

Het belang van een ontwikkelstrategie bij gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkelingen zijn van alle tijd. Marktomstandigheden veranderen echter, waardoor ook de condities waaronder ontwikkelingen plaatsvinden veranderen. In tijden van hoogconjunctuur staan marktpartijen te trappelen om te participeren, al dan niet risicodragend. Van de kredietcrisis hebben we geleerd dat dit in mindere tijden ook heel anders kan zijn. Maar hoe logisch is het dat we de conjuncturele omstandigheden voor ons laten bepalen hoe we te werk gaan in een gebiedsontwikkeling? Dit artikel schetst het belang van een weloverwogen ontwikkelstrategie.

Tristan Kunen¹

Bij een gebiedsontwikkeling wordt een bepaald vastgoedprogramma op een bepaalde locatie gerealiseerd. Deze ontwikkeling is natuurlijk geen doel op zich, maar 'slechts' een middel om een bovenliggende doelstelling te realiseren. Bijvoorbeeld invulling geven aan een woningbouwbehoefte of maatschappelijke meerwaarde creëren. Het initiatief daarvoor ligt meestal bij de gemeente of bij een marktpartij. Zonder dat er sprake is van een bewuste keuze, is deze initiatiefnemer de partij meestal ook de 'trekker' van de gebiedsontwikkeling. Deze partijen zijn zich vaak niet bewust van een alternatieve strategie, laat staan de voor- en nadelen van deze alternatieven.

En dat terwijl gebiedsontwikkelingen zich kenmerken door een lange doorlooptijd, grootschalige investeringen waar de kosten voor de baten uitgaan en complexe financiële structuren. Dat pleit eigenlijk juist voor vroegtijdig en continu integraal inzicht in de financieel-economische aspecten. Grip op de haalbaarheid en inzicht in de risico's. Aan welke 'knoppen' kunnen we draaien en hoe houden we kosten, opbrengsten en kwaliteit in evenwicht? Dit inzicht is essentieel en maakt het stukken eenvoudiger om de juiste keuzes te maken!

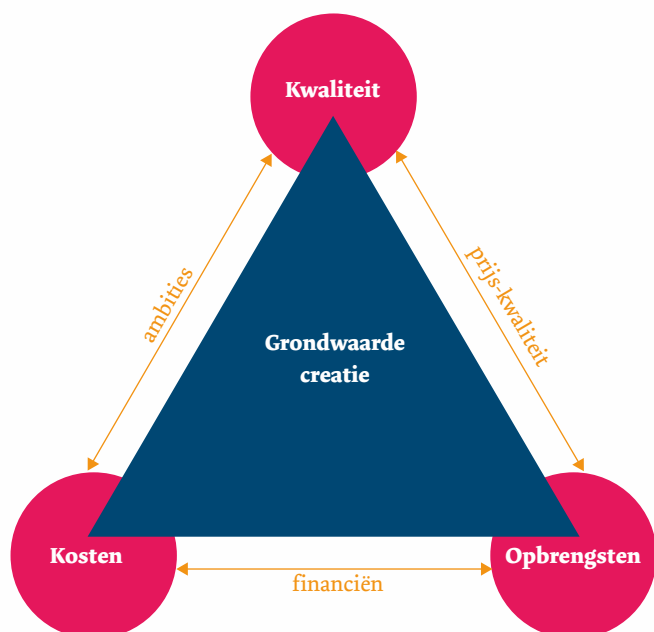
Type ontwikkelstrategie

Ben je grondeigenaar? Passen de kenmerken van de vraag bij de competenties en instelling van jouw organisatie? Zijn de risico's te beheersen en acceptabel? En hecht je belang aan optimale grip en sturing op wat er ontwikkeld wordt? Dan ligt het voor de hand om de ontwikkeling volledig zelfstandig op te pakken.

Als marktpartijen deze solitaire rol op zich nemen, spreken we van een concessiemodel. Als de gemeente deze solitaire rol op zich neemt,

Een voorbeeld van het traditionele model is de ontwikkeling van de **Wilhelminapier in Rotterdam** waar de gemeente zelf de regie over de grondexploitatie voert. Zij geeft daarbij stapsgewijs bouwrijpe plots aan marktpartijen uit in het tempo dat door de gemeente wordt bepaald.

Andere voorbeelden zijn de grote VINEX-locaties **Waalprong in Nijmegen** en **Schuytgraaf in Arnhem**. Hierbij zijn primair PPS-samenwerkingen aangegaan met marktpartijen in de vorm van een GEM. Door de crisis stapten marktpartijen uit en een 100% gemeentelijke GEM bleef achter. Alle grondexploitatiewerkzaamheden van aankoop tot en met uitgifte worden daarom nu door de gemeentelijke GEM verricht.



spreken we van het traditionele model. De gemeente voert dan actieve grondpolitiek, verricht alle grondexploitatie werkzaamheden en geeft bouwrijpe plots uit aan de markt.

Dit schetst de twee uitersten, waartussen diverse varianten denkbaar zijn waarin de gemeente als publieke partij en de markt als private partij in meer of mindere mate samenwerken.

Bij de ontwikkeling van de woonwijk **Zuidpolder in Eemnes** was bijvoorbeeld sprake van grondeigendom bij zowel de gemeente als bij marktpartijen. Er is daarom gekozen voor de oprichting van een CV/BV-constructie waarin de gemeente voor 50% participeert en marktpartijen gezamenlijk voor de overige 50%. In combinatie met een slim financieringsconstruct en voldoende zekerheden is het daardoor in het dieptepunt van de crisis toch gelukt om te komen tot samenwerkingsafspraken, is de gebiedsontwikkeling op gang gekomen en worden daarvan nu nog altijd de vruchten geplukt.

Afwegingskader voor gemeenten

Gemeenten kunnen onderstaand schema gebruiken als afwegingskader om te komen tot een gewenste samenwerkingsvorm en logische keuze voor een ontwikkelstrategie.

Dit schema gaat ervan uit dat een ontwikkeling wenselijk en financieel haalbaar is, dat zijn immers essentiële randvoorwaarden om door te gaan met een gebiedsontwikkeling. Ook betreft het schema een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid en pretendeert geen allesomvattende oplossing te zijn voor elke gebiedsontwikkeling. Maar het kan wel als nuttig afwegingskader dienen bij planvormingsprocessen. Als de uitkomst van het schema is dat samenwerking niet noodzakelijk is, kunnen partijen alsnog andere redenen hebben om toch samen te willen werken in een project (of vice versa).

Wat de boodschap vooral is, is dat een ontwikkelstrategie geen willekeur moet zijn, maar een logische keuze voor een te bewandelen pad waarmee de bovenliggende doelstellingen zo goed mogelijk kunnen worden bereikt.

Lessen uit de praktijk

Zoals zo vaak het geval is, blijkt ook bij het bepalen van een ontwikkelstrategie de praktijk in veel gevallen weerbarstiger. Vaak is er sprake van versnipperd grondeigendom, zijn er uiteenlopende belangen tussen deze grondeigenaren, zijn de risico's aanzienlijk maar nog onvoldoende in beeld en weten partijen niet welke rol ze überhaupt willen vervullen. Het is dan zaak om vroegtijdig in het project alsnog al deze kenmerken en belangen in beeld te brengen, zodat je kan bekijken hoe je een project zo succesvol mogelijk kan aanvliegen.

Soms is het zelfs zo dat gebiedskenmerken op voorhand al bepaalde strategieën kunnen uitsluiten. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de **Rijnhaven in Rotterdam**.

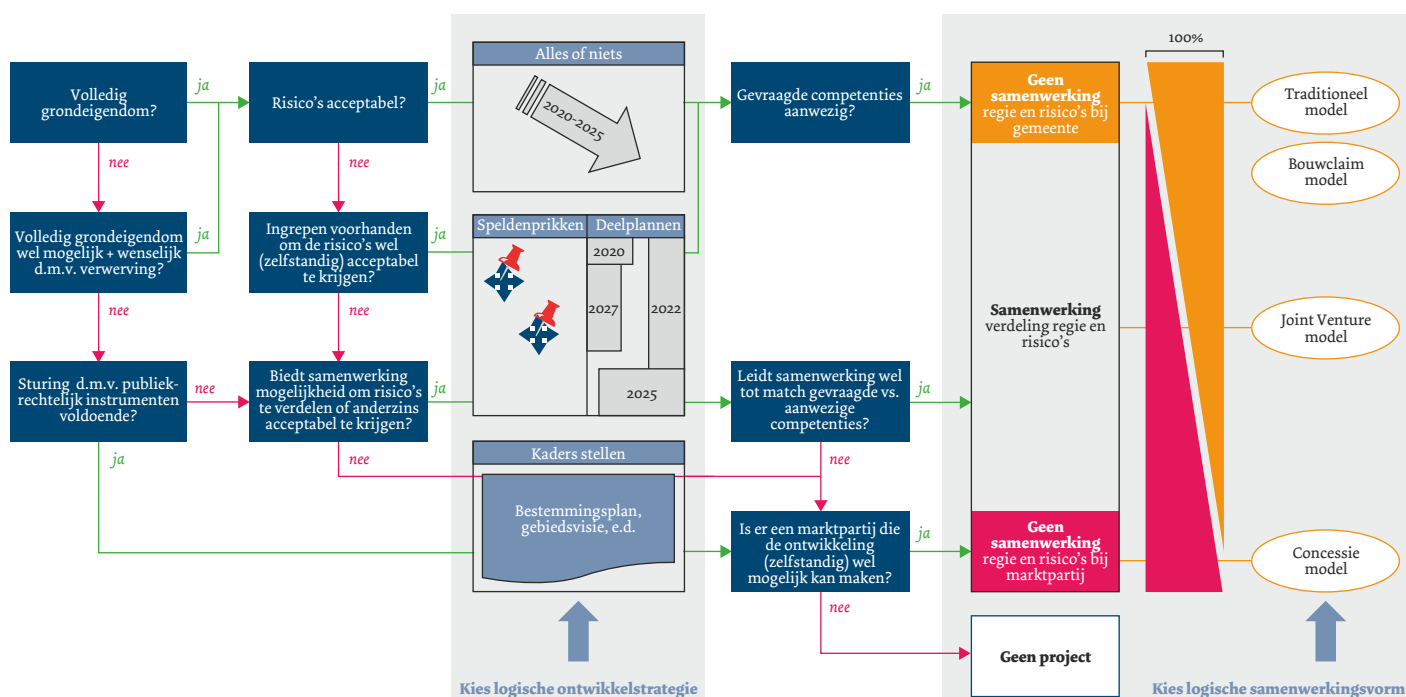
De Rijnhaven bestaat nu nog vooral uit water, maar de gemeente heeft de ambitie om hier circa 800 tot 1.500 woningen en een stadspark te ontwikkelen. De eerste (fysieke) stap in dit ontwikkelproces is het dempen van een deel van de haven. Daarmee wordt direct een groot deel van de grondkosten gemaakt, waarbij fase-ring geen optie is. De demping van de Rijnhaven is daarmee altijd een alles-of-niets investering, waar geen realistisch exit-scenario tegenover staat.

De gemeente kan er natuurlijk wel voor kiezen om de hiermee gepaard gaande risico's te delen met marktpartijen. Of die risico's zelfs buiten de deur te houden. Maar zij zal daarbij concessies moeten doen in de mate van sturing en zeggenschap op het project. De vraag is dan: wat weegt zwaarder?

Periodiek herijken

Als eenmaal weloverwogen een koers is ingeslagen, dan is koersvastheid ook een logische keuze. Je hebt immers alle voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen en gekozen voor de beste optie. Het geeft daarmee legitimiteit om door te gaan.

Dit voorbeeld laat zien dat het raadzaam is om je strategie proactief periodiek te herijken. Dat zou niet ingegeven moeten worden door willekeurige ideeën die zich gedurende de rit ongevraagd aandienen.



Dat wil natuurlijk niet zeggen dat koerswijzigingen zijn uitgesloten. In het geval van de **Rijnhaven** kwam de gemeente hier op een hardleer- se wijze achter. Rotterdam had de markt uitgedaagd om op basis van een gratis 30-jarige concessie dit gebied zo te ontwikkelen dat het de stad maatschappelijke waarde levert en het voor de marktpartijen zelf een gezonde business case vormt. Om dit te bewerkstelligen werden instrumenten als marktconsultatie en concurrentiegericht dialoog ingezet.

Op zichzelf een goede en innovatieve insteek om de gewenste doelen op deze locatie te bereiken vanuit een faciliterende rol van de gemeen- te. Doordat er echter allerlei vergaande eisen aan deze ontwikkeling werden gekoppeld, eigende de gemeente zichzelf alsnog een actieve rol toe zonder daarvan de risico's te willen dragen. Zodoende werd het een opgave die gedoemd was te mislukken. De gemeente kreeg de spreekwoordelijke deksel op haar neus; ondanks forse inspanningen mislukte de aanbesteding en werd er geen partij geselecteerd.

In zo'n geval is het goed om de werkelijke oorzaak van het mislukken te achterhalen. Het zou namelijk te kort door de bocht en bovendien onjuist zijn om te concluderen dat een concessie per definitie de verkeerde ontwikkelstrategie is voor deze ontwikkeling.



Foto: Gerhard van Roon Kunst en Vliegwerk luchtfotografie

Momenteel worden weer nieuwe stappen gezet in de ontwikkeling van de Rijnhaven, waarbij de gemeente deze geleerde lessen juist als waar- devolle input meeneemt in haar overwegingen. De slagingskans op een succesvolle gebiedsontwikkeling is ook vanuit andere invalshoeken verder toegenomen. Recente ontwikkelingen op de Wilhelminapier en Katendrecht, zoals de ontwikkeling van Bay House, zorgen voor een nieuwe dynamiek en positionering van een totaal Rijnhaven District.

Voel je daarom ook niet gedwongen om te kiezen tussen deze wille- keurige marktproposities. Wel is het belangrijk om jezelf periodiek de volgende vragen te stellen:

- Is het opportuun om op basis van voortschrijdend inzicht de koers bij te stellen om zodoende de bovenliggende doelstelling nog beter te kunnen bereiken?
- Zijn de consequenties van deze bijstelling te overzien?
- Zijn er nog geen onomkeerbare besluiten genomen waardoor bijstelling geen optie (meer) is?

Doel vooropstellen en gaan!

Een succesvolle aanpak voor een gebiedsontwikkeling begint met het inzichtelijk maken van de huidige situatie (vertrekpunt) en het inventariseren van je eigen doelen, eisen, wensen en belangen (eind- bestemming). Als dit duidelijk is, is een passende marktbenadering (route) een logische keuze en een periodieke herijking hiervan zinvol (route herberekenen).

Een ontwikkelstrategie wordt hiermee een logische keuze, passend bij de complexiteit van de opgave. En samenwerkingspartners selecteer je op basis van het verschil tussen de benodigde en aanwezige compe- tenties op momenten dat daarom wordt gevraagd. Waarbij geldt: hoe complexer het vraagstuk, hoe groter de risico's en hoe omvangrijker de gevraagde competenties.

Wees bij het betrekken van marktpartijen wel realistisch. We zien nog te vaak dat gemeenten alle risico's van hun bordje willen, toch de vol- ledige sturing willen behouden én een (te) hoge prijs eisen. Dit 'beste van beide werelden principe' is gedoemd om te mislukken. Vind de juiste balans in de verdeling van risico's en zeggenschap enerzijds en ambities en grondopbrengsten anderzijds. Een goede start van iedere gebiedsontwikkeling!

Noot

- 1 Senior manager Brink Groep.