk geen optie. Door de processen van groei, krimp en diversificatie behouden gemeenten de opgave om zich met de woningbouw en ruimtelijke inrichting van hun stad te bemoeien. Het zal daarbij vooral gaan om vernieuwing van het bestaande stedelijk gebied. Gebiedsontwikkeling wordt hierdoor een complexe opgave die plaats moeten vinden zonder "groei, groen en geld".²⁵

²¹ Ministerie van BZK, *Woonvisie, Begeleidende brief minister J.P.H. Donner*, 1 juli 2011, blz. 1, 4. Idem, *Woonvisie, Toelichting*, 1 juli 2011, blz. 3, 38.

²² VROM-raad, *Wonen in ruimte en tijd*, Den Haag, juni 2009.

²³ Johan Conijn, *Dansen op de vulkaan*, Amsterdam, 2006.

²⁴ Onder andere: VROM-raad, *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Den Haag, 2007; Inspectie der Rijksfinanciën, *Rapport Brede Heroverweging nr. 4 'Wonen'*, Den Haag, april 2010; BZK, *Woonvisie, Begeleidende brief minister J.H.P. Donner*, 1 juli 2011, blz. 1.

²⁵ Leonie Janssen-Jansen, *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen*, Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Amsterdam, 14 oktober 2010.

Om hier toe te komen is een andere visie op de wijze waarop de programmering en vastgoedontwikkeling in Nederland plaats vindt nodig. Alle partijen - maar in het bijzonder gemeenten - dienen zich te herbezinnen op de positie die zij bekleden binnen het plannings- en bouwproces. Niet alles hoeft anders, maar om nieuwe kansen voor de toekomst te vinden dient er wel een fundamentele herijking van de Nederlandse ruimtelijke ordening plaats te vinden.²⁶

Het type gebiedsontwikkeling waar Nederland volgens deskundigen heen moet is een slanker, flexibeler systeem dat volgend is aan de markt en de eindgebruiker. Overheden concentreren zich daarbij op de randvoorwaarden die duurzame kwaliteit voor de stad en bewoners als uitgangspunt hebben, in plaats van het maken van winst uit grondposities. Door een andere - minder risicovolle - opzet blijft het bereiken van maatschappelijke doelen door gemeenten mogelijk.²⁷

Over de instrumenten, werkwijzen en concepten die voor deze nieuwe werkelijkheid nodig zijn, bestaat nog weinig zekerheid en consensus. Deze zijn nog volop in ontwikkeling. De handreikingen vanuit de praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling van de TU Delft geven een belangrijke aanzet.²⁸ En de eerste ideeën ontwikkelen zich over wat de essentiële ingrediënten zijn van een stedelijke woningbouwprogrammering nieuwe stijl:

- in eerste instantie gaat het om een omslag in het denken bij alle partijen en het afscheid nemen van het wensdenken; bestuurders moeten bijvoorbeeld leren realistische visies te ontwikkelen en zich niet te laten leiden door de wens een groot gebaar in de stad achter te laten (hoofdstuk 3);
- in tweede instantie moeten partijen nieuwe rollen aanleren en nieuwe posities gaan innemen; dit geldt voor gemeenten, ambtenaren, architecten, bouwondernemers, corporaties, ontwikkelaars en financiers (hoofdstuk 4)²⁹;
- andere manieren van investeren en financieren met minder risico's voor overheden en minder gebaseerd op onzekere, ver in de toekomst liggende opbrengsten (hoofdstuk 5);
- regie op kwaliteit moet topprioriteit zijn met processen die sneller en compacter zijn en waarin de eindgebruiker centraal staan (hoofdstuk 6);
- ontwikkelen met flexibiliteit en innovativiteit met binnenstedelijke plannen met een kleinere schaal en een kortere tijdshorizon waardoor meer flexibiliteit ontstaat (hoofdstuk 7).³⁰

Deze vijf essentiële ingrediënten voor een herprogrammering stedelijke woningbouw worden in de volgende vijf hoofdstukken nader toegelicht en uitgewerkt. In het slothoofdstuk (hoofdstuk 8) wordt samengevat wat voor de steden verstandig is om te doen op korte en langere termijn.

²⁶ Leonie Janssen-Jansen, *op. cit.*; Edwin van der Krabben, *op. cit.*; Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, *op. cit.*

²⁷ Edwin van der Krabben, *op. cit.*

²⁸ Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!*, Delft, april 2011; Friso de Zeeuw, Agnes Franzen, Marit van Rheenen e.a., *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit; wat nu te doen?*, Delft, maart 2011.

²⁹ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, *op. cit.*, blz. 33 – 44.

³⁰ Dit sluit aan bij de vier denklijnen voor de vernieuwing van de gebiedsontwikkeling zoals de partijen dat ontwikkeld hebben in het zogenoemde Watertorenberaad: 1) andere rollen/nieuwe organisatie- en samenwerkingsvormen; 2) andere processen, procesomkering, de eindgebruiker centraal; 3) andere plannen, naar netwerkplanning; 4) andere manieren van investeren, naar slimmere constructies. Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, s.l., s.a.

3. Herprioriteren met visie en realisme

Inleiding

De eerste en belangrijkste opgave waar steden de komende tijd voor staan is om afscheid te nemen van het wensdenken, de planningsdromen, de luchtballen, het schrappen van de 'Sinterklaasplanning' en het 'opruimen van de planningspuinhopen'. Steden moeten met de betrokken partijen kijken waar ze nu staan, waar nog vraag naar is, wie nog willen en kunnen investeren, uitgaan van bescheiden groeiscenario's, en vaststellen welke realistische mogelijkheden er nog zijn voor de komende jaren. Vervolgens moeten zij keuzes maken binnen het bestaande programma en hun verlies nemen voor projecten en plannen die niet meer uitvoerbaar zijn en daar klip en klaar over communiceren naar de markt. Er is een indringende 'reality check' nodig en de trendbreuken moeten onder ogen gezien worden. Vrijwel alle gemeenten zitten nog volop in het proces van bewustwording. Sommigen beginnen zich pas recent te realiseren dat ze op de verkeerde weg zitten, anderen zijn al een stap verder maar durven tot nu toe niet 'all the way' te gaan. "Op dit moment is er veeleer sprake van goed beredeneerde paniek dan van weloverwogen herstructurering."³¹ Voor de allereerste stap – het herprioriteren met visie en realisme – is kennis van de feiten nodig, een duidelijke visie op de stad, een beredeneerde inschatting van de vraag, in redelijk snelle stappen faseren, afstemmen, saneren en herprioriteren, het nemen van de verliezen, en vooral bestuurlijke lef en leiderschap. Als de steden deze stappen niet snel zetten dan plaatsen zij zich voor jaren buiten spel, dan stagneert de (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling en zal de ontwikkeling alleen nog maar geleid worden door de korte-termijnkeuzes van de markt.

Visie op stad

In de verwarring (tijdelijke vraaguitval of trendbreuk) en de grote problemen waarmee de steden geconfronteerd worden, lopen veel vragen door elkaar heen waarvoor een oplossing gevonden moet worden. Is het een vraag- of een aanbodprobleem, is het een financieringsprobleem, hoe kunnen kosten en baten beter over de betrokken partijen verdeeld worden, hoe kunnen korte termijn kosten in lijn gebracht worden met lange termijn maatschappelijke baten, welke risico's lopen we en hoe kunnen risico's gedeeld en gedragen worden?, et cetera, et cetera. Het blijft bovendien nuttig om de vraag te blijven stellen: wat zijn eigenlijk de problemen waarvoor we een oplossing zoeken?³² Ook is een goed vertrekpunt om de visie op de stad te herbevestigen, aan te scherpen of te actualiseren. Gemeenten dienen bij hun stedelijke ontwikkeling uit te gaan van bestaande kenmerken en er naar te streven om deze verder te versterken. Het is weinig effectief om als steden allemaal prioriteit te geven aan het aanbieden van woonmilieus voor creatieven, kenniswerken en voor hoger opgeleiden, en om allemaal brainparks, health, food and energy valleys in te richten. Het is verstandig om de differentiatie en variatie tussen steden en regio's te vergroten en om elkaars plannen en ambities niet al te zeer te imiteren. Vanuit een realistische, eigenzinnige visie op de stad kunnen keuzes gemaakt worden in de herprogrammering van gebiedsontwikkelingen. Om met strategische projecten de stad te versterken, is selectie nodig.³³ Daarnaast is het van belang dat er consistentie in beleid is, dat er een eenduidige

³¹ Interview L. de Boer.

³² Watertorenberaad, *Verslag werksessie 9 februari 2011*, blz. 2 en 3.

³³ Daarbij is het verstandig om gebruik te maken van Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!*, Delft, april 2011

visie is en dat deze lang volgehouden wordt. Op deze wijze behouden en krijgen beleggers vertrouwen in de toekomst van de stad.³⁴

Waar is vraag naar?

De meeste gemeenten geven prioriteit aan projecten die naar hun mening de kwaliteit van de stad verrijken in plaats van projecten die veel woningen, dus kwantiteit, opleveren. In deze keuze gaan ze soms bewust in tegen de huidige marktvraag. De gedachte hierachter is dat door strategische, kwalitatieve projecten de marktkansen van de stad in de toekomst gunstiger worden. In de praktijk betekent deze visie dat gemeenten de voorkeur geven aan lopende binnenstedelijke locaties en/of projecten met een stedelijk profiel. De herontwikkeling van oudere wijken en stadscentra krijgt bijna overal doorgang boven nieuwe, meer suburbane locaties. Dit is een verstandige keuze als deze keuze niet gebaseerd is op de gedachte dat elke Nederlandse stad onbeperkt creatieven, kenniswerkers, hoogopgeleiden en 'power couples' kan aantrekken, niet uitgaat van een 'vanzelfsprekend' groot positief migratiesaldo en aansluit bij de sterke punten van de stad en de zwakke punten geleidelijk probeert te verbeteren.

Om te bepalen waar vraag naar is, is een visie van belang, de inschattingen van de markt, het luisteren naar de eindgebruiker en het achterhalen van de 'vraag achter de vraag'. Dit blijkt verre van eenvoudig. Vrijwel alle steden gaan ervan uit dat er nog een aanzienlijke vraag naar woningen zal zijn in de nabije toekomst. Er bestaat sterk de neiging om over voldoende goede en dure woningen te willen beschikken zodat de stad aantrekkelijk is qua woonomgeving, werkgelegenheid en faciliteiten en de woonconsument voldoende aanbod heeft. Tegelijkertijd wordt de bouw van (dure) appartementen heroverwogen omdat hier in veel gebieden weinig belangstelling voor is in verhouding tot de overvloedige programmering. Gaat men ervan uit dat men duurdere koopwoningen van rond de drie ton aan de straatstenen niet meer kwijt kan. Constateert men regionaal een overschot aan eengezins koopwoningen. Doet de markt voor goedkope starterswoningen en jaren-dertigwoningen het nog relatief goed. Blijft er belangstelling bestaan voor centrumstedelijke, historische stedelijke en landelijk dorpse woonmilieus.³⁵ Dergelijke inschattingen over de vraag worden in elke stad gemaakt en zijn voor elke stad specifiek. Daarbij blijft het lastig om de feiten goed te kennen³⁶, om de korte-termijnvraag te onderscheiden van de lange-termijnvraag, én om het hoofd te bieden aan de lobby van ontwikkelaars en bouwondernemingen met strategische grondposities die – los van de lange-termijnvraag – willen ontwikkelen.

Fasereen en nog beter afstemmen

Steden dienen hun plannen tegen het licht te houden van regionale woningmarktonderzoeken en prognoses. Deze geven de meest waarschijnlijke vraag naar woningen weer en niet een speculatief veronderstelde groei van buitenaf. De woning- en de arbeidsmarkt zijn regionale markten en deze markten dienen de basis te zijn om in alle marktsegmenten de ruimtelijke opgave vast te stellen. De geraamde vraag dient vervolgens afgestemd te worden op wat er nu al in de stad aanwezig is. Zo kan beoordeeld

³⁴ Anne Luijten, *Stilstand is achteruitgang*, Koen Westhoff, directeur Gebiedsontwikkeling Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), www.gebiedsontwikkeling.nu, 22 juli 2011.

³⁵ Bijvoorbeeld de analyse van de gemeente Breda. Gemeente Breda, *LESS is MORE; een analyse van het planaanbod voor woningbouw in relatie tot het wensbeeld wonen*, Ombuigingsteam Breda, 16 mei 2011 (interne vertrouwelijke notitie).

³⁶ Uit analyses van het Kadaster blijkt dat de vraagtuitval voor alle type woningen ongeveer gelijk is. Zie voetnoot 10.

worden wat er mist en of dit met nieuwe wijken of binnenstedelijke herontwikkeling aan te vullen valt. Daarbij moet een nieuw programma tot stand komen dat strategisch wenselijk en haalbaar is en de stad in samenhang versterkt. Niet langer dient het genereren van inkomsten leidend te zijn.

Voorbeeld 2: fasen en herontwikkelen in Amsterdam

In 2009 heeft de gemeente Amsterdam na gesprekken met stakeholders een lijst met voorrangprojecten opgesteld. Daarbij zijn geen keuzes gemaakt om te stoppen met de niet-voorrangprojecten, maar is overeenstemming bereikt over de projecten die sowieso door moeten gaan. Hierbij zijn vier leidende criteria gehanteerd: sociaal- maatschappelijke effecten, ruimtelijke economische effecten, financiële situatie – hoogte voorinvestering of beschikbare subsidie en kansen in de woningmarkt (doelgroepen). Halverwege 2010 bleek het realiseren van deze plannen ook problematisch waarna in het najaar een algehele bouwstop voor de stad werd afgekondigd. Deze maatregel was bedoeld om alle partijen wakker te schudden dat er geen geld meer is bij het grondbedrijf. Hierop is een tweede projectenschouw gedaan, waarna een vereveningsfonds is opgesteld om de kosten van fasering te dekken. Inmiddels is Amsterdam aan de derde ronde begonnen waarin nu echte keuzes voor stoppen of doorgaan gemaakt moeten worden. Tevens wordt overwogen om meer particuliere huurwoningen te gaan bouwen omdat hier vraag naar is onder jonge professionals.

Beoordeeld moet worden welke projecten strategisch van groot belang zijn voor de stad. In deze keuze dient men uiterst selectief te zijn. Men kan zich bijvoorbeeld de vraag stellen of de tien locaties die je wilt ontwikkelen en die het meest haalbaar zijn óók de tien belangrijkste locaties zijn in de visie van de stad.³⁷ Verder moet men beoordelen in hoeverre bouwplannen en lopende ontwikkelingen economisch levensvatbaar zijn op de korte termijn. Zullen gebieden die nog niet in ontwikkeling zijn genomen in de toekomst nog wel ontwikkeld worden? Welke plannen en projecten moeten getemporiseerd en aangepast worden? Voor welke projecten zijn al dusdanige voorinvesteringen gedaan dat doorgaan beter is dan stoppen ondanks lage afzetmogelijkheden op korte termijn? Voor welke projecten en gebiedsontwikkelingen dreigen schadeclaims als de ontwikkeling wordt geschrapt?

Met behulp van een aantal criteria dienen alle plannen en voorgenomen projecten gescand te worden.³⁸ Dit leidt tot keuzes om plannen en projecten te schrappen en te faseren. Het resultaat is veelal dat zachte plannen worden geschrapt en dat projecten, die al lopen maar onzeker zijn, worden aangepast of uitgesteld.

Wat betreft de strategie voor de langere termijn tasten de meeste gemeenten nog in het duister. Er is nog veel wensdenken, problemen worden doorgeschoven naar de toekomst en er is de hoop dat de problemen tijdelijk zijn en dat men ná de crisis weer terug kan keren naar de oude vertrouwde programmering met de bekende partijen. Sommigen refereren aan de stimuleringsregelingen van het Rijk en provincie, maar deze gelden zullen grotendeels opdrogen. De krimpregio's zijn duidelijk al een stap verder, schrappen plannen, anticiperen op krimp en beseffen dat nieuwe financieringsbronnen nodig

³⁷ Presentatie Leonie Janssen-Jansen, *Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street*, Conferentie stedelijke herprogrammering woningbouw, 23 juni 2011.

³⁸ Voorbeelden van criteria zijn: wenselijkheid, hoogte voorinvestering, aard van de overeenkomst, welke plannen zijn nog bij te stellen, risico op claims, wat is de vraag, financiering geregeld, is fasering mogelijk, samenhang met andere beleidsdoelstellingen et cetera et cetera.

zijn om gebiedsontwikkelingen nog mogelijk te maken. Binnen groeiregio's, met name de steden in de Randstad, denkt men aan de traditionele methoden voldoende te hebben.

Saneren en herprioriteren

Na het faseren en het bewaken van de samenhang is het zaak om de planningsportefeuille te saneren en te herprioriteren. Dan worden de verliezen zichtbaar, kunnen de verliezen genomen worden, kan een visie ontstaan op de benodigde schaarste voor een gezonde gebiedsontwikkeling en is er kans dat de stagnatie in de ontwikkeling omgebogen kan worden. Deze scherpte in de discussie ontstaat pas na verloop van tijd of als de nood hoog aan de lippen staat. Geen enkele gemeente zal vrijwillig besluiten om plancapaciteit te schrappen. Er zijn makkelijk 21 redenen op te sommen om niet in de plancapaciteit te snijden.³⁹ Door de herprioritering in verschillende rondes te doen, komt men steeds dicht bij hetgeen moet en nog kan gebeuren. Belangrijk is daarom dat steden voldoende tijd en aandacht geven aan het proces en zich er niet te eenvoudig vanaf maken. De problemen zijn in veel gemeenten zo groot, onoverzichtelijk en moeilijk dat ze niet in één keer op te lossen zijn. Het vergt pijnlijke keuzes, met name voor bestuurders. Te veel tijd nemen is echter ook niet goed. Zachte heelmeeesters maken ook op dit gebied stinkende wonden. Amsterdam heeft er zelfs voor gekozen om een 'bouwstop' af te kondigen als publicitaire stunt om naar alle betrokkenen duidelijk te maken dat het roer drastisch om moet, dat alle plannen ter discussie staan en dat pijnlijke keuzes nodig zijn.⁴⁰

Het beoordelen van projecten en het nemen van besluiten dient plaats te vinden in een combinatie van bestuurlijke visie op de toekomst van de stad en realisme over de haalbaarheid en kosten van plannen. Strategische keuzes moeten gepaard gaan met harde feiten over financiële en juridische mogelijkheden. Businesscases zijn gemakkelijk te maken, maar dat wil nog niet zeggen dat ze ook reëel zijn in de bestaande lokale context. In het nabije verleden werden kantoren en dure appartementen 'bijgeplust' om gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken en de praktijk wees uit dat vrijwel elk plan en elke gebiedsontwikkeling 'is dicht te rekenen'.⁴¹

Hieruit volgt dat gemeenten niet alleen op de bovenkant van de markt moeten focussen, maar ook naar de vraag aan de onderkant en vooral in het midden dienen te kijken. In het topsegment zitten weliswaar de meeste verdienmogelijkheden, maar deze keuze is door de sociale en financiële risico's zeer onverantwoord. Het maatschappelijk belang verdient in alle tijden boven het belang van het grondbedrijf te staan.

Een andere praktijk die tot het verleden zou moeten gaan behoren, is het rekenen met inkomsten in de verre toekomst om de financiering van een nieuw project op de korte termijn rond te krijgen. Het inschatten van de vraag over een periode langer dan 10 jaar, laat staan 20 of 30 jaar, is hoogst speculatief en als basis van de woningbouwprogrammering in een stad zeer gevaarlijk. Gemeenten die de huidige tekorten op de grondexploitatie op deze manier denken op te lossen, zijn niet goed bezig.

Niettemin moeten steden er ook voor waken in reactie op de huidige problemen alleen tijdelijke of marginale vraag te accommoderen, zoals kleine appartementen voor ouderen of goedkope crisiswoningen. Hier is weliswaar behoefte aan op dit moment, maar het levert geen duurzame, structurele bij-

³⁹ Leonie Janssen-Jansen, *op. cit.*, blz. 25, 28.

⁴⁰ Anne Luijten, *Kosten en opbrengsten dicht bij elkaar brengen*. Cis Apeldoorn, adjunct-directeur Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (OGA), www.gebiedsontwikkeling.nu 10 december 2010.

⁴¹ Leonie Janssen-Jansen, *op. cit.*, blz. 19. Dat de leegstand en verkooptijd van dure appartementen en kantoorruimtes in de steden significant hoger was dan van wel gevraagde woningen of kantoren leidde, volgens Janssen-Jansen, vreemd genoeg nooit tot vragen.

drage aan de stadsontwikkeling. Als gemeenten iets voor deze groepen willen doen, kunnen ze het best kiezen voor tijdelijke oplossingen met een korte vervangingswaarde.

Het nieuwe programma dat door deze prioritering ontstaat, is klein en krachtig in de lokale context. Het laat ruimte over voor ontwikkelingen in plaats van alles met overvloedige planvorming vast te zetten. Het is belangrijk dat gemeenten deze exercitie eerst intern uitvoeren en pas in tweede instantie andere partners in het proces betrekken. Anders ontstaat het risico dat men te veel gaat redeneren vanuit de financiële wensen van ontwikkelaars in plaats van de reële behoeften in de markt en de strategische bijdrage aan de stad.

Wat te doen?

- Herbevestigen, aanscherpen of actualiseren van de structuurvisie zodat keuzes gemaakt kunnen worden in het kader van de herprogrammering en plankosten doorbelast kunnen worden.
- Zorg voor een eenduidige en lange-termijnvisie waaraan men vasthoudt.
- Breng vraag en aanbod in beeld. Zoek naar synthese tussen publieke en private investeringen.
- Stel criteria op voor selectie en fasering en doe een indringende 'reality check'.
- Stapsgewijs met toenemende indringendheid: faseren, afstemmen, saneren en herprioriteren. Doe dit regelmatig door bijvoorbeeld elke vier jaar de structuurvisie te herzien en door jaarlijks een investerings-, exploitatie- en uitvoeringsplan op te stellen. Breng op deze wijze ook 'rekenen' en 'tekenen' dicht bij elkaar.
- Zorg voor samenhang met regionale prognoses en afstemmingen; stem structuurvisies als regio-gemeenten op elkaar af, maak eventueel gezamenlijk de structuurvisies.
- Selecteer en creëer schaarste om de strategische projecten in de stad te versterken.
- Programmeer niet alleen maar op aantallen, maar heb oog voor de kansen en risico's van verschillende deelsegmenten.
- Blijf kiezen voor een beperkt aantal projecten/gebieden die de stad strategisch versterken, doe geen concessies aan de kwaliteit en kies niet voor goedkope, kleine woningen die voorzien in de korte-termijn vraag.
- Schrap plannen en neem verliezen om te kunnen focussen op de strategische gebiedsontwikkelingsprojecten. Geef daarbij ruimte aan ontwikkelend beheer.
- Mobiliseer de marktkennis en herprogrammeer met een lange-termijn visie en kennis van 'de vraag achter de vraag'. Kies en selecteer met de relevante stakeholders in de stad. Communiceer eenduidig de bereikte inzichten.

4. Herdefiniëren van rollen en posities

Inleiding

Het huidige model van gebiedsontwikkeling werkt niet langer. De grote uitdaging voor gemeenten, ontwikkelaars, financiers, beleggers, makelaars, architecten e.d. is nu het 'vraaggericht ontwikkelen'. Dat is niet alleen vanuit de optiek van de consument een voorwaarde, het is ook nodig om de financiering rond te krijgen en om voldoende cashflow binnen een overzienbare termijn voor elkaar te krijgen. Het traditionele bondgenootschap tussen projectontwikkelaar en overheid wordt losser en de band met de eindgebruiker inniger. De marktpartijen moeten zich in de eindgebruiker verplaatsen. Dat vraagt een andere aanpak, met veel meer onderzoek naar consumentenwensen, innovatieve oplossingen, flexibiliteit, samenwerkingsvermogen, veel maatwerk en financiële soliditeit.⁴² Alle partijen – waaronder de gemeente – moeten hun positie en rol binnen het bouw- en ontwikkelingsproces heroverwegen.⁴³

Gemeente

Nu de zeepbel is gebarsten, staat de overheid min of meer met lege handen.⁴⁴ Omdat vooral de eindgebruiker het uitgangspunt moet zijn bij de gebiedsontwikkelingen, en de gemeente een andere rol en positie moet gaan innemen, moet de gemeente ook voorzichtig zijn om zelf het initiatief te nemen als andere partijen dit niet doen.⁴⁵ Aan de gebiedsontwikkeling en woningprogrammering oude stijl is definitief een einde gekomen. De gemeente was – met alle risico's van dien – zowel marktspeler op de grondmarkt als bewaker van het algemene, publieke belang in de ruimtelijke ordening.⁴⁶ Het ontwikkelen en het bekostigen was te veel uit elkaar gehaald.⁴⁷ Er was een te sterke focus op nieuwe ontwikkelingen in de gemeente en het maximaliseren van opbrengsten. En er werd te weinig gekeken naar het totaalbeeld van ontwikkelingen in de gemeente, laat staan in de regio.⁴⁸ De nieuwe rol van de gemeente is veel meer: een visie ontwikkelen, een stip op de horizon zetten, zorgen voor regionale afstemming, kaders stellen (een publiek programma van eisen), standaarden voor de basiskwaliteit definiëren, een goede opdrachtgever zijn, en harde randvoorwaarden stellen. Soms kan de gemeente door partijen bij elkaar te roepen, bevorderen dat gebiedscoalities, gebiedsmanagement, gebiedsconvenanten of stedelijke herverkavelingen tot stand komen. Of dat de eigen investeringen spin offs creëren die de strategische gebiedsontwikkeling bevorderen. Daarbij gaat het niet langer om het opstellen van uit-

⁴² Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp*, op. cit., blz. 11; Friso de Zeeuw en Agnes Franzen, *Tien acties voor gebiedsontwikkeling*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 17 februari 2011 (actie 5).

⁴³ Zie voor een overzicht van de jongste inzichten over de veranderende rollen en samenwerkingsvormen: Watertorenberaad *Werkboek 2010*, s.l., s.a., blz. 5 – 14.

⁴⁴ Lenny Vulperhorst, op. cit., blz. 28.

⁴⁵ Lenny Vulperhorst, op. cit., blz. 38.

⁴⁶ Erwin van der Krabben, *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Nijmegen, 2011, blz. 14.

⁴⁷ Men kon de ontwikkeling immers altijd wel kruissubsidiëren met opbrengsten uit een andere gebiedsontwikkeling.

⁴⁸ Leonie Janssen-Jansen, op. cit, blz . 24.

gebreide en gedetailleerde plannen, en het dichtregelen van bestemmingsplannen. Er moet veel meer flexibiliteit en aanpassingsvermogen in de plannen en de gebiedsontwikkelingen ingebouwd worden. Het opstellen van plannen kan ook meer overgelaten worden aan de eindgebruiker en de financier. En in ieder geval kunnen zij in een vroeg stadium meedenken over de ontwikkeling en (bestemmings)plannen. En met minder dichtgetimmerde bestemmingsplannen, selectiviteit en schaarste worden creativiteit, innovativiteit en ondernemerschap gestimuleerd.⁴⁹ Daarbij kan ook meer gebruik gemaakt worden van projectbesluiten dan van bestemmingsplannen, kunnen onderzoeksverplichtingen versimpeld worden en milieunormen afweegbaar gemaakt.⁵⁰ Dit betekent voor de gemeente dat meer projecten gerealiseerd kunnen worden, de einduitkomst minder zeker is, 'het ideaal' niet altijd gerealiseerd wordt en dat men moet leren 'loslaten'.

Tegelijkertijd wordt de rol van de gemeente en de diensten ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling belangrijker. Nu het er op aankomt om meer incrementeel, organisch, flexibel en met betrokkenheid van vele (nieuwe) actoren de stad (binnenstedelijk) verder te ontwikkelen, is kennis en expertise van de eigen stedenbouwkundige en planoloog onontbeerlijk. Dat maakt het mogelijk om de structuurvisie van de stad regelmatig te herzien en om jaarlijks de plannen en projecten te evalueren en, indien nodig, te herbestemmen. De visie van de stad, het nastreven van publieke doelen, de samenhang van ruimtelijk ordening, welzijn, zorg, economie, veiligheid, verkeer en cultuur in gebiedsontwikkelingen, het vergroten van de kwaliteit van bestaande woon- en leefomgevingen vergen dat men 'het verhaal' van de stad en het gebied kent en dat men regelmatig op straat is voor waarneming en observatie. Ook het meer bij elkaar brengen van ontwikkelen en plannen, tekenen en rekenen, het ontwerpend onderzoeken en het ontwikkelend beheer is zeer lastig te realiseren zonder een sterke gemeentelijke dienst met voldoende expertise en kennis, betrokkenheid en langjarige ervaring van en met de stad.⁵¹

De eindgebruiker komt centraal te staan en de belegger/financier is vanaf het begin bij de ontwikkeling betrokken. Daarbij moet het plannen maken en bekostigen veel meer gelijktijdig gaan verlopen. De stappen dienen veel meer tegelijkertijd plaats te vinden en minder volgtijdig over een lange periode. Daarbij wisselt de regie constant tussen de partijen naar activiteit.⁵² Daarbij speelt de gemeente vanuit het publieke belang drie rollen: een kaderstellende, een dienstverlenende en een investerende rol.⁵³

In deze rollen is het van belang om heldere regels over de eindigheid van bestemmingen en vergunningen op te stellen. Indien de ontwikkeling niet lukt in de afgesproken tijdsperiode dan vervallen de bestemming, toezegging en vergunning en is herbestemming mogelijk. Dit bevordert de slaagkansen van projecten, verkort de doorlooptijd en verlaagt de kosten van programmering en gebiedsontwikkeling.

⁴⁹ Interview J.M.C. Smallenbroek. Leonie Janssen-Jansen, *op. cit.*, blz. 31, 38.

⁵⁰ Friso de Zeeuw en Agnes Franzen, *Tien acties voor gebiedsontwikkeling*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 17 februari 2011 (actie 6).

⁵¹ Zie ook hoofdstuk 7.

⁵² Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, versie 30 juni 2010. Hierin wordt de nieuwe manier van werken aangeduid met procesomkering en netwerkplanning.

⁵³ Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!*, Delft, april 2011, blz. 11. Gemeenten vormen tot nu toe een belangrijk obstakel om inhoud te geven aan vraaggericht wonen. In projecten werden dure appartementen, kantoorimeters, winkels - waar onvoldoende vraag naar was - 'bijgeplust' om projecten door te laten gaan (interview Lex de Boer).

De komende jaren zal er moeten worden gewerkt aan 'zelfscheppend ondernemerschap', waarbij eindgebruikers leidend zijn en financiers niet langer het aanbod stimuleren maar de vraagzijde faciliteren. Niet alleen de procesgang moet daarop worden ingesteld, ook de regelgeving op het gebied van ruimte, milieu en bouwen behoeft aanpassing. Het Nederlands systeem is gebaseerd op talloze regels die tezamen worden gehandhaafd door maar liefst vijfhonderd instanties. Deze regeldruk drukt zwaar op de kleinschalige gedifferentieerde woningbouw en op particulier opdrachtgeverschap. Met name bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling werkt het belemmerend en vertragend. In sommige gevallen moeten gemeenten voor woningbouwplannen meer dan dertig loketten bij het Rijk benaderen.⁵⁴ En de gemiddelde doorlooptijd van binnenstedelijke projecten is 7 tot 15 jaar. Volgens deskundigen zou de ambitie moeten zijn om deze doorlooptijd te halveren.⁵⁵

Gemeenten spelen een beslissende rol bij het op gang brengen van particulier opdrachtgeverschap. Als de gemeente niet de beschikking heeft over grond en niet bereid is die grond over te dragen aan particuliere opdrachtgevers, dan komt hier niets van terecht. De gemeente kan door gebruik te maken van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten marktpartijen met grond die niet willen of kunnen bouwen onteigenen en de grond opnieuw uitgeven in particulier opdrachtgeverschap.⁵⁶

Provincie

De provincies krijgen in de ruimtelijke ordening zwaardere taken en verantwoordelijkheden nu de rijksoverheid zich verder terugtrekt uit het regionale domein. Deze ontwikkeling werkt door in de gebiedsontwikkeling en de WRO maakt het de provincies ook mogelijk om hun verantwoordelijkheid te nemen. Naast de klassieke toelatingsplanologie kan men bij bovengemeentelijke gebiedsontwikkelingen ontwikkelingsgerichte interventies plegen. Met het inpassingsplan kunnen provincies tot en met de uitvoering hun verantwoordelijkheid nemen. Voor de provincies is verder een belangrijke rol weggelegd in de programmering van kantoorlocaties en woningbouwplanning. Het instrumentarium van de provincie is vooral in te zetten in groeigebieden. De werkelijke macht van provincies naar de steden en voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is beperkt.⁵⁷ Wat dat betreft moeten de provincies door kennis, competenties, meedenken, ondersteuning, garantstellingen en risicodragende participaties gezag veroveren en een actievare rol gaan spelen in de regionale gebiedsontwikkelingen. Daarbij zijn er grote verschillen in de ambitie, reikwijdte en snelheid waarmee de provincies deze nieuwe taken en rollen op zich nemen. Volgens De Zeeuw c.s. vraagt deze nieuwe rol van regionale gebiedsregisseur een aanzienlijke cultuurverandering bij de provincies en hebben niet alle gemeenten en private partijen er vertrouwen in dat dit de provincies gaat lukken.⁵⁸

⁵⁴ Jeroen J.M. Kremers, *Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt*, Advies Aanbodzijde Woningmarkt en Financiering Woningbouw, 29 september 2008, blz. 12 - 17.

⁵⁵ Friso de Zeeuw, Agnes Franzen, Marit van Rheenen e.a., *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit; wat nu te doen?*, Delft, maart 2011, blz. 9. De doorlooptijd kan sneller door bijvoorbeeld gebiedsmanagers van een mandaat en budget te voorzien, door een snelle intakeprocedure die snel duidelijkheid verschaft voor de aanvrager, door plannen en projecten kleiner te maken en te faseren, door vertegenwoordigers van bewoners, bedrijven en winkeliers in een vroeg stadium bij de ontwikkeling te betrekken.

⁵⁶ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 38.

⁵⁷ Interview J.M.C. Smallenbroek.

⁵⁸ Friso de Zeeuw, Agnes Franzen, Marit van Rheenen e.a., *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit; wat nu te doen?*, Delft, maart 2011, blz. 15 en 16.

Voorbeeld 3: regionale afstemming woningprogrammering

De gemeente Groningen heeft het aantal op te leveren woningen in het Meerstadproject teruggebracht van 10.000 tot maximaal 8.000. Gezien de planningspraktijk in het verleden, waarbij gemeenten in dezelfde regio zonder onderlinge afstemming bouwprogramma's realiseerden, is het door gemeenten eenzijdig snijden in plannen niet constructief. Een aantal gemeenten is er dan ook toe overgegaan om de woningbouwprogramma's in regionaal verband op elkaar af te stemmen. Een voorbeeld hiervan is het regionale samenwerkingsverband Groningen-Assen, waar de provincies Groningen en Drenthe en de gezamenlijke gemeenten samenwerken in regionale ontwikkelingsprogramma's.

Regionale afstemming en regie is noodzakelijk om een einde te maken aan de overvloedige planning. Er is optimale afstemming nodig van het regionale woningbouwprogramma met de stedelijke bestemmingsplannen. Tevens dient er bij nieuwe projecten afstemming plaats te vinden tussen de diverse gemeenten om onderlinge concurrentie te voorkomen. Daarbij is er ook een rol weggelegd voor een mediator of scheidsrechter bij conflicten op regionaal niveau. Inmiddels vindt binnen een aantal regio's reeds samenwerking in regionaal verband plaats en wordt de hand gehouden aan de contingentafspraken. Een voorbeeld hiervan is de provincie Gelderland, waar sprake is van een aanzienlijke overcapaciteit. De provincie heeft hier het voortouw genomen om gemeenten bij elkaar te brengen. Voor bijna twintig projecten heeft de provincie de keuze voor het inpassingsplan gemaakt. Daarnaast speelt de provincie een faciliterende rol door het ter beschikking stellen van kennis en ondersteuning.⁵⁹

Eindgebruiker

Particuliere woningkopers krijgen nu eindelijk de kans om een leidende partij op de bouwmarkt te worden. In vrijwel geen enkele bouwketen komen particuliere woningkopers voor. Een project begint met een concept of een stuk grond en eindigt met een oplevering. Ergens in dit proces mag de woonconsument bij het kruisje zijn koopovereenkomst tekenen. Bouwketens worden altijd beredeneerd vanuit de productieprocessen en vanuit de bedrijven die betrokken zijn bij de productie. Daarmee is, anders dan in de ons omringende landen, het bouwen van een eigen woning weinig gebruikelijk geworden in Nederland. De talloze regels, de vele loketten, de strikte regelgeving en de hoge grondprijzen maken het voor particulieren onaantrekkelijk om zelf een woning te bouwen. Toch kan het anders en moet het anders. Volgens Vulperhorst moet het komend decennium benut worden om de marktverhoudingen om te draaien. Particulier opdrachtgeverschap wordt volgens hem leidend omdat alle andere partijen hun portefeuilles aan het saneren zijn, hun verliezen nemen en uiterst terughoudend zijn.⁶⁰ Alleen de particulier heeft nog geld en als hij zijn droom kan realiseren, kan dat geld benut worden voor gebiedsontwikkeling en herprogrammering. En er zijn bewijzen, zoals in Almere, dat het kan. Juist de zelfbouw is, ondanks de crisis, in Almere redelijk op peil gebleven. In het buitenland zijn zelfs voorbeelden van groepen eindgebruikers die, met ondersteuning, zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de ontwikkeling van hun woon- en leefomgeving.⁶¹ Anderen zijn veel sceptischer en zijn van mening dat het

⁵⁹ Provincie Gelderland, 2011. Friso de Zeeuw c.s., *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit*, op. cit., blz. 15.

⁶⁰ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 38.

⁶¹ Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, versie 30 juni 2010, blz. 11. In Denemarken en de Verenigde Staten 'intentional communities' en in Duitsland 'Baugruppen'.

(collectief) particulier opdrachtgeverschap in Nederland slechts voor een kleine groep eindgebruikers een optie zal zijn.⁶²

Om (collectief) particulier opdrachtgeverschap en zelfbouw echt een impuls te geven, moet er veel veranderen. Ondanks extra Rijksgeld, stimuleringsmaatregelen en een Expertteam Particulier Opdrachtgeverschap zijn de resultaten tot nu toe niet geweldig. Er is een extra impuls nodig in de gemeenten door regelgeving te vereenvoudigen, procedures en beslistermijnen te verkorten, vrijstellingen te verlenen voor onderdelen van het Bouwbesluit, actieve promotie, goede voorlichting, advisering en ondersteuning.⁶³ Verder kan de gemeente gebruik maken van haar bevoegdheid om dwingende afspraken te maken met grondeigenaren over het aantal kavels dat zij moeten uitgeven in particulier opdrachtgeverschap. Ook kunnen gronden onteigend worden van partijen die momenteel niet kunnen en willen bouwen op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Deze gronden kunnen direct weer uitgegeven worden in particulier opdrachtgeverschap.⁶⁴

Rijk

Het Rijk zet in op decentralisatie en op een minder sterke betrokkenheid in de ruimtelijke ordening. De minister heeft het voornemen om 26 van de 39 nationale regelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening te schrappen. Dit moet de medeoverheden meer ruimte geven om zelf de ruimtelijke ordening in goede banen te leiden. In hun advies over de toekomst van het ruimtelijk beleid adviseren de raden het Rijk nog wel om een analyse van de nationale woningopgave te maken op basis van langetermijntrends- en ontwikkelingen in het periodieke nationale WoonOnderzoek. Deze opgave kan het Rijk vervolgens vertalen naar een sectorale doelstelling voor de woningbouw (aantal, typen). Vervolgens kunnen de provincies deze opgave regionaal concretiseren.⁶⁵ Verder wordt gewerkt aan het vereenvoudigen van de regelgeving. Het betreft het herzien van het omgevingsrecht, het vereenvoudigen van het Bouwbesluit en het minder dwingend maken van de regelgeving omtrent bestemmingsplannen. Met het aanscherpen van de begrotingsregels probeert het Rijk de grote risico's die sommige gemeenten zijn gaan lopen met het actieve grondbeleid te beperken.⁶⁶

Ontwikkelaar

Ontwikkelaars hebben gefloreerd dankzij de beschikbaarheid van grond, kapitaal en hun schaalgrootte. Maar grond is geen kritische succesfactor meer, kapitaal is schaars en hun schaalgrootte zit, vanwege de merendeels kleine projecten, in de weg. Het is dan ook niet vreemd dat het aantal actieve projectontwikkelaars is verminderd en het personeelsbestand van de branche met circa 30 tot 40 procent is

⁶² Friso de Zeeuw, "Neprends in vastgoed- en gebiedsontwikkeling", in: *Building Business*, augustus 2011, blz. 39. Het aantal projecten in (collectief) particulier opdrachtgeverschap zal waarschijnlijk ook niet sterk toenemen als de plankosten van de gemeente en de kosten van de medewerkers die bezig zijn met de begeleiding van zelfbouwers doorbelast gaan worden.

⁶³ Zie ook: ministerie van BZK, *Woonvisie. Begeleidende brief minister J.P.H. Donner*, 1 juli 2011, blz. 5.

⁶⁴ A. Hogenes, A.W. Noorman, G. Keers en J. Oosterbaan, *Particulier opdrachtgeverschap en stedelijke vernieuwing*, RIGO/SEV, Amsterdam, 2003; L. Bijlsma, L. van den Broek, E. Dammers e.a., *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Rotterdam, 2007; KEI, *Hoe wordt particulier opdrachtgeverschap toegepast in de stedelijke vernieuwing?*, Dossier Architectuur en stedenbouw, 2 september 2010; Jeroen J.M. Kremers, op. cit., blz. 39, 41, 42.

⁶⁵ Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad, *Toekomst van het ruimtelijk beleid*, Adviesnr. 2011/02, 8 juni 2011, blz. 7.

⁶⁶ Interview J.M.C. Smallenbroek

gereduceerd. Op grondposities is afgeboekt of deze worden geherwaardeerd.⁶⁷ Van ontwikkelaars mag niet veel meer verwacht worden, tenzij zij met klanten projecten op gang kunnen brengen, met nieuwe huisvestingsconcepten komen voor eindgebruikers en opdrachtgevers, in samenwerking projecten kunnen realiseren en financieringsmogelijkheden meebrengen. Ontwikkelaars moeten kennis verwerven over klanten, een eindeloze diversiteit aan producten kunnen leveren en in staat zijn om de klant te ondersteunen bij zijn financieringsbehoeften. Risicodragend deelnemen aan projecten is onontkoombaar.⁶⁸

Bouwbedrijven

Er is in de nieuwe omstandigheden een rol en positie voor bouwondernemingen die excellent uitvoeren, vakmensen in dienst hebben en uitgaan van de eindgebruiker. Eindgebruikers en opdrachtgevers moeten beschouwd worden als co-producenten. Het oude business-to-business model is achterhaald. Bouwondernemingen moeten zich verdiepen in de wensen van de gebruikers en samen met gebruikers een gebouw gaan maken. Men moet samen met consumenten woningen maken, het initiatief bij de consument leggen, hem helpen zijn dromen te realiseren. Dat vergt anders denken en handelen. Niet meer aanbodgestuurd, maar vraaggestuurd. Actief inspeland op wensen van consumenten in plaats van roepen: meerwerk. Daarnaast moeten bouwers die willen overleven hun kosten verlagen door zich te richten op kolomverkortung, standaardisatie, het verkorten van de bouwtijd, gegarandeerde kwaliteit, langjarige garanties en relaties⁶⁹, maatwerk, veel unieke woontypes, kleine series en kleinschaligheid. De tijd van grote projecten is voorbij. Er zijn fundamentele veranderingen en verbeteringen noodzakelijk. Voor de bouwondernemingen die de nieuwe tijd begrijpen, samen met de klant de hypotheek regelen, die de klant leidend laten zijn, gegarandeerde kwaliteit - zonder meerkosten - leveren, de faalkosten verlagen en het bouwproces verbeteren, is er toekomst.⁷⁰

Wat te doen?

- Met een strategische optiek en in overleg met de stakeholders prioriteren en faseren.
- Start bovendien geen vergezichten zonder zittende en potentiële eindgebruikers erbij te betrekken.
- Betrek eindgebruiker en financier in een vroeg stadium bij de ontwikkeling en het (bestemmings)plan.
- Maak (groepen) eindgebruikers zoveel mogelijk verantwoordelijk voor hun woon- en leefomgeving.
- Bevorder de totstandkoming van gebiedscoalities, gebiedsmanagement, gebiedsconvenanten of stedelijke herverkavelingen.
- Halveer de doorlooptijd van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

⁶⁷ Friso de Zeeuw c.s., *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit*, op. cit., blz. 18.

⁶⁸ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 40, 41; Friso de Zeeuw, *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit*, op. cit., blz. 18.

⁶⁹ De woonconsument is als particulier opdrachtgever met zijn specifieke woonwensen het uitgangspunt in het nieuwe businessmodel. Het doel is om een langdurige relatie aan te gaan die aansluit bij de individuele wooncarrière van de woonconsument. Het doel is niet om eenmalig een woning te verkopen. Voorbeelden van dienstverlening om zo'n langdurige relatie te bevorderen: cofinanciering, bemiddeling bij financiering, een inruilgarantie bij de aankoop van een nieuw huis, korting op verhuisdiensten, aanbod van verschillende onderhoudsdiensten en aanvullende diensten zoals beveiliging, kortingen bij toekomstige verbouwingen.

⁷⁰ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 35, 36, 46, 47; Friso de Zeeuw, *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit*, op. cit., blz. 18.

- De nieuwe rol van de gemeente is: een visie ontwikkelen, een stip op de horizon zetten, zorgen voor regionale afstemming, meer kaderstellend optreden (een publiek programma van eisen), standaarden voor de basiskwaliteit definiëren, goed opdrachtgeverschap, en harde randvoorwaarden stellen.
- De stappen in gebiedsontwikkelingen dienen meer gelijktijdig gezet te worden, met een wisselende rol in de tijd voor meerdere partijen.
- Zorg voor meer open, minder gedetailleerde en flexibeler bestemmingsplannen, maak meer gebruik van projectbesluiten, versimpel de onderzoeksverplichtingen.
- Er is een extra impuls nodig in de gemeenten om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen: vereenvoudig regelgeving, verkort procedures en beslistermijnen, verleen vrijstellingen voor onderdelen van het Bouwbesluit, actieve promotie, goede voorlichting, advisering en ondersteuning.
- Gemeenten kunnen grondeigenaren verplichten om een aantal kavels uit te geven in particulier opdrachtgeverschap en zij kunnen het Voorkeurrecht Gemeenten gebruiken om te onteigenen en weer uit te geven in particulier opdrachtgeverschap.
- Het is van belang om heldere regels over de *eindigheid* van bestemmingen en vergunningen op te stellen. Indien de ontwikkeling niet lukt in de afgesproken tijdsperiode dan vervallen de bestemming, toezegging en vergunning en is herbestemming mogelijk. Dit bevordert de slaagkansen van projecten, verkort de doorlooptijd en verlaagt de kosten van programmering en gebiedsontwikkeling.

5. Heroverwegen van financieringsconstructies

Inleiding

Nieuwe financieringsvormen en nieuwe vormen van waardecreatie zijn geen alternatief voor de grote ommezwaai die moet plaatsvinden: herprioriteren met visie en realisme en herdefiniëren van rollen en posities. Deze paradigmashift dient zonder meer plaats te vinden. Als deze plaatsvindt, kunnen nieuwe financieringsconstructies een ondersteuning zijn van de beoogde gebiedsontwikkeling en herprogrammering.⁷¹ Daarbij blijft van belang om te beseffen dat er voor de oplossing van de financieringsvraagstukken geen wondermiddelen zijn.⁷² Friso de Zeeuw waarschuwt zelfs voor te veel optimisme over nieuwe financieringsconstructies en verdienmodellen.⁷³ Wij zullen – met behoud van kwaliteit – toegeen naar een nieuwe soberheid in de woningbouw vanwege de verminderde financieringsruimte en naar een grotere variatie. Van uiterst goedkoop (McHouses) tot luxueus, van standaard en kant-en-klaar tot modulair en aanpasbaar, van kleine, monofunctionele woningen met een concentratie van functies tot grote, multifunctionele woningen met veel aparte functies, van mobiele en drijvende woningen naar grondgebonden woningen.⁷⁴

Alle actoren betrokken bij de gebiedsontwikkeling en herprogrammering, moeten op zoek gaan naar een betere risicoverdeling en –beheersing, naar lagere kosten, naar nieuwe opbrengsten en kosten-dragers, en naar nieuwe verdienmodellen.⁷⁵ Daarbij is het lobbyen voor rijkssubsidies weinig vruchtbaar.⁷⁶ Voor alle actoren is het een gezamenlijke zoektocht, die nog verre van uitgekristalliseerd is. Bij de zoektocht is de kennis van vele verschillende actoren nodig (eindgebruikers, beleggers, banken, corporaties, planologen, gebiedsontwikkelaars, controllers et cetera).

Daarbij moeten de gemeenten zich wel bezinnen hoe zij de markt ondersteunen en welke risico's ze daarbij lopen. Moeten gemeenten ontwikkelaars ondersteunen door garant te staan voor de afname van woningen of kantoorruimtes? Is het wel verantwoord dat gemeenten potentiële kopers, die net niet genoeg geld kunnen lenen bij een bank, een extra lening verschaffen? Moeten gemeenten renterisico's overnemen? Of zit hier toch vooral de oude aanbodgedachte achter dat een project pas door kan gaan

⁷¹ Interview L. Janssen-Jansen.

⁷² Interview J.M.C. Smallenbroek.

⁷³ Presentatie Friso de Zeeuw, *De aanpak*, Conferentie stedelijke herprogrammering woningbouw, 23 juni 2011. Verslag conferentie.

⁷⁴ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 47.

⁷⁵ Bert van Delden, *Sterker uit de crisis, perspectieven voor de woning- en utiliteitsbouw*, Nirov, Verslag partnerbijeenkomst Programmering van de woningvraag, 7 april 2011. Zie ook Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, versie 30 juni 2010, blz. 20 – 27; Friso de Zeeuw c.s., *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit*, op. cit., blz. 13 - 15; Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp*, op. cit., blz. 32 - 39.

⁷⁶ Interview L. Janssen-Jansen. Wel ziet de rijksoverheid een taak voor zichzelf om interdepartementaal de mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen te verkennen. BZK, *Woonvisie: begeleidende brief minister J.P.H. Donner*, Den Haag, 1 juli 2011, blz. 5. *Idem*; *toelichting*, blz. 29,30.

als 70 tot 90% is voorverkocht en is de gedachte van veel kleinschaliger, incrementele en organische gebiedsontwikkeling, waar de eindgebruiker in de driver seat zit, nog niet omarmd?⁷⁷

Er wordt de laatste jaren intensief overlegd en gestudeerd op nieuwe financieringsvormen. De vakgroep van Friso de Zeeuw, het Watertorenberaad, de Stuurgroep onorthodoxe maatregelen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en de ToolBox Financieringsconstructies van BZK/Agentschap zijn slechts enkele voorbeelden van kennisontwikkeling en kennisdeling op dit terrein. De belangrijkste vormen en ideeën worden onder risicoreducerende constructies, prijsverlagende constructies, nieuwe opbrengsten en kostendragers en nieuwe verdienmodellen genoemd. Elke stad kan in het kader van de herprogrammering nagaan of haar mix van instrumenten voldoende is of dat meer vormen en constructies te overwegen zijn. In de paragraaf 'wat te doen?' worden de belangrijkste stappen die de steden kunnen zetten, genoemd.⁷⁸

Risicoreducerende constructies

Hiervoor bestaat een aantal mogelijkheden die sommige gemeenten ook al proberen:

- Breng kosten meer in lijn met de opbrengsten.
- Startersleningen.
- Erfpachtconstructies.
- Verstrekken van aflossingsvrije hypotheek op de grond via grondbedrijf.
- Omzetten van koop naar huur.
- Gebruik van het concessiemodel voor gebiedsontwikkelingen.⁷⁹
- Mede-opdrachtgeverschap.⁸⁰
- Garantiefondsen om de financiële risico's voor ontwikkelaars te ondervangen.
- Borgstellingen voor woningbouw en gebiedsontwikkeling.
- Geen opbrengsten over 20 tot 30 jaar reeds nu inboeken.
- Verliezen nemen en winstverwachtingen afboeken; zich ontdoen van de molenstenen van voor de crisis; met een schone lei kunnen weer ontwikkelingen op gang gebracht worden.

⁷⁷ Leonie Janssen-Jansen, *op. cit.*, blz. 38.

⁷⁸ De tweedeling 'risicoreducerende constructies' en 'prijsverlagende constructies' is afkomstig van de presentatie van Ecorys tijdens de bijeenkomst 'Mind the Gap! Financiering in krappe tijden. Financieringsmogelijkheden Stedelijke Vernieuwing & gebiedsgerichte aanpak', 16 juni 2011.

⁷⁹ Onderzoek heeft uitgewezen dat het concessiemodel met name werkt bij gebiedsontwikkelingen met redelijk afgebakende en overzichtelijke opgaven. Friso de Zeeuw c.s., Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit, *op. cit.*, blz. 15.

⁸⁰ Medeopdrachtgeverschap is een hybride vorm van opdrachtgeverschap waarbij een projectontwikkelaar of corporatie de grond koopt en mede risico draagt. Jacqueline Tellinga, *Inspiratie uit Almere, programmering van onderop*, Nirov, Verslag partnerbijeenkomst Programmering van de woningvraag, 7 april 2011.

Prijsverlagende constructies

Vormen die aangetroffen worden zijn:

- Kleinschaliger en overzichtelijker projecten met kortere doorlooptijden maken meer kans op financiering.⁸¹
- Het overnemen van het renterisico door de gemeente.
- Uitstel van betaling van bouwleges.
- Grondprijsaanpassingen.
- Erfpachtconstructies.
- Maatschappelijk gebonden eigendom.⁸²
- Verevenings- of revolvingfondsen op stedelijk, regionaal, provinciaal of landelijk niveau.⁸³
- Bedrijfs- of gebiedscorporaties.
- Verlengen van afschrijvingstermijnen en terugverdienperiodes.
- Faciliterende grondpolitiek in plaats van een actieve grondpolitiek;
- Reductie van de stapeling van ambities.⁸⁴
- Bouwclaimmodel nieuwe stijl waarbij de grond niet vooraf afgerekend wordt maar pas als er wordt gebouwd of wordt opgeleverd.
- Vermindering van de faalkosten in de bouwketen (kan tot 25% kostenverlaging betekenen).
- Kostenverlaging door middel van DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) constructies.

⁸¹ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, op. cit., blz. 37.

⁸² De aankoop van woningen door lagere inkomensgroepen kan worden gestimuleerd door gebruik te maken van MGE-constructies (maatschappelijk gebonden eigendom). Dit middel wordt veelal toegepast door woningcorporaties die hun huurders willen aanmoedigen om hun woning te kopen. In deze constructie is de bewoner eigenaar, maar is deze verplicht om de woning bij verkoop terug te verkopen aan de oorspronkelijke eigenaar. Winst of verlies wordt vervolgens gedeeld door eigenaar en de (terug)koper. Doordat de oorspronkelijke verkoper rechten behoudt op de woning en de toekomstige waardevermindering is deze in staat om de woning onder de marktprijs aan te bieden en hierdoor de drempel voor kopers met een kleine beurs te verlagen. Inmiddels worden MGE-constructies ook gebruikt bij nieuwbouw. Zo kunnen in Amsterdam corporaties en ontwikkelaars tegen een lage grondprijs woningen ontwikkelen en deze met korting aanbieden aan de doelgroep van de regeling.

⁸³ Veel gemeenten kijken naar de mogelijkheden van het Europese revolving fund Jessica van de EIB. Regionale vereveningsfondsen zijn vooralsnog waarschijnlijk nog een brug te ver. Zij bieden wel mogelijkheden, maar zijn nog lastig te realiseren omdat het programma-uitwisselingen tussen gemeenten vereist. Wel kansrijk zijn 'transferable development rights' die je regionaal kunt uitwisselen. Maar dan moet je wel regie houden op het strategisch kiezen van locaties. Interview E. Dacier en P. Josseaud, Provincie Noord-Brabant.

⁸⁴ Zie Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp*, op. cit., blz. 1.

Nieuwe opbrengsten- en kostendragers

- Afscheid nemen van het uitgangspunt dat binnen nieuwe gebiedsontwikkelingen altijd x-procent sociale woningbouw gerealiseerd moet worden.
- Ontwikkeld beheren.⁸⁵
- Wonen en commercieel vastgoed zijn niet langer dé motoren van gebiedsontwikkeling. Investerings in bereikbaarheid, water(veiligheid), bodemsanering, energieverzorging, onderwijs en in de zorgsector kunnen ook een stuwende kracht zijn in gebiedsontwikkeling.⁸⁶
- Monetarisieren van zoveel mogelijk maatschappelijke baten door middel van maatschappelijke kosten-batenanalyses.
- Gebruik de analyses van Stad en Land (grondprijverschillen tussen stedelijke agglomeratie en de niet-stedelijke ommelanden) om de waarde van stedelijke voorzieningen mee te kunnen nemen in gebiedsontwikkelingen.
- Bundeling en financiering van gebiedsbelangen via BedrijvenInvesteringsZones of bewoners aandelen.
- Verhaal alle plankosten op de grondexploitatie ook als de gemeente niet zelf over de grond beschikt.⁸⁷

Voorbeeld 4: Het Bossche model

De gemeente Den Bosch werkt met PPS-constructies waarin alle partijen, ook de gemeente zelf, opereren op basis van gelijkwaardigheid. Men heeft dezelfde lasten en lusten. Alle partijen, ook de gemeente, nemen hiervoor gezamenlijk deel in de grond- en opstalexploitatie. Dit zorgt voor een langdurige en duurzame samenwerking. Binnen de samenwerking worden beslissingen genomen op basis van unanimiteit. De gemeente drukt dus geen beslissingen door en er is daadwerkelijk sprake van collaboratie en communicatieve planning. De gemeente neemt zelf integraal deel aan de ontwikkeling. Dat wil zeggen dat er van verschillende afdelingen medewerkers betrokken zijn en ook zijn verschillende bestuurders aangehaakt. Dit vergt goede afstemming in de gemeente, maar komt het project ten goede. Omdat de gemeente deelneemt aan de exploitatie kan ze ook sturen op de financiële positie van het project in plaats van volledig afhankelijk te zijn van de marktpartijen. Er kunnen afspraken gemaakt worden met de andere spelers over winstuitkering en financiering. In de planning kiest Den Bosch voor schaarste en flexibiliteit in het programma. Er worden niet te veel projecten tegelijkertijd gepland en voor de gemaakte plannen gelden randvoorwaarden die in de praktijk ingevuld moeten worden. Men zet in op kernprojecten en stuurt daarbij op proces in plaats van het eindbeeld.

⁸⁵ A. Raatgever, "Ontwikkeld beheren", in: A5, nr. 32, november 2010. Zie ook KEI: Dossier Aanpak woningvoorraad.

⁸⁶ Friso de Zeeuw en Agnes Franzen, *Tien acties voor gebiedsontwikkeling*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 17 februari 2011 (actie 9 'nieuwe waardemakers'). De Raden adviseren het kabinet ook om de decentralisatie gepaard te laten gaan met het vergroten van de mogelijkheid van decentrale overheden om publieke middelen in te zetten voor het voeren van decentraal ruimtelijk beleid. Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad, *Toekomst van het ruimtelijk beleid*, Adviesnr. 2011/02, 8 juni 2011, blz. 2.

⁸⁷ Erwin van der Krabben, *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Nijmegen, 2011, blz. 12.

Nieuwe verdienmodellen

- De Duitse praktijk van stedelijke herverkaveling (Baulandumlegung) waarbij alle eigenaren in een bepaald gebied hun eigendomsrechten over grond en vastgoed tijdelijk overdragen aan een (op te richten) gebiedsontwikkelingsmaatschappij tegen de waarde van het huidige gebruik. Na de herontwikkeling krijgen de eigenaren hun eigendomsrechten weer toegewezen. Alle eigenaren profiteren naar rato van de omvang van hun oorspronkelijke eigendom van de waardeverhoging in het gebied, maar dragen ook naar rato van hun toekomstige waardeverhoging bij aan de kosten van de herontwikkeling.
- Actoren die daar profijt van hebben laten bijdragen aan de gebiedsontwikkeling (value capturing);
- De OZB, en de vooral de verwachte stijging van de OZB ná de gebiedsontwikkeling, naar voren halen, kapitaliseren en gebruiken bij de financiering van de gebiedsontwikkeling (tax increment financing).
- Igloo Regeneration Fund. Een partnership van pensioenfondsen, verzekeraars en liefdadigheidsfondsen dat investeert in duurzame stedelijke gebiedsontwikkelingen. Igloo investeert in samenwerking met de publieke sector en lokale gemeenschappen. Igloo is een unieke combinatie van ontwikkeling, investering, financiering en asset management met als doel het integraal en duurzaam (her)ontwikkelen van gebieden.⁸⁸

Wat te doen?

- Maak gebruik van de inzichten, ideeën en voorbeelden over nieuwe financieringsvormen van de ToolBox Financieringsconstructies, de Stuurgroep onorthodoxe maatregelen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, Het Watertorenberaad en de vakgroep Gebiedsontwikkeling van de TU Delft.
- Combineer en bundel de expertise binnen de gemeente om het kennisniveau over financieringsmogelijkheden en onorthodoxe maatregelen te vergroten (planologen, gebiedsontwikkelaars, vastgoeddeskundigen, controller e.d.).
- Haal in een zeer vroeg stadium de eindgebruiker en financier aan tafel, koppel ontwikkelen en plannen niet los van de financiering.
- Breng kosten meer in lijn met opbrengsten.
- Verklein de projecten, knip ze op, maak ze overzichtelijker, ontwikkel stapsgewijs en geleidelijk omdat dan de financiering eenvoudiger is; let wel op dat een stapsgewijze gebiedsontwikkeling relatief hoge kosten voor de publieke ruimte met zich meebrengt.⁸⁹
- Cumuleer niet te veel ambities.
- Combineer maatschappelijke doelen in een gebiedsontwikkeling, betrek alle actoren erbij (corporaties, onderwijs, zorg, VVE's) en denk na op welke wijze zij een financiële bijdrage kunnen leveren.
- Vergroot de slagkracht met stedelijke en regionale investerings-, verevenings- of revolvingfondsen.
- Experimenteer met de Duitse praktijk van stedelijke herverkaveling.

⁸⁸ Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, versie 30 juni 2010, blz. 28.

⁸⁹ Als je langzamer en in kleinere stapjes ontwikkelt, moet je zorgen voor goede openbare ruimte en infra. Anders wil niemand in het gebied gaan wonen. Karl Bijsterveld, "De tijd van dikke masterplannen in voorbij. Van Poelgeest over ontwikkelen in Amsterdam tijdens en ná de crisis", in: *Building Business*, oktober 2010, blz. 29.

6. Herpakken van regie op kwaliteit en planontwikkeling

Inleiding

Het abrupte einde van de hoogconjunctuur heeft een ravage achtergelaten in de stad. De productie in de grote uitbreidingslocaties is nagenoeg stilgevallen en veel wijken in de bestaande stad liggen er gehavend bij. Niemand weet meer hoe deze moeten worden aangepakt. Gaan we door met slopen en grootschalig vernieuwen? Laten we de boel verkrotten of wordt er toch geld gevonden voor renovatie? Maar volgens Wouter Veldhuis heeft niet alleen de fysieke stad averij opgelopen. Ook de bemensing van het gemeentelijk apparaat loopt na twee decennia van privatisering en uitbesteden op haar laatste benen. De rol van de klassieke stedenbouwkundige dienst, die waakt over het bestaande en tekent aan de toekomst, is gemarginaliseerd.⁹⁰

Om te komen tot een succesvolle herprogrammering is een eigen, volwaardige stedenbouwkundige dienst nodig met kwalitatief hoogwaardige stedenbouwkundigen en planologen. Alleen op deze wijze is het mogelijk om meer incrementeel, organisch, flexibel en met betrokkenheid van vele (nieuwe) actoren de binnenstedelijke ontwikkelingen te realiseren. Er is kennis van de geschiedenis, de sterke en zwakke punten en de ontwikkeling van de stad nodig om streng te kunnen selecteren tussen projecten en plannen die prioritair zijn. De ervaren stedenbouwkundigen en planologen zijn nodig om de structuurvisie van de stad regelmatig te herzien en om jaarlijks de plannen en projecten te evalueren en - indien nodig - te herbestemmen.⁹¹ De visie van de stad, het nastreven van publieke doelen, de samenhang van ruimtelijke ordening, welzijn, zorg, economie, veiligheid, verkeer en cultuur in de gebiedsontwikkelingen, het vergroten van de kwaliteit van bestaande woon- en leefomgevingen vergen dat men 'het verhaal' van de stad en het gebied kent en dat men regelmatig op straat is voor waarneming en observatie. Het is nauwelijks voorstelbaar dat men deze betrokkenheid, kennis, expertise en langjarige ervaring van en met de stad kan realiseren zonder eigen stedenbouwkundige dienst. Ook het meer bij elkaar brengen van ontwikkelen en plannen, tekenen en rekenen, het ontwerpend onderzoeken en het ontwikkelend beheer is alleen denkbaar met een sterke gemeentelijke dienst met voldoende expertise en kennis.

Regie in de jaren '10

Een eigen stedenbouwkundige dienst met volwaardige expertise en uitgebreide ervaring kan op een nieuwe manier de regie op kwaliteit en planontwikkeling op zich nemen. Geen regie op grote, langjarige en gedetailleerde plannen. Maar regie op een klein, krachtig, eenvoudig en flexibel programma. Regie om het programma te maken met eindgebruikers en financiers. Regie om ruimtelijke ontwikkeling, zorg, welzijn, economie, verkeer, cultuur te integreren. Regie om rekenen en tekenen, plannen en ontwikkelen, onderzoeken en ontwerpen, ontwikkelen en beheren dicht bij elkaar te brengen. Regie

⁹⁰ Wouter Veldhuis, "Verander de stad, begin bij je zelf", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map02 Hoe het ander kan*, Rotterdam, 2011, blz. 7.

⁹¹ De suggestie van de Raden om voor een betere en snellere uitvoering gebruik te maken van adaptieve ruimtelijke ordening met omwisselbesluiten. Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad, *Toekomst van het ruimtelijk beleid*, Adviesnr. 2011/02, 8 juni 2011, blz. 10.

om partijen bij elkaar te brengen en om snel te schakelen met en tussen partijen. Daarbij hoort het zorgdragen voor een eenduidig en faciliterend loket.

Kwaliteitsbewaking

In de nieuwe regierol ligt de nadruk op kwaliteitsbewaking en gerichte aandacht voor kwaliteit. Deze kwaliteit wordt niet langer nagestreefd met gedetailleerde plannen en bestemmingsplannen waarin alles tot op de vierkante meter nauwkeurig is bepaald. Er zijn juist globalere bestemmingsplannen nodig om vraaggericht te kunnen bouwen en om de woningbouw weer op gang te brengen.

In de plannen, programma's en regelgeving moet voldoende ruimte zijn om met de benodigde flexibiliteit toch een mooi en functioneel product neer te zetten. Dit om in te kunnen spelen op de markt die diverser wordt en vraagt om meer keuzevrijheid, differentiatie, variatie, flexibiliteit, functiemenging en zeggenschap. Wat zich uit in méér variatie in woonmilieus, woningtypen, bouwmaten, -hoogtes en -dieptes.⁹² Dit wordt de nieuwe definitie van kwaliteit die bereikt moet worden.

Als de kwaliteit niet gerealiseerd kan worden in het huidige tijdsgewricht met grote onzekerheid, terugtrekkende partijen, de zeer zwakke woningontwikkeling en de noodzaak tot een sobere ontwikkeling, is het verstandig om met tijdelijke functies de stagnatie in de gebiedsontwikkeling te doorbreken. Dit is verstandiger dan terug te vallen op de bouw van goedkope, kwalitatief laagwaardige en niet-duurzame woningen. Voorbeelden van tijdelijke invullingen zijn jongeren- en studentenhuisvesting, tweede woningen, kraak en antikraak, buurtactiviteiten, sportvoorzieningen, stadslandbouw, struinlandschappen, school- en volkstuinjtes en verticale buurten in leegstaande kantoorgebouwen.⁹³ Wel dient de regelgeving aangepast te worden om langer dan vijf jaar af te kunnen wijken van het bestemmingsplan voor tijdelijk gebruik.⁹⁴

Faciliteren en verleiden in plaats van sturen en beheersen

Er is behoefte aan een faciliterende en betrokken gemeente. Een partij die spelers bij elkaar brengt en initiatieven uitlokt in plaats van zelf aan het stuur te zitten. Een dergelijke gemeente maakt duidelijke keuzes over de richting van de stad en de maatschappelijke belangen. Zij stimuleert in plaats van verbiedt, is flexibel en hanteert zo min mogelijk dogma's. Brengt maar zelden geld in (alleen bij strategische gebiedsontwikkelingen voor de stad), maar vooral kennis, diensten en data. De rol van de overheid is om richting te geven door globale kaders en randvoorwaarden (bijvoorbeeld toegestane milieubelasting, kwaliteitseisen, bouwhoogtes, ontsluiting) aan te geven. Vervolgens dient ondernemerschap in de stad zelf uit te maken hoe plannen en projecten eruit komen te zien. Dit betekent niet per se minder werk, maar wel ander werk. In plaats van bedenken en tekenen, gaan de stedenbouwkundigen zich meer inzetten om partijen in beweging te krijgen, afstemmen en coördineren.

Voorbeeld 5: Ontwikkeld Alkmaar

⁹² Interview E. Arnoldussen

⁹³ Lenny Vulperhorst, "Verticale buurten", in: *Building Business*, augustus 2010, blz. 34-37.

⁹⁴ Stuurgroep onorthodoxe maatregelen, *De onorthodoxe benadering bij gebiedsontwikkeling*, s.l. oktober 2010, blz. 12.

Enkele jaren geleden constateerde de gemeente Alkmaar dat de voortgang van de vele geplande woningbouwprojecten stagneerde. In de eerste plaats is men de interne procedures gaan nalopen om waar mogelijk tijdswinst te boeken. Daarnaast is een aanjager ingesteld om knelpunten op te sporen en op te lossen. Hieruit is het overleg 'Ontwikkeland Alkmaar' met alle betrokken partijen voortgekomen. Vertegenwoordigers van gemeente, ontwikkelaars, corporaties, banken, makelaars, notarissen komen met enige regelmaat bijeen om de woningmarkt in het algemeen en de in voorbereiding zijnde projecten te bespreken. Na het inventariseren en delen van informatie wordt gekeken hoe projecten ondersteund kunnen worden. Het proces 'Faseren en doseren' is er op gericht dat de partijen plannen gezamenlijk tegen het licht houden en over hun voortgang besluiten. Haalbaarheid in termen van voldoen aan de marktvraag, kwaliteit boven kwantiteit en maatschappelijke relevantie zijn daarbij de drie gebruikte criteria. Dit dwingt zowel de gemeente als de marktpartijen kritisch naar zichzelf te kijken en projecten aan te passen om ze kansrijker te maken. Het overleg tussen de partijen heeft geleid tot het 'Pakket van Afspraken'. Een van de acties hierin is de opzet van de Stichting Verkoopgarantie. Dit houdt in dat kopers van een nieuwbouwwoning de garantie krijgen dat hun oude woning wordt overgenomen als zij die zelf niet kunnen verkopen. Het succes van Ontwikkeland Alkmaar en de gezamenlijke aanpak blijkt uit het feit dat van de lopende bouwprojecten begin 2011 zestig procent was verkocht.

Kleinschaliger en globalere plannen

De planontwikkeling vraagt meer om werken met kleinschaliger programma's en conceptschema's in plaats van met grote, langjarig dichtgetimmerde plannen. Het is belangrijk dat de plannen flexibel en vraaggericht worden en dat afscheid genomen wordt van de oude aanbodgestuurde programma's.⁹⁵ Daarbij dient niet méér vastgelegd te worden dan het publieke belang vereist⁹⁶ en dienen dogma's vermeden te worden.⁹⁷

De planvorming dient organisch te zijn, kenmerken te bevatten van slow urbanism, en dient selectiviteit en schaarste te bewaken. Zonder deze planvorming is er helemaal geen ontwikkeling meer. Globale kaders en randvoorwaarden blijven nodig om verrommeling te voorkomen, transparant te zijn naar alle partijen, planschades te voorkomen, niet te bezwijken voor de waan van de dag, en het beleid te vrijwaren van de invloed van lobby's. De crisis leert ook dat gedetailleerde vergezichten het niet red- den en dat geldt des te meer voor binnenstedelijke herontwikkeling.

Focus op strategische gebieden

Bij de nieuwe regierol hoort dat men zich focust op de ontwikkeling van een beperkt aantal strategische gebieden. Selectiviteit is belangrijk om een kans te hebben dat het gebied ontwikkeld kan worden. Voor het ontwikkelen van moeilijke locaties moeten gemeenten naar creatieve mogelijkheden in de markt zoeken en stakeholders tot ontwikkeling verleiden. Alleen dan kan nog ontwikkeld worden. Het is verstandig om zich te richten op locaties waar nog vraag naar is en die goed bereikbaar zijn (centrumlocaties). In de stad is er vaak nog steeds vraag naar beter, mooier en/of groter wonen. Die kwaliteitsslag dient in de woningbouw gemaakt te worden.⁹⁸ Locaties in het buitengebied moeten her-

⁹⁵ Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, versie 30 juni 2010.

⁹⁶ Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp*, op. cit., blz. 25.

⁹⁷ Anne Luijten, "Gebiedsontwikkeling is het faciliteren van een groeiproces. Interview met Michiel Schaap, programmamanager Amvest", *Gebiedsontwikkeling.nu* TU Delft, 23 mei 2011.

⁹⁸ Anne Luijten, "Gebiedsontwikkeling is het faciliteren van een groeiproces. Interview met Michiel Schaap, programmamanager Amvest", *Gebiedsontwikkeling.nu* TU Delft, 23 mei 2011.

overwogen of helemaal gestopt worden. Sommigen gaan zelfs zo ver dat men alleen nog locaties moet ontwikkelen waar de gemeente een grondpositie heeft. Voor de overige locaties is dan alleen nog een faciliterende rol weggelegd.⁹⁹

Benut de wettelijke mogelijkheden en regelgeving

Bij de regie op kwaliteit en planontwikkeling hoort dat de stad de wettelijke mogelijkheden en de regelgeving optimaal benut. De Wet Voorkeursrecht Gemeente kan gebruikt worden om grond die niet ontwikkeld wordt binnen de afgesproken termijn te onteigenen en opnieuw uit te geven. De stad kan gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid om een aantal percelen in particulier opdrachtgeverschap te laten uitgeven. De faciliterende grondpolitiek maakt het mogelijk om de kosten van oude leegstaande kantoren door te belasten aan nieuwe kantoren. Er kan gebruik gemaakt worden van projectbesluiten, in plaats van bestemmingsplannen, om gebiedsontwikkelingen te faciliteren. Verder kan maximaal gebruik gemaakt worden van de regelvrije ruimte die geboden wordt in de interimwet Stad en Milieu en de Crisis- en Herstelwet.¹⁰⁰

In het najaar publiceert het Watertorenberaad een document over de mogelijkheden met het planologisch-juridisch instrumentarium. Hierin zitten nog veel onbenutte kansen. Gemeenten zeggen nu te snel dat iets niet kan.

Tegelijkertijd blijft het nuttig om de regelgeving te vereenvoudigen en te versoepelen. De regelgeving rond binnenstedelijke herprogrammering verdient aanpassing om flexibiliteit mogelijk te maken. Onderzoeksverplichtingen kunnen vereenvoudigd en milieunormen afweegbaar gemaakt worden. Tijdelijke vrijstellingen van het bestemmingsplan kunnen eenvoudiger gemaakt worden en zouden sneller verleend moeten kunnen worden met een langere geldigheidsduur. Het omgevingsrecht kan verder vereenvoudigd worden.¹⁰¹

Gebruik van nieuwe instrumenten

Naast het maximaal benutten van de wettelijke mogelijkheden en het wegnemen van de bottlenecks in de bestaande regelgeving hoort bij de nieuwe regierol ook het gebruik van nieuwe instrumenten. Een instrument dat bijvoorbeeld in Duitsland en Frankrijk wordt toegepast is de stedelijke herverkaveling. Alle eigenaren in een bepaald gebied dragen hun eigendomsrechten over aan een (op te richten) gebiedsontwikkelingsmaatschappij, met het oog op de transformatie van het gebied. Indien de eigenaren medewerking weigeren, kan de overdracht wettelijk worden afgedwongen. De gebiedsontwikkelingsmaatschappij gaat vervolgens aan de slag met de herontwikkeling van het gebied. Na (gedeeltelijke) sloop en herverkaveling krijgen de oorspronkelijke eigenaren weer eigendomsrechten toegewezen, in omvang of waarde gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel in het gebied. Het kan ook dat ze worden gecompenseerd voor het verlies van hun eigendomsrechten. De gemeente verwerft opnieuw het eigendom van de openbare ruimte. Alle eigenaren profiteren naar rato van de omvang van hun oorspronkelijke eigendom van de waardeverhoging in het gebied, maar dragen ook naar rato van hun toe-

⁹⁹ Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, versie 30 juni 2010.

¹⁰⁰ Marcel Brok, *Eindrapportage onorthodoxe maatregelen*, s.l., 1 juni 2011, blz. 6.

¹⁰¹ Friso de Zeeuw en Agnes Franzen, *Tien acties voor gebiedsontwikkeling*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 17 februari 2011 (actie 6). En zie het MIRT-onderzoek van de Stuurgroep onorthodoxe maatregelen.

komstige waardeestijging bij aan de kosten van de herverkaveling.¹⁰² Dit nieuwe instrument zou logisch aansluiten bij nieuwe samenwerkingsvormen tussen actoren als gebiedscoalities, verenigingen voor wijk- en gebiedseigenaren, gebiedsmanagement en gebiedsconvenanten.¹⁰³ Bij het samenbrengen van meerdere en nieuwe actoren in de gebiedsontwikkeling en bij het beter combineren van ruimtelijke ordening, cultuur, cultureel erfgoed, welzijn, zorg, economie, veiligheid en verkeer in de gebiedsontwikkeling kunnen de wederzijdse belangen zichtbaar gemaakt worden en kan naar een gezamenlijke consensus gestreefd worden door middel van maatschappelijke kosten batenanalyses, de Mutual Gains Approach en de Charette.¹⁰⁴

Wat te doen?

- Ontwikkelen wordt moeilijker (met meer partijen, andere rol partijen, lastiger financiering, incrementeler, kleinschaliger, gefragmenteerder). Dit vraagt meer expertise en aandacht.
- Geen regie op grote, langjarige en gedetailleerde plannen, maar regie in de jaren '10 (klein, krachtig, eenvoudig, flexibel, ontwikkeld met eindgebruikers en financiers, faciliterend en verleidend in plaats van sturend en beheersend).
- Draag zorg voor een eenduidig en faciliterend loket.
- Focus op kwaliteitsbewaking, randvoorwaarden en termijnen.
- Herontwikkel actief een zeer beperkt aantal strategische gebieden voor de stad.
- Benut maximaal de wettelijke mogelijkheden en regelgeving.
- Maak gebruik van nieuwe instrumenten (stedelijke herverkaveling, gebiedscoalities en –convenanten, MKBA's, Mutual Gains Approach en de Charette).

¹⁰² Erwin van der Krabben, *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Nijmegen, 2011, blz. 17, 18.

¹⁰³ Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, versie 30 juni 2010, blz. 9.

¹⁰⁴ Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp*, op. cit., blz. 13, 14, 38-40. Zie ook de checklist met spelregels voor het aangaan van samenwerkingsconstructies van de VROM-raad. VROM-raad, *Wisselende Coalities*, Den Haag, 2008.

7. Herprogrammeren met kennis, flexibiliteit en innovativiteit

Inleiding

De rijksoverheid heeft het voornemen haar taken en verantwoordelijkheden binnen de ruimtelijke ordening verder te decentraliseren. Tegelijkertijd krimpen gemeenten hun stedenbouwkundige diensten in. Dat lijkt niet zo problematisch, want er is inderdaad een overdaad aan planvorming, bestuurlijke drukte en procesmanagement. Dit zou volgens Janny Rodermond mogelijk tot de conclusie kunnen leiden: "hoog tijd om de bezem er eens door te halen, zeker nu de bouwactiviteiten drastisch zijn afgenomen". Het tegendeel is echter waar. Er is een visie nodig op welke kennis en vaardigheden in de stadsontwikkeling nodig zijn in en na de crisis in de bouw- en vastgoedwereld.¹⁰⁵ Van belang is om te blijven beseffen dat de markt alleen projecten van beperkte omvang en looptijd aankan, met de noodzaak om onmiddellijke winst te genereren bij oplevering. Projecten met een langere looptijd en winst op langere termijn of projecten die het realiseren van maatschappelijke doeleinden nastreven, zijn altijd publiek gestuurd.¹⁰⁶

Willen de diensten ruimtelijke ontwikkeling en stadsontwikkeling hun rol kunnen spelen in de paradigmashift, hun positie en betekenis versterken en houden, dan is het noodzakelijk om de vakkennis te verdiepen, een vitale infrastructuur op te bouwen en om het nieuwe vakmanschap uit te werken.¹⁰⁷ Het gaat daarbij om samenhang, de lange termijn en een brede blik. Men moet de losse stedelijke fragmenten zien te verbinden. Deze rol wordt des te belangrijker omdat de plannen, projecten en gebiedsontwikkelingen kleiner en in de tijd gespreid worden. De toekomstige opgaven liggen op het terrein van inbreiden, mengen en verdichten. Dit is cruciaal om de ongekende transformatieopgave mogelijk te maken.¹⁰⁸ Hiervoor is veel kennis, expertise en ervaring nodig.

Kennisniveau moet omhoog

"In plaats van grond wordt kennis belangrijk".¹⁰⁹ In de nieuwe realiteit is kennis ontwikkelen, delen en verspreiden over de kunst van gebiedsontwikkeling essentieel. En dit is des te meer essentieel omdat

¹⁰⁵ Guido Wallagh en Pieter van Wesemael, "Een stedenbouw van verschillen", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Rotterdam, 2011, blz. 6.

¹⁰⁶ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Ton Schaap, Rotterdam, 2011, blz. 122.

¹⁰⁷ Janny Rodermond, "Lacunes in opdrachtgeverschap bij gemeenten en regio's", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map02 Hoe het ander kan*, Rotterdam, 2011, blz. 5.

¹⁰⁸ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Ton Schaap, Rotterdam, 2011, blz. 116, 121, 122; *Idem Peter Kuenzli*, blz. 90

¹⁰⁹ Karl Bijsterveld, "De tijd van dikke masterplannen in voorbij. Van Poelgeest over ontwikkelen in Amsterdam tijdens en ná de crisis", in: *Building Business*, oktober 2010, blz. 29.

de kenniscultuur en -infrastructuur decennialang verwaarloosd is.¹¹⁰ In de stads- en gebiedsontwikkeling moet de integrale waardeontwikkeling van gebieden het uitgangspunt zijn en niet alleen de vastgoedontwikkeling.¹¹¹

De noodzaak van gecertificeerde en doorleefde vakkennis

In een recente inventarisatie van het Stimuleringsfonds voor Architectuur bleek het ontbreken van voldoende professioneel en ambitieus opdrachtgeverschap. Juist nu het zo hard nodig is. Vaak wordt de gebiedsontwikkeling en programmering gedaan door professionals met een heel andere opleiding. Niet zelden is het vak gereduceerd tot het juridisch en financieel controleren van particuliere initiatieven. De diensten bij gemeenten zijn inmiddels tot op het bot uitgekleed en gereduceerd tot een faciliterend orgaan of tot secretariaten. "In de afgelopen tien jaar is iedereen die over enige kennis beschikte uit het gemeentelijk apparaat gesneden".¹¹²

Toch is de ommekeer ook al zichtbaar. In een aantal steden zijn de diensten versterkt. Amsterdam zet sterk in op de verhalende kant van de stedenbouw en bij de Dienst Ruimtelijke Ordening werken 45 echte stedenbouwkundigen. "Een uitzonderlijk stedenbouwkundig reservaat."¹¹³ Groningen werkt sterk agenderend door consequent verschillende lagen en schaalniveaus te onderscheiden. En ook Enschede heeft de stedenbouwkundige ontwikkeling en het ontwerp stevig geprofessionaliseerd en inhoudelijk versterkt.¹¹⁴ In sommige gemeenten trekt men de regie weer naar zich toe, na enkele slechte ervaringen. Men wil zich niet meer laten verrassen door de markt die niet per se publieke doelen nastreeft.¹¹⁵ Vakkennis en ervaring zijn van belang omdat de stads- en gebiedsontwikkeling om analyse en integratie vragen. Daarbij komt het aan op het stellen van de juiste waarden, het geven van een nieuwe betekenis aan een plek, het conceptueel ontwerpen in lagen (ondergrond, netwerken, occupatie) en het driedimensionaal visualiseren hiervan. Ervaring is hierbij onontbeerlijk omdat 'stedenbouw om minimaal 10.000 vlieguren vraagt'.¹¹⁶

¹¹⁰ Guido Wallagh en Pieter van Wesemael, "Een stedenbouw van verschillen", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Rotterdam, 2011, blz. 9.

¹¹¹ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Peter Kuenzli, Rotterdam, 2011, blz. 89.

¹¹² Janny Rodermond, "Lacunes in opdrachtgeverschap bij gemeenten en regio's", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map02 Hoe het ander kan. Centra over stad en regio*, Rotterdam, 2011, blz. 5; J. de Willigen, 'Geef ons een vleugje België', *Het Financieel Dagblad*, 18 augustus 2011. Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Tjerk Ruimschotel, Rotterdam, 2011, blz. 110, 115. *Idem*, Wiebe Oosterhoff, blz. 123, 124.

¹¹³ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Zef Hemel, Rotterdam, 2011, blz. 130.

¹¹⁴ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Henk Ovink, Rotterdam, 2011, blz. 43.

¹¹⁵ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Han Beumer, Rotterdam, 2011, blz. 24.

¹¹⁶ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Mariet Schoenmakers, Rotterdam, 2011, blz. 72; Henk Puylaert en Henk Werksma, *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!*, Delft, april 2011, blz. 19. Sommigen zijn van mening dat niet de stedenbouwkundige maar juist de planoloog weer veel zichtbaarder moet worden en weer de kritische regie moet gaan voeren en zich niet langer moet laten overvleugelen door EZ'ers, grondbedrijfmedewerkers, projectleiders en stedenbouwkundigen. Leonie Janssen-Jansen, *Ontwikke-*

Inzet van multidisciplinaire kennis

De stedenbouwkundigen, planologen en planeconomen dienen op het snijvlak van de lokale geschiedenis, de sociaal-economische activiteit en de ruimtelijke karakteristieken inzicht te hebben in de kenmerken van de lokale identiteit. Vanuit deze multidimensionale analyse, met kennis en begrip van de lokale situatie, kunnen zij gebiedsontwikkelingen schetsen die passen bij de mensen, de plek en de fase in hun ontwikkeling.¹¹⁷ Men moet het fysieke domein beheersen, integraal kunnen werken, en denken, en perspectieven kunnen ontdekken en formuleren.¹¹⁸ Het goed combineren van sociaal-economische, sociaal-culturele en civieltechnische kennis, het bundelen van expertise binnen de stad en het zorgdragen voor de maximale uitwisseling van ervaring lukt tot nu toe in onvoldoende mate.¹¹⁹

Strategische kennis

In de stad- en gebiedsontwikkeling is vaardigheid nodig in het doordenken van de wisselwerking tussen ontwerp en realisatie. De nieuwe opgaven en condities vragen om andere wijzen van financieren, faseren en ontwikkelen en daarmee om een ander type ontwerp: minder plan en meer strategie. Een strategie die duidelijk is op hoofdlijnen, maar op onderdelen juist flexibel en een die kan meegroeien met veranderende behoeften en inzichten in de samenleving.¹²⁰ Dit is anders dan het traditionele plan. Het zijn meer raamwerkplannen voor de lange termijn die een perspectief schetsen, waarin de samenhang tussen architectonische uitwerkingen en de aansluiting op de openbare ruimte nauwkeurig is gedefinieerd. Hiermee wordt de verhouding tot de context vastgelegd en is er tegelijkertijd flexibiliteit voor uitwerkingen. "Ik kom projecten tegen waarin een plan al in uitvoering is, maar de samenhang ontbreekt. Iedere architect is als het ware zijn eigen losse onderdelen aan het maken. Door middel van 'achteraf stedenbouw' wordt geprobeerd alsnog samenhang te definiëren. Het is alsof je een symfonie moet componeren terwijl de muziek al speelt. Dit kan voorkomen worden als de overheid vooraf vaststelt wat zij wil bereiken. Dit is binnen enkele gemeenten goed geregeld, maar dat zijn uitzonderingen".¹²¹

lingsbubbles en planningsdromen, Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Amsterdam, 14 oktober 2010, blz. 38, 42, 43.

¹¹⁷ Guido Wallagh en Pieter van Wesemael, "Een stedenbouw van verschillen", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Rotterdam, 2011, blz. 9.

¹¹⁸ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Hilde Blank, Rotterdam, 2011, blz. 46.

¹¹⁹ Friso de Zeeuw en Agnes Franzen, *Tien acties voor gebiedsontwikkeling*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 17 februari 2011 (actie 10); Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Peter Kuenzli, Rotterdam, 2011, blz. 90.

¹²⁰ Guido Wallagh en Pieter van Wesemael, "Een stedenbouw van verschillen", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Rotterdam, 2011, blz. 9.

¹²¹ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Roy Bijhouwer, Rotterdam, 2011, blz. 109. Roy Bijhouwer noemt het een winst dat overheden in Europese aanbestedingen gedwongen worden om de vraag heel precies en goed te formuleren.

Voorbeeld 6: De herontwikkeling van Strijp in Eindhoven¹²²

Strijp-S is een broedplaats op het gebied van technologie en stedelijke cultuur in Eindhoven. De ambities zijn om hier ook een speelveld voor innovatieve stedenbouw te realiseren. De focus is op vernieuwing en inventiviteit afgeleid van de innovativiteit van de vroegere beeldbuisindustrie. Met een transformatieproces dat is gebaseerd op een visie in plaats van eindplannen, met een juridisch kader dat verandering toelaat en met innovatieve arrangementen die uitgaan van wat de grond waard moet zijn, in plaats van wat het kan opbrengen. De eigenaren, de ontwikkelaar/bouwer, de gemeente, bewoners en bedrijven zijn actief op zoek gegaan naar de cultuurhistorische, mentale en toekomstige betekenis van dit gebied. Leidend in de uitwerking van het gebied zijn de kwaliteiten en de duurzaamheid van het nieuwe woongebied en de wensen van de toekomstige bewoners en gebruikers. De stedenbouwkundigen Adriaan Geuze en Jo Coenen positioneren stedenbouw als een proces dat organisch meebeweegt met de tijd, Maar zij garanderen met hun stedenbouwkundige visie en stedenbouwkundige kaders ook continuïteit, waardoor tegelijkertijd tussentijdse ontwikkelingen en beheer mogelijk zijn. Het stedenbouwkundig plan wordt getoetst bij een klantenpanel. Het plan is erop gericht het contact tussen de bewoners onderling en het contact tussen de wijk en haar omgeving te faciliteren en te stimuleren.

Om de locatie tot leven te brengen, is het van belang om partijen te zoeken die partner kunnen zijn. De eerste 240 bewoners van "kale" lofts zijn geselecteerd op basis van een 'sollicitatiebrief' waarbij hen is gevraagd wat zij gaan bijdragen aan de branding van Strijp-S. En bij de herontwikkeling van Strijp R zijn de plannen bijgesteld toen Piet Hein Eek een partner werd. Een prachtige oude fabriek heeft nu een nieuwe bestemming gekregen, met een ondernemer die zorgt dat er iets gebeurt. Dat kun je niet doen op basis van de klassieke relatie tussen huurder en verhuurder en het is ook niet voortijdig van te voren in een bestemmingsplan te 'plannen'.

Strijp is een goed voorbeeld van duurzame herontwikkeling. Er is niet eerst een plan gemaakt, maar eerst een verkenning van de grenzen. De identiteit van het gebied wordt sterk gekoppeld aan een duurzaam hergebruik van de aanwezige cultuurhistorie. Relicten van gebouwen, materialen en bestaande bomen blijven behouden en worden hergebruikt. Fabriekshallen, een portiersloge, loopbruggen en het oude perron blijven behouden terwijl deze officieel geen monumentale waarde hebben. Sloopmaterialen worden hergebruikt. In het plan is rekening gehouden met geluidsbelasting, bodemverontreiniging, ontsluiting en dergelijke. Bovendien is in het plan flexibiliteit ingebouwd om gaandeweg kansen mee te nemen. Toch is dit verre van eenvoudig. Voor zo'n complexe, langdurige en kostbare opgave biedt een bestemmingplan de benodigde zekerheid. Maar het is daarmee weer minder goed hanteerbaar bij onvoorziene veranderingen en kansen die zich in het gebied voordoen. Verder vraagt langzame stedenbouw in binnenstedelijk gebied om fundamenteel andere financieringsconstructies voor herontwikkeling, herbestemming, ontwikkeling en beheer.

¹²² Anne Luijten, *Gebiedsontwikkeling is het faciliteren van een groeiproces*. Michiel Schaap, programmamanager Amvest, *Gebiedsontwikkeling.nu*, 23 mei 2011; Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Jack Hock, Rotterdam, 2011, blz. 51-57; Henk Puylaert en Henk Werksma, *op. cit.*, blz. 18.

Ontwerpend onderzoeken

Ontwerpend onderzoek is een wezenlijk onderdeel van de stads- en gebiedsontwikkeling.¹²³ Men zal meervoudig onderzoek moeten doen, met veel aandacht voor de geschiedenis, de morfologie, de sociaal-economische karakteristieken en de potentie van een gebied.¹²⁴ Juist de nieuwe onderzoekende professional is bij uitstek geschikt om op het snijvlak van de lokale geschiedenis, de sociaal-economische actualiteit en de ruimtelijke karakteristieken greep te krijgen op de kenmerken van de lokale identiteit. Vanuit deze multidimensionale analyse, gebaseerd op kennis en begrip van de lokale situatie, kan men met maatwerk inspelen op de trends en een agenda formuleren.¹²⁵

Professioneel opdrachtgeverschap

Goed opdrachtgeverschap is op regionale en gemeentelijke schaal een voorwaarde voor ruimtelijke kwaliteit. Het gebrek aan continuïteit en geheugen is daarbij een probleem. Tegelijkertijd is het opdrachtgeverschap vaak buitengewoon diffuus. Zowel door de opkomst van de marktpartijen, maar ook binnen de gemeenten treedt een veelvoud aan (sectorale) partijen als opdrachtgever op. Echter de behoefte aan sturing op de samenhang en verbindingen wordt belangrijker. "Hoe kleiner het project wordt gedefinieerd, hoe groter de vraag is om de samenhang tussen de losse projecten tot stand te brengen."¹²⁶ Deze behoefte zal steeds groter worden.

Nieuwe en andere vaardigheden noodzakelijk

In de herprogrammering wordt van de stedenbouwkundige, planoloog en planeconoom een nieuw vakmanschap verlangd waarin onderzoek, kennis en reflectie sleutelposities innemen. Het gaat om een systematisch combineren van onderzoek, ontwerp en ontwikkelen en het combineren van de competenties die nodig zijn voor analyse, visie, strategie, implementatie en uitvoering.¹²⁷ Naast deze vaardigheden zijn in toenemende mate van belang: tekenen én rekenen, ontwikkeld beheer, samenwerkingsbereidheid en -gaven, onderhandelingsvaardigheden en conflictbeheersing en communicatieve vaardigheden.

¹²³ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Anco Schut, Rotterdam, 2011, blz. 11 (belang van ontwerpend onderzoek). De Raden adviseren om ook de monitoringfunctie te borgen. Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad, *Toekomst van het ruimtelijk beleid*, Adviesnr. 2011/02, 8 juni 2011, blz. 7.

¹²⁴ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Peter Kuenzli, Rotterdam, 2011, blz. 84. Goede voorbeelden van strategische kennisontwikkeling en het delen van deze kennisontwikkeling zijn het Watertorenberaad, de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft, de MIRT-werkgroep onorthodoxe maatregelen en de Toolbox van BZK/Agentschap.

¹²⁵ Guido Wallagh en Pieter van Wesemael, "Een stedenbouw van verschillen", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Rotterdam, 2011, blz. 9; Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Joks Jansen, Rotterdam, 2011, blz. 59.

¹²⁶ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Roy Bijhouwer, Rotterdam, 2011, blz. 109.

¹²⁷ Guido Wallagh en Pieter van Wesemael, "Een stedenbouw van verschillen", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Rotterdam, 2011, blz. 9; Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Peter Kuenzli, Rotterdam, 2011, blz. 89.

Tekenen en rekenen

Het belang van het goed verbinden van 'tekenen en rekenen' neemt toe. Stadsontwikkeling moet meer consumptiegericht zijn, maar tegelijkertijd is het noodzakelijk om meer oog te hebben voor de economische dragers van de stedelijke ontwikkeling. Dit combineren van 'tekenen en rekenen' vergt de inzet van andersoortige kennis en competenties.¹²⁸

Ontwikkeld beheer

In de huidige praktijk van stedelijke transformatie zijn beheer en ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden.¹²⁹ De nieuwbouwmakelaar is er een van hit en run. Maar in de bestaande voorraad komt het aan op beheer en duurzaam ondernemen.¹³⁰ Rudy Stroink legt zelfs het beeld neer dat wij de stad als een hotelmanager moeten gaan beheren; iedere dag met kleine aanpassingen de stad aantrekkelijker en sfeervoller maken voor de inwoners en de gasten.

Samenwerkingsbereidheid en -gaven

In de komende decennia bepaalt in belangrijke mate de gemeenschap wat er ontwikkeld wordt, niet de ambtenaar noch de ontwikkelaar. Het nieuwe ontwikkelen is een kwestie van het begrijpen van de stad en er dan zorgvuldig iets aan toevoegen. Bij dat begrijpen en vertalen heeft de stedenbouwkundige, planoloog of planeconoom weer een belangrijke rol. In het Werkboek van het Watertorenberaad noemt men dit de procesomkering. De interactieve gebiedsontwikkeling neemt het bestaande stedelijke en sociale weefsel als uitgangspunt en de woonconsumenten als vertrekpunt. In de bottom-up planvorming zijn samenwerkingsbereidheid en -gaven noodzakelijk.¹³¹

Onderhandelingsvaardigheden en conflictbeheersing

Nu zijn bezwaarprocedures een belangrijke reden voor de vaak (te) lange doorlooptijden in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Met de noodzaak om te komen tot meer flexibiliteit en raamwerkplannen kan men in botsing komen met de belangen van eigenaren in een gebied. Bovendien moet de moderne programmering geen grootste gemene deler zijn van alle gebiedsbelangen en claims. Integendeel, om tot kwaliteit te komen moet de stedenbouw confronteren, en kennis en opvattingen aandragen over de ontwikkeling van een plek.¹³² Daarmee liggen procedures en rechtszaken op de loer. Dit vraagt om nieuwe vaardigheden als geduld, het goed kunnen aanvoelen van kansen, ondernemerschap, onderhandelingsvaardigheden en conflictbeheersing.¹³³

¹²⁸ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Anco Schut, Rotterdam, 2011, blz. 17; Janny Rodermond, "Lacunes in opdrachtgeverschap bij gemeenten en regio's", in: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map02 Hoe het anders kan*, Rotterdam, 2011, blz. 6.

¹²⁹ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map02 Agenda stedenbouw Hoe het anders kan. Centra over stad en regio*, Wouter Veldhuis (*Verander de stad, begin bij je zelf*), Rotterdam, 2011, blz. 7.

¹³⁰ Lenny Vulperhorst, *Blindeman of coproducent*, *op. cit.*, blz. 31.

¹³¹ Watertorenberaad, *Werkboek 2010*, s.l., s.a., blz. 10-19.

¹³² Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews*, Henk Ovink, Rotterdam, 2011, blz. 43.

¹³³ Karl Bijsterveld, "De tijd van dikke masterplannen in voorbij. Van Poelgeest over ontwikkelen in Amsterdam tijdens en na de crisis", in: *Building Business*, oktober 2010, blz. 29.

Communicatie

De professionals moeten niet alleen een toekomstperspectief ontwerpen. Zij moeten dit perspectief ook kraakhelder kunnen communiceren. Een plan als wenkend perspectief waarvan alle actoren zeggen "ok, ja natuurlijk".¹³⁴ Volgens Joks Janssen is er een rol weggelegd voor de 'narratieve stedenbouwer' die op basis van een goed verhaal de goede vragen kan stellen en de juiste randvoorwaarden kan scheppen.¹³⁵

Wat te doen?

- Om de stagnatie in de stads- en gebiedsontwikkeling te doorbreken en om de samenhang, de lange termijn en de brede blik in de stadsontwikkeling te bewaken, is een eigen professionele dienst onmisbaar met ervaren gecertificeerde planologen, stedenbouwkundigen en planeconomen.
- Tegelijkertijd moet de vakkennis verdiept worden, de kennisinfrastructuur versterkt worden en nieuw vakmanschap ontwikkeld worden.
- De nieuwe vakkennis wordt gekenmerkt door de inzet van multidisciplinaire kennis, strategische kennis, ontwerpend onderzoeken en professioneel opdrachtgeverschap.
- De herprogrammering vraagt een heldere visie (wat willen we bereiken?), duidelijke randvoorwaarden en kraakheldere raamwerkplannen die een strategie op hoofdlijnen zijn voor de stad, maar die op onderdelen flexibel zijn en kunnen meegroeien met veranderende behoeften en inzichten in de samenleving.
- In het nieuwe vakmanschap staan centraal: analyse, onderzoek, kennis, reflectie, visie, ontwerp, ontwikkelen, strategie, implementatie en uitvoering. Dit vraagt om breed opgeleide professionals die opereren op het snijvlak van lokale geschiedenis, lokale identiteit, sociaal-economische activiteiten en ruimtelijke karakteristieken.
- In het nieuwe vakmanschap zullen 'tekenen en rekenen', ontwikkeld beheer, samenwerkingsbereidheid en –gaven, onderhandelingsvaardigheden en conflictbeheersing, en een verhaal vertellen als wenkend perspectief belangrijker worden.

¹³⁴ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews, Tjerk Ruimschotel*, Rotterdam, 2011, blz. 114.

¹³⁵ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Map01 Agenda stedenbouw Interviews, Joks Jansen*, Rotterdam, 2011, blz. 59.

8. Resumé

Inleiding

De steden zitten in een transitiefase. Het business model van de ruimtelijke ordening van de afgelopen decennia is uitgewerkt. Het stoppen met stads- en gebiedsontwikkeling is echter geen optie. Integendeel. De opgaven worden alleen maar groter. Steden moeten zich met binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen versterken, kwaliteit toevoegen, op eigen wijze bijzonder blijven en aansluiten bij de veelzijdige en hoger wordende wensen van de woonconsumenten. Op basis van de voorgaande hoofdstukken kunnen op korte en langere termijn de volgende stappen gezet worden om te komen tot een kansrijke herprogrammering woningbouw in de Nederlandse steden.

Op korte termijn, in de transitiefase

1. Herbevestigen, aanscherpen of actualiseren van de structuurvisie. Dit is noodzakelijk in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), het biedt de basis om scherpe keuzes te maken in het kader van de herprogrammering, én het maakt het mogelijk om de plankosten door te belasten. Met een duidelijke structuurvisie en eenduidig beleid is de gemeente een betrouwbare partner voor alle partijen. Dit zal het vertrouwen in de toekomst van stad vergroten en beleggers het vertrouwen geven om in de stads- en gebiedsontwikkeling te investeren.
2. Het is van belang om een aantal criteria te formuleren en hiermee op systematische wijze *alle* plannen en voorgenomen projecten door te nemen. Dit leidt tot selectie en prioritering. Het is goed hierbij indringend te wegen wat echt nodig is en welke projecten/plannen strategisch cruciaal zijn voor de stad. Maak in onderling overleg met de stakeholders keuzes in de fasering. Doe de hele exercitie in een aantal slagen zodat de uiteindelijke scherpe selectie leidt tot schaarste. Selectiviteit en schaarste vergroten de kans dat bepaalde projecten nog gerealiseerd kunnen worden.
3. Een heldere en regelmatige communicatie over de bereikte inzichten als gemeente naar alle stakeholders kan de ontwikkeling versnellen en juridische gevechten voorkomen. Vergeet hierbij de bewoners en eindgebruikers niet. Hierdoor zien partijen kansen, wordt ondernemerschap bevorderd en door de duidelijke communicatie over de nieuwe spelregels worden planschades voorkomen.
4. Er is (meer) kennis en expertise nodig in het gemeentelijk apparaat (stedenbouwkundigen, planologen, planeconomen). Kennis en expertise zijn onontbeerlijk bij het prioriteren van plannen en voorgenomen projecten, en bij het meer incrementeel, organisch, flexibel en met betrokkenheid van vele (nieuwe) actoren (binnen)stedelijk ontwikkelen van de stad. Het toepassen van eigen kennis en expertise maakt het mogelijk om de duurzame ontwikkeling van de stad te bewaken, om regelmatig te heroverwegen, en om jaarlijks de plannen en projecten te evalueren en - indien nodig - te herbestemmen.

5. Een hoger kennisniveau en meer expertise binnen de eigen diensten is ook nodig om het beschikbare instrumentarium maximaal te kunnen benutten en om zich nieuwe instrumenten eigen te maken. Tot de beschikbare en nieuwe instrumenten horen: het bestemmen van functies voor een bepaalde tijd, vergunningen een beperkte houdbaarheid geven, het maken van prestatieafspraken met corporaties en marktpartijen, het actief toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, kostenverhaal (Grondexploitatiewet in kader van nieuwe Wro), ontwikkelend beheren, onderzoekend ontwikkelen, regionale afstemming en programmering, de inzet van Ontwikkelingsfondsen, maatschappelijke kosten batenanalyses, stedelijke herverkaveling en gebiedsconvenanten.
6. Een belangrijke vraag die beantwoord moet worden, is: wat te doen met de gebieden en locaties waar de plannen naar ver in de toekomst zijn verschoven? Er is aandacht nodig voor de programmering van de tijdelijke stad en voor hogere investeringen in de publieke ruimte in gebieden die zeer geleidelijk, organisch of voorlopig niet ontwikkeld worden.
7. Iedereen is aan het zoeken naar en experimenteren met nieuwe financieringsvormen. In dit verband is het verstandig om binnen de gemeente het kennisniveau over financieringsmogelijkheden en onorthodoxe maatregelen te delen, te ontwikkelen en te vergroten. Er kan daarbij gebruik gemaakt worden van de inzichten, ideeën en voorbeelden over nieuwe financieringsvormen van de ToolBox Financieringsconstructies, de Stuurgroep onorthodoxe maatregelen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, Het Watertorenberaad en de vakgroep Gebiedsontwikkeling van de TU Delft.
8. Het is zeer risicovol om in de plannen en projecten te calculeren met veronderstelde opbrengsten in de verre toekomst.

Op langere termijn, na de transitiefase

9. De herprogrammering gaat naar een klein, krachtig, eenvoudig en flexibel programma. Hierin zal ruimte zijn voor nieuwe ontwikkelingen en is niet alles vastgezet met overvloedige en gedetailleerde planvorming. Nieuwe ontwikkelingen kunnen gefaciliteerd en gestimuleerd worden door partijen (zoals eindgebruikers en financiers) bij elkaar te brengen. Door bovendien 'tekenen en rekenen' en 'kosten en opbrengsten' dicht bij elkaar te brengen krijgt vraaggericht ontwikkelen inhoud en worden doorlooptijden verkort.
10. De tendens is om te werken met kleinschaliger programma's en conceptschema's in plaats van grote, langjarige dichtgetimmerde plannen. Deze programma's, schema's en raamwerkplannen zijn ingebed in de structuurvisie. De gebiedsontwikkeling en planvorming zal organischer en incrementeler zijn. Het is daarbij van belang om heldere regels over de eindigheid van bestemmingen en vergunningen op te stellen. Indien de ontwikkeling niet plaatsvindt binnen de afgesproken tijdsperiode dan vervallen de bestemming, toezegging en vergunning en is herbesteding mogelijk. Dit bevordert de slaagkansen van projecten, verkort de doorlooptijd en verlaagt de kosten van programmering en gebiedsontwikkeling.

11. Het is verstandig om regelmatig de structuurvisie (bijvoorbeeld vierjaarlijks) te herzien en te zorgen voor een jaarlijkse evaluatie van de projecten, plannen en gebiedsontwikkelingen (reality check). Dit maakt het mogelijk om toezeggingen en rechten in te trekken en opnieuw uit te geven en te herbestemmen.

Bijlage 1 Grondportefeuille steden

Grondaankopen door de G37-steden 2001-2011, percentage ontwikkeld en in portefeuille in mei 2011

Steden	Aangekocht in 1.000 m ²	Ontwikkeld	In portefeuille in 1.000 m ²
Zwolle	4.830	26%	3.559
Groningen	3.665	25%	2.734
Tilburg	3.540	24%	2.707
Apeldoorn	3.101	26%	2.282
's-Hertogenbosch	4.951	55%	2.247
Haarlemmermeer	3.910	43%	2.228
Almelo	3.564	38%	2.223
Almere	3.956	45%	2.167
Leeuwarden	3.582	43%	2.055
Breda	3.040	44%	1.694
Enschede	2.407	31%	1.672
Venlo	2.810	44%	1.574
Nijmegen	2.515	42%	1.447
Rotterdam	2.055	39%	1.247
Hengelo	1.848	33%	1.230
Ede	1.903	37%	1.194
Utrecht	2.448	60%	979
Maastricht	1.110	12%	974
Alkmaar	1.143	28%	825
Emmen	5.044	86%	730
Lelystad	4.139	83%	691
Dordrecht	925	33%	622
Deventer	1.113	46%	597
Helmond	1.148	49%	589
Amersfoort	1.877	71%	543
Leiden	527	2%	517
Arnhem	754	41%	443
Sittard-Geleen	650	33%	438
Den Haag	818	70%	242
Zoetermeer	205	8%	190
Zaanstad	197	23%	152

Steden	Aangekocht in 1.000 m ²	Ontwikkeld	In portefeuille in 1.000 m ²
Amsterdam	1.721	92%	136
Eindhoven	204	61%	79
Delft	237	73%	63
Heerlen	52	69%	16
Haarlem	10	0%	10
Schiedam	1	100%	0

Bron: Kadaster, Analyses t.b.v. Handreiking Herstructurering Woningbouw G32, augustus 2011. Onbebouwde percelen; dus exclusief spoorzones, industrieterreinen e.d.

Bijlage 2 Financieel risico nog onbebouwde gronden

Onbebouwde gronden in portefeuille en raming 'afboekwaarde'

Steden	Onbebouwd in portefeuille x 1.000 m ²	Aanschafwaarde x € 1.000 <i>betaald & inflatie</i>	Agrarische waarde x € 1.000 <i>huidige marktprijzen</i>	'Afboekingswaarde' x € 1.000
Zwolle	3.559	50.389	10.089	40.300
Haarlemmermeer	2.228	51.980	11.742	40.238
Breda	1.694	48.166	9.169	38.998
Nijmegen	1.447	42.123	4.115	38.008
Apeldoorn	2.282	38.803	6.594	32.209
Leeuwarden	2.055	28.805	6.116	22.689
Utrecht	979	24.751	2.960	21.791
's-Hertogenbosch	2.247	29.689	9.986	19.703
Enschede	1.672	25.848	7.647	18.200
Almelo	2.223	21.274	3.662	17.613
Alkmaar	825	17.673	2.219	15.454
Tilburg	2.707	25.945	11.570	14.375
Groningen	2.734	17.724	5.129	12.594
Hengelo	1.230	16.791	5.106	11.685
Sittard- Geleen	438	11.455	1.435	10.019
Maastricht	974	13.473	3.757	9.717
Almere	2.167	14.419	4.884	9.535
Arnhem	443	11.641	2.249	9.392
Ede	1.194	11.956	3.062	8.894
Amersfoort	543	9.614	1.299	8.315
Amsterdam	136	8.382	480	7.902
Dordrecht	622	9.913	2.392	7,520
Venlo	1.574	13.102	5.786	7.317
Deventer	597	7.213	1.916	5.296
Rotterdam	1.247	12.093	6.923	5.169
Leiden	517	6.598	2.157	4.441
Helmond	589	5.052	1.716	3.336
Den Haag	242	3.904	672	3.231
Delft	63	2.286	99	2.187
Emmen	730	3.667	1.870	1.797
Lelystad	691	3.728	2.175	1.554

Steden	Onbebouwd in portefeuille x 1.000 m ²	Aanschafwaarde x € 1.000 <i>betaald & inflatie</i>	Agrarische waarde x € 1.000 <i>huidige marktprijzen</i>	'Afboekingswaarde' x € 1.000
Zoetermeer	190	1.412	486	926
Eindhoven	79	954	266	688
Heerlen	16	581	72	509
Haarlem	10	102	46	56
Zaanstad	152	15	13	3
Schiedam	0	0	0	0

Bron: Kadaster, Analyses t.b.v. Handreiking Herstructurering Woningbouw G32, augustus 2011. Onbebouwde percelen; dus exclusief spoorzones, industrieterreinen e.d.

Bijlage 3 Gesprekpartners

E. Arnoldussen – Directeur Ontwikkeling, Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf

L. de Boer – Directeur SEV

E. Dacier – Secretaris Brabantstad/ROW, Provincie Noord-Brabant

J. Haks – Hoofd Wonen en Monumenten, gemeente Groningen

A. van Heijningen – Watertorenberaad/Urbancore

L. Janssen-Jansen – Universitair hoofddocent, Universiteit van Amsterdam

P. Josseaud – Hoofd bureau vastgoed, Provincie Noord-Brabant

J.M.C. Smallenbroek, directeur Stad en Bouw, ministerie van BZK

Nicis Institute

Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

T +31 (0)70 344 09 66
F +31 (0)70 344 09 67
info@nicis.nl
www.nicis.nl

