

“Nieuwe spelregels voor een nieuwe generatie spelers”

Vroeger was de overheid regisseur op de grondmarkt. Vanaf midden jaren tachtig trad de overheid langzaam maar gestaag terug. De laatste 10 jaar is PPS het modebegrip. En nu lijkt de tijd aangebroken voor nieuwe coalities en spelregels. Huidig beleid is immers uit de pas gaan lopen met wet- en regelgeving en praktijk en het wordt steeds twijfelachtiger of met het huidige instrumentarium wel voldoende invulling kan worden gegeven aan de slogan “Privaat wat kan, publiek wat moet”. Zo duurt het gemiddeld duurt al acht jaar voordat publiek-publieke overeenstemming is bereikt over grootschalige gebieds-ontwikkelingen¹. En dat terwijl de behoefte aan o.a. integrale woonmilieus voor de komende jaren onverminderd groot blijft. Overheden en marktpartijen weten onderling nauwelijks waar ze aan toe zijn (denk aan regelgeving Europa) en het vertrouwen in elkaar lijkt soms ver te zoeken². Voorts is de laatste jaren steeds meer grond en ‘grondbedrijf’-expertise bij de markt terecht gekomen. Kritische noten worden inmiddels al gekraakt over het nota Ruimte beleid. Biedt decentrale sturing nog wel voldoende kansen, moeten we niet terug naar centrale aansturing of hebben we hele andere samenwerkingsvormen nodig voor de gebiedsontwikkelingen van de toekomst? Als we slimmer en sneller tot ruimtelijke ontwikkelingen willen komen is het onvermijdelijk verder na te denken over een nieuwe verhouding tussen markt en overheid.

Organiserend vermogen staat centraal

In succesvolle gebieds- en locatieontwikkelingen worden de drie ingrediënten beleid en urgentie (lees: opgave), ambities en condities (lees: ontwikkelingsconcept) en draagvlak bijeen gebracht. Door verkenning van fysieke, sociale en economische elementen kan definiëring van ruimtelijk beleid, de



‘sense of urgency’, en de opgave plaatsvinden. Vervolgens worden ambities en condities geformuleerd in de vorm van een ontwikkelingsconcept dat tegemoet komt aan de opgave. Het concept komt tot stand door de gezamenlijke inspanning van projectontwikkelaars, overheden en adviseurs. Tegelijkertijd is het van belang hiervoor bij alle stakeholders draagvlak te creëren. De ingrediënten worden door middel van organiserend vermogen (denk aan procesontwerp, samenwerkingsmodel, management, communicatie, etc.) samengebracht. Het moment waarop dit gebeurt, wordt een doorwaadbare plaats, versnellingsmoment of ‘window of

opportunity’ genoemd. Het is het moment waarop een vervolgstap in het proces kan worden gemaakt. Door de aandacht te richten op deze cruciale momenten in een ontwikkeling, waarop alle puzzelstukjes samenvallen, is sturing mogelijk³. Het samenwerkingsmodel dat bij de ontwikkeling wordt gehanteerd, moet het bereiken van doorwaadbare plaatsen dan ook optimaal faciliteren.

Trends in modellen voor gebiedsontwikkeling

Tot aan de jaren negentig voerden vrijwel alle gemeenten een actief grondbeleid, waren grondprijzen nog laag, werden hoge grondexploitatiewinsten door gemeenten behaald en werden deze ingezet ten behoeve van maatschappelijk doelen. Traditionele modellen die gebruikt werden waren publieke ontwikkeling, het bouwclaimmodel en private ontwikkeling. Vanaf midden jaren negentig verschenen de eerste generatie PPS-modellen zoals de allianties en joint ventures. Deze modellen pasten beter bij de trends van een terugtrekkende overheid en een faciliterend grondbeleid. Door de toetreding van nieuwe spelers op de grondmarkt werden gronden in een rap tempo duurder. Deze nieuwe modellen hebben niet altijd gebracht wat we er van hadden gehoopt. Projecten komen immers niet sneller tot stand, zijn niet goedkoper en zijn ook niet beter dan vroeger. Om tegemoet te komen aan de integrale en grootschalige opgave die voor ons ligt, zijn we toe aan een nieuwe generatie PPS, wellicht in de vorm van het concessiemodel.

Een gebiedsconcessie is een samenwerkingsvorm dat het bereiken van doorwaadbare plaatsen kan faciliteren. Bij deze vorm gaan overheid en een privaat consortium een overeenkomst aan voor de

1 Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker) & Nederland boven Water; 2008

2 Deloitte; Anders, maar niet beter, evaluatie van gebiedsconcessie in 5 Europese landen; september 2008

3 Menno Schapendonk; Sturen op stromen, masterproof MCD; augustus 2007

(her)inrichting en het beheer en onderhoud van een gebied voor een bepaalde tijd⁴. Het private consortium voert binnen democratisch gelegitimeerde kaders (bijvoorbeeld in de vorm van een tot concessiekader opgewaardeerde structuurvisie) een ruimtelijk plan uit en is voor een bepaalde termijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte in het betreffende gebied⁵. Een gebiedsconcessie is het meest verregaande instrument in het scheiden van publieke en private verantwoordelijkheden. De heldere scheiding stoelt op vertrouwen vertrouwen tussen publiek en privaat. Een gebiedsconcessie kan leiden tot snellere realisatie, meer flexibiliteit om in te spelen op dynamiek, hogere ruimtelijke kwaliteit (uit welbegrepen belang van de consortia), meer tevredenheid van bewoners en aanzienlijke besparingen op de totale kosten⁶. Een gebiedsconcessie ontlast de overheid en leidt tot meer ondernemerschap en ruimte voor initiatieven van marktpartijen. Het concessiekader genereert helderheid over de koers voor het gebied en dat komt het bereiken van de zo gewenste windows of opportunity ten goede. Gebiedsconcessies kunnen gezien worden als een verrijking van de bestaande ontwikkelingsmodellen en als aanvulling op de traditionele bouwclaim, grond- en vastgoedexploitatiemaatschappijen (joint ventures), ontwikkelcompetities en rijksprojecten.

PPS modellen in de praktijk

In het afgelopen decennium is veel ervaring opgedaan met de diverse vormen van PPS, onder andere op de VINEX locaties zoals Vathorst, Saendelft en Leidsche Rijn, deze laatste met 30.000 woningen en tal van voorzieningen 's lands grootste uitleglocatie. In Leidsche Rijn is naast de traditionele bouwclaim en de joint venture ook ervaring opgedaan met de concessie benadering.

De charme van de joint venture was dat bij projecten waarbij de output vooraf nog onvoldoende was uitgekristalliseerd toch een samenwerking kon worden gesmeed. Hierdoor konden overheid en bedrijfsleven zich, ondanks de vele onzekerheden, gedurende de looptijd van het project toch committeren. De onderliggende contracten hoefden daarbij niet helemaal dichtgetimmerd te zijn. De gedachte hierbij was namelijk dat partijen gaandeweg het traject, bij problemen, nieuwe ontwikkelingen of voortschrijdend inzicht gedurende het traject er zelf wel uit zouden komen. Ze zijn immers aan elkaar veroordeeld. Inmiddels weten we dat de praktijk soms weerbarstiger is. Net zoals helaas niet elk huwelijk stand houdt, is dat ook voor de PPS joint venture niet het geval. Zo kan het gebeuren dat gaandeweg het traject toch problemen ontstaan wanneer blijkt dat de belangen tussen overheid en ontwikkelaar toch niet helemaal parallel blijken te lopen. Menig PPS-vehikel loopt zo halverwege de rit averij op. Het project is de dupe.

Een ander probleem wordt veroorzaakt door de aansturing van het PPS-vehikel. Deze is diffuus. Aansturing vindt immers tegelijkertijd plaats door de markt en de overheid (en dan vaak ook nog de politiek!) die met een heel andere bril kijken naar het functioneren en de prestaties van de PPS. Van de Klundert spreekt in dit verband dan ook over de halfslachtigheid van deze PPS-vorm⁷. Voorstanders hebben altijd geroepen dat deze verschillen een verrijking zijn, daarbij wellicht onvoldoende stilstaand bij het feit dat dit juist de zwakte en het grootste gevaar is van de PPS-joint venture. Onvoldoende begrip voor elkaars cultuur en elkaars belang kan als het even tegenzit heel snel leiden tot een vertrouwensbreuk als passages uit een ogenschijnlijk robuuste samenwerkingsovereenkomst opeens toch heel anders blijken te worden geïnterpreteerd. Of als er geen overeenstemming ontstaat over oplossingen die overheid en markt voor ogen hebben voor problemen die zich tussentijds aandienen. Maar bovenal worden partijen in een PPS joint venture gedwongen zich te verdiepen in werkzaamheden en oplossingsrichtingen waar ze eigenlijk, ondanks de goede bedoelingen, onvoldoende affiniteit mee hebben en helemaal niet zo goed in zijn. Soms is dat leerzaam, maar het is lang niet altijd efficiënt.

Concessie De Woerd

Het kan ook anders. De Woerd is een deelgebied in Leidsche Rijn met een programma van circa 500 woningen. Bij deze locatieontwikkeling is gekozen voor rolvastheid. De rol van de gemeente Utrecht is kaderstellend en faciliterend van aard. Naast de overall kaders van het masterplan Leidsche Rijn heeft de gemeente additionele kaders vastgesteld waarin eisen zijn opgenomen ten aanzien van de hoogte van de exploitatiebijdrage t.b.v. de bovenwijkse voorzieningen, de kwaliteit van het openbaar gebied, de planning, het woningbouwprogramma, de parkeernormen en de kwaliteit van de woningen. Vervolgens beperkt de gemeente zich tot het doorlopen van het publiekrechtelijke traject en toetsing van het concessiekader. De rol van het consortium strekt zich uit tot keuzes met betrekking tot het ontwerp, de ontwikkeling, de marketing en de realisatie van de woningen. Daarnaast is het consortium

4 Habiforum, 2008

5 Aedes Compactreeks: september 2008

6 The Treasury Taskforce Limited, 2000

7 Bram van de Klundert, Ruite tussen overheid en markt: september 2008

verantwoordelijk voor de realisatie en (gedurende de eerste jaren) het beheer van het openbare gebied. De risico's en het procesmanagement zijn dus geheel in private handen.

Het succes van De Woerd is mede veroorzaakt doordat de marktpartijen veel ontwikkelingsvrijheden hebben. Doordat de marktpartijen, gegeven de kaders van de gemeente, naar eigen inzicht het woningbouwprogramma, de stedenbouw en de architectuur in samenhang met elkaar konden bepalen, is een consistent en kwalitatief hoogwaardig product tot stand gekomen. Onderzoek en praktijk heeft inmiddels aangetoond dat het succes tot uitdrukking komt in zeer gewilde woningen in een gewilde woonomgeving, een efficiënt ontwikkelingsproces en bovengemiddelde financiële resultaten voor zowel de marktpartijen als de gemeente Utrecht⁸. Terugkijkend op de ontwikkeling kan gezegd worden dat betrokken partijen zeer tevreden is over deze vorm van samenwerking tussen overheid en markt. Er wordt dan ook veel verwacht van deze samenwerkingsvorm in de nabije toekomst.

Als een groot voordeel van het concessiemodel kan worden genoemd de rolvastheid van partijen. Uit de praktijk en onderzoek blijkt dat de behoefte hieraan groot is en dat dit leidt tot efficiency en kwaliteit⁹. Daarbij blijkt dat de afbakening van een concessie zeer belangrijk is. Het is namelijk niet altijd makkelijk om een langjarige gebiedsontwikkeling als een vaststaand pakket en onder eenduidige voorwaarden in de markt weg te zetten. Sommige vraagstukken kun je moeilijk al aan de voorzijde van een ontwikkeling volledig oplossen danwel bij de markt onderbrengen. Zeker niet als bijvoorbeeld grote infrastructurele elementen en zaken als waterveiligheid onderdeel uitmaken van de concessie. Een gebiedsontwikkeling vraagt voor sommige onderdelen om continue publieke betrokkenheid en een bepaalde mate van flexibiliteit om zo in te kunnen spelen op de wensen en behoeften van samenleving en markt. De oplossing hiervoor kan worden gevonden in het opknippen van een gebiedsontwikkeling in tijd en omvang. Zo is het voor te stellen dat via een PPS joint venture het masterplan van een grootschalige gebiedsontwikkeling tot stand komt en vervolgens deelgebieden c.q. locaties in concessievorm door de markt worden uitontwikkeld, gerealiseerd en - gedurende een eerste periode - beheerd. Het voorbeeld van De Woerd geeft aan dat deze aanpak succesvol kan zijn.

Nieuwe spelers

Als we na een aantal praktijkervaringen rijker (en wellicht enkele PPS-illusies armer) de balans opmaken, blijkt dat het PPS-spel toe is aan nieuwe spelregels en nieuwe spelers. Want hoe je het ook wendt of keert, ook in gebiedsontwikkeling zijn persoonlijke competenties de kritieke succesfactor voor voortgang en welslagen. Voor rolvastheid zijn discipline, vertrouwen en betrokkenheid een vereiste. Durf dingen over te laten aan de ander en excelleer in datgene waar je echt goed in bent. Van de nieuwe spelers worden dus een andere attitude en competenties verwacht.

De nieuwe opdrachtgever is namens de overheid de ambassadeur van het project. Of zoals Norbert van Doorn het eens omschreef: "de belichaming van de wil om een project te realiseren."¹⁰ Dit vraagt om professionaliteit. Die professionaliteit komt echter niet tot stand door procedures, regels en wetten, zoals nu weer de nieuwe WRO. Maar wel door bundeling van de juiste competenties. De nieuwe opdrachtgever is vooral iemand die weet waar hij het over heeft, hij heeft ervaring en visie, kent de omgeving en de markt, kan strategisch denken, is gedreven en heeft lef. Hij is de spil tussen bestuurders en projectorganisatie. Om zijn rol goed te kunnen vervullen zijn voldoende mandaat en een omgeving waarin durf en creativiteit worden beloond, in plaats van afgestraft, essentieel.

De nieuwe ontwikkelaar is namens de markt als entrepreneur en procesmanager op zoek naar een doorwaadbare plaats. Een juiste attitude, strategisch inzicht en het kunnen ontwerpen en overzien van een proces zijn daarbij zeer belangrijk. 'Zachte' competenties - in de vorm van vaardigheden en persoonlijkheidskenmerken gericht op bestuurlijk-organisatorische, strategische, sociaal-communicatieve en culturele aspecten - voeren daarbij steeds vaker de boventoon. De hedendaagse ontwikkelaar moet vooral strateeg en kwartiermaker zijn. Dit draagt bij aan de haalbaarheid (zowel in tijd als geld), draagvlak, kwaliteit en duurzaamheid van de gebiedsontwikkeling.

Nieuwe spelregels

Samen zijn opdrachtgever en opdrachtnemer verantwoordelijk voor het welslagen van het project. Met begrip en respect voor elkaars rol. Daarvoor moeten zij gezamenlijk op zoek naar een doorwaadbare plaats. En op zoek naar het juiste (PPS) vehikel om veilig en zonder kleerscheuren aan de overkant te geraken. Voor elk project kan dit een ander vehikel zijn. Dit is ondermeer afhankelijk van de eigenschappen van het project en de capaciteiten van de spelers. In onze ogen is de concessie-

⁸ Remko Liekelema: De rol van ontwikkelaar Bouwfonds-Fortis in gebiedsontwikkeling De Woerd, september 2007.

⁹ Deloitte: Anders, maar niet beter, evaluatie van gebiedsconcessie in 5 Europese landen; september 2008

¹⁰ Norbert van Doorn: Professioneel opdrachtgever is vooral een persoon, ProCap projectmanagement, maart 2006.

benadering echter het meest kansrijk voor de toekomst. Juist vanwege de scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden weet een ieder waar hij aan toe is en doet een ieder waar hij of zij het beste in is.

Dit laatste impliceert ook dat overheden zich minder moeten focussen op financieel rendement van een ontwikkeling, maar zich moeten richten op de maatschappelijk vraagstukken die ermee samenhangen en de financiële dekking daarvan. Democratische legitimatie van een project is een belangrijk overheidsdoel en daar hoef je geen ondernemer voor te willen zijn. Het buitenland wijst uit dat dit 'polderen' over de financiële opbrengstpotentie van een project voorkomt en leidt tot meer snelheid, meer kwaliteit en uiteindelijk tot meer vertrouwen tussen publiek en privaat.

Wat let ons?

Het moge duidelijk zijn dat wij aanbeveling 6 uit het advies van de commissie Dekker, waarin om experimenteerruimte voor gebiedsconcessies wordt gevraagd, dan ook van harte onderschrijven. Hiermee kan meer praktijkervaring worden opgedaan met gebiedsconcessies en de daarbij horende wet- en regelgeving, rolvastheid, vertrouwen, etc. Alles met als doel organiserend vermogen te creëren, samen doorwaadbare plaatsen te vinden en in de toekomst gebieds- en locatieontwikkeling sneller en slimmer te laten plaatsvinden.

drs. M.C.J. (Menno) Schapendonk MCD en drs. N.O. (Kevwe) Scott- Emuakpor MMC zijn beiden gebiedsontwikkelaar bij Fortis Vastgoed Ontwikkeling N.V.