

Chantal Robbe en Rick Hendrickx

# Naar privaatsamenwerking in gebiedsontwikkeling

De opgaande woningmarkt laat fundamentele veranderingen in de gebiedsontwikkeling zien. Overheden maken een terugtrekkende beweging en bieden private partijen meer ruimte. Private partijen nemen dan ook in toenemende mate het initiatief voor gebiedsontwikkelingen. Deze verandering leidt tot nieuwe verhoudingen tussen overheden en private partijen en dat vereist andere samenwerkingsvormen. Voor de praktijk heeft dit grote implicaties waarbij grondbedrijven, planologen en ontwikkelaars elkaar in de verschuiving naar privaatsamenwerking opnieuw moeten vinden.

In de vinex-periode richtten gemeenten krachtige grondbedrijven op door gronden aan te wijzen voor grootschalige woningbouwontwikkeling. Het grondbedrijf had een sterke positie, zowel binnen gemeenten als bij marktpartijen. De opgave van kwantitatieve woningbouwproductie was helder en eenduidig, evenals het grondproductieproces. Er was voornamelijk sprake van actief grondbeleid met een beperkte complexiteit en de gemeente speelde vooral de rol van initiator (figuur 1). De samenwerking tussen de gemeenten en

ontwikkende partijen met grondposities werd doorgaans vormgegeven in publiek-private samenwerkingen (PPS). PPS heeft twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat beide partijen investeren in het project, zowel financieel als inhoudelijk. Het tweede uitgangspunt is dat partijen bijdragen aan het bereiken van een maatschappelijk doel en een commercieel doel. Dit artikel beschrijft de recente veranderingen in de gebiedsontwikkeling; er vindt een verschuiving plaats naar privaatsamenwerking.

Figuur 1 Grondproductieproces



## Toenemende complexiteit en diversiteit

De opgave waar gebiedsontwikkeling nu voor staat kent een grotere complexiteit dan voorheen. De abstractie en diversiteit van de opgaven zijn namelijk flink toegenomen. Die abstractie komt tot uiting in trends als de toenemende populariteit van slimme steden, de circulaire economie en gezonde verstedelijking. Dit vereist meer inzicht in de bovenliggende aspecten van de opgaven en de trends waaruit deze opgaven voortvloeien. Gemeenten werken dit onder andere uit in investeringsstrategieën en (thematische) visies.

De combinatie van verschillende trends en locatie-specifieke bottom-up-bewegingen, zoals zelfbouw, toont een groeiende diversiteit in de gebiedsontwikkeling. Ruimtelijke opgaven zijn daarmee dynamischer dan voorheen en vergen de betrokkenheid van meer uiteenlopende partijen. Wat naast de diversiteit van de actoren opvalt, is de toenemende complexiteit van de opgaven doordat nieuwe spelers opkomen in de gebiedsontwikkeling. Naast financiële doelen spelen voor die partijen meer kwalitatieve waarden, zoals ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, gezondheid en sociale cohesie, een grotere rol. De nieuwe opkomende private partijen werken meer vanuit maatschappelijke of ecologische ambities in vergelijking met de traditionele partijen, welke meer gericht zijn op financiële ambities.

De economische crisis heeft het traditionele samenwerkingsmodel van gemeentelijke grondbedrijven en ontwikkelaars drastisch veranderd. Waar voorheen gemeenten het initiatief namen is het nu duidelijk dat gemeenten veelal een faciliterende rol

innemen en toenadering zoeken tot private actoren, voornamelijk ontwikkelaars, beleggers en investeerders, maar ook burgerinitiatieven. De nieuwe rol van gemeenten in gebiedsontwikkeling maakt dat ook publieke taken steeds meer bij marktpartijen worden ondergebracht. Een voorbeeld is het laten uitvoeren van beheertaken door private partijen, vaak via een concessiemodel (figuur 2). Zelfs een concessiemodel binnen PPS is voor veel gebiedsontwikkelingen echter te rigide. Omdat gebiedsontwikkelingen een lange ontwikkeltijd kennen en steeds meer organisch (in stappen) worden ontwikkeld, is het moeilijker om de output vooraf te definiëren.

## Uitnodigingsplanologie

Uitnodigingsplanologie is een werkwijze die probeert in te spelen op de toenemende complexiteit en diversiteit. Het activeert initiatiefnemers en stimuleert samenwerking op gebiedsniveau. De ontwikkelaars gaan samen met gemeenten én eindgebruikers hun initiatieven verder uitwerken en vormgeven. Om de gewenste ontwikkelingen snel in beeld te krijgen is het belangrijk hierbij een helder overheidskader te hanteren. Hieruit moet duidelijk worden met welke aspecten de ontwikkelaar rekening dient te houden (Hendrickx, 2016). De nieuwe Omgevingswet speelt hierop in door voor het kostenverhaal meer flexibiliteit te bieden voor de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling, van klassieke tot organische gebiedsontwikkeling. Het begrip uitnodigingsplanologie wordt hierbij aangehaald: "Een vorm van grondbeleid waarin de overheid de maatschappij (particulieren, projectontwikkelaars en andere maatschappelijke actoren) uitnodigt om een gebied te (her)ontwikkelen" (Muñoz Gielen, 2014, p. 1038).

Aan het andere eind van het spectrum worden eindgebruikers door ontwikkelaars via verschillende digitale kanalen onderzocht en bestudeerd zodat de producten zo goed mogelijk passen bij waar de markt

Figuur 2 Vormen van samenwerking

Traditioneel model	PPS-model	Private vorm
Actief grondbeleid	Joint venture	Concessie
Bouwclaimmodel		

naar vraagt en tevreden over is (Hendrickx, 2016). Bij deze wijze van ontwikkelen geldt dat ontwikkelaars in gebiedsontwikkeling ook kwalitatieve waarden zoals ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid een plek kunnen geven. Wat wezenlijk is veranderd ten opzichte van de vinx-periode is de overtuiging bij ontwikkelaars dat de kwaliteit van het product en de vraag van de consument centraal staan (Hendrickx, 2016).

Ook andere private partijen, zoals burgerinitiatieven en creatieve startups, nemen steeds vaker de rol in van initiatiefnemer. Dat betekent dat vanuit idealistische gedachten, in eerste instantie vaak zonder commercieel oogmerk, een kwalitatief ingestoken gebiedsontwikkeling wordt gestart. Dit gaat vaak samen met *placemaking* en een eerste cashflow die tot stand komt door bijvoorbeeld *crowdfunding*. Deze beweging naar een nieuwe waardecreatie is niet eerder zo prominent aanwezig geweest in gebiedsontwikkeling. Figuur 3 geeft deze waardecreatie eenvoudig weer.

Private partijen, ontwikkelaars en burgerinitiatieven zijn in de periode na de crisis duidelijk meer vanuit andere motieven gaan handelen dan klassieke motieven als woningbouwproductie of winstmaximalisatie.

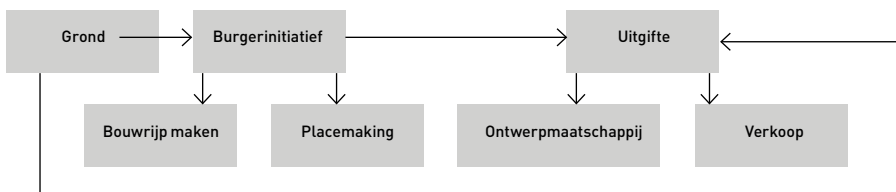
## Een coöperatief grondbedrijf

De tendens naar uitnodigingsplanologie betekent dat het grondbedrijf een meer toetsende rol gaat spelen. Toetsen betekent niet alles loslaten, maar kaders opstellen waarbinnen initiatiefnemers zich moeten bewegen. De kaders zijn op dit moment

nota's over bijvoorbeeld grondbeleid, aanbestedingsbeleid en marktconsultaties waarin plannen, eisen en randvoorwaarden in beton zijn gegoten en weinig flexibel zijn. Met de nieuwe ontwikkelingen zullen kaders moeten worden opgesteld die meer flexibiliteit bieden: kaders voor gebieden of kaders die werken met een bepaalde thematiek. Dit maakt het handelen met private partijen gebaseerd op de gebiedsopgave meer inzichtelijk en het geeft ruimte aan juist die partijen die willen ontwikkelen. Op dit moment wordt nog te vaak vanuit de gemeente op abstract niveau gedacht terwijl private partijen op de concrete grond aan de slag willen. Het grondbedrijf zal richting marktpartijen het gat moeten overbruggen tussen enerzijds de gemeentelijke visie en het beleid en anderzijds het rendement en de exploitatieberekeningen van de ontwikkelaars.

De nieuwe opgave van een kaderstellende gemeente die werkt vanuit de uitnodigingsplanologie biedt kansen voor radicale vernieuwingen van het grondbedrijf. Grondbedrijven kunnen buiten de gemeente om als externe entiteiten worden opgezet om vanuit daar het grondbeleid uit te voeren en gebiedsontwikkelingen te realiseren. De ontwikkelingen worden dan opgepakt door en met de verschillende grondeigenaren en andere partijen die in het gebied willen participeren of een tijdelijke functie willen realiseren. Voor een gebiedsontwikkeling betekent dit dat vanuit verschillende grondeigendommen en partijen die in het gebied willen opereren een grondbedrijf 'nieuwe stijl' met een coöperatief karakter wordt opgericht. De werkwijze van het grondbedrijf is dan dat

Figuur 3 Grondproductieproces burgerinitiatief



de opbrengsten van de inbreng van grond, functies en/of inzet naar rato worden verzilverd in de vorm van aandelen. De waarde van de gronden wordt residueel naar functie bepaald, maar het kan ook andersom: wat hebben we aan de grond en wat hebben we er financieel voor over om een meer maatschappelijke en kwalitatieve doelstelling te behalen?

## Nieuw instrumentarium

Gemeenten zijn aan zet als het gaat om de vraag of het huidige instrumentarium van tenders, marktconsultaties, nota's, visies en beleid toereikend is om te kunnen omgaan met de complexiteit en abstractie van de ruimtelijke opgaven. De onderliggende gedachte hierbij is dat wanneer zij dat niet doen, private partijen liever in een andere gemeente ontwikkelen. Zeker in gebieden waar groeiambities en economische dynamiek aanwezig zijn dient het gemeentelijk instrumentarium omtrent uitnodigingsplanologie handen en voeten te krijgen. Bij een ontoereikend gemeentelijk instrumentarium met weinig flexibiliteit in de wetgeving, en geen mogelijkheid om als marktpartij te reageren, zullen marktpartijen uitwijken naar gemeenten waar het instrumentarium voor hen beter werkt.

Het aanbestedingsbeleid is aan vernieuwing toe en zou idealiter moeten meegroeien met de veranderende scheidslijn tussen privaat en publiek. Om hiervan een voorbeeld te geven: wat is de volgende stap voor een burgerinitiatief dat weliswaar een gebied placemaket en waardevermeerdering creëert, maar niet de grondeigenaar is? Volgens het huidige beleid zal het aanbesteed moeten worden. Maar voor wie is de waarde van dat gebied? In dergelijke gevallen lijkt het vanzelfsprekend dat de waardevermeerdering toekomt aan de placemakers, maar als zij geen grondeigenaren zijn wordt dat een lastig verhaal. De meervoudige waardecreatie gedurende de verschillende stadia van gebiedsontwikkeling kent nog geen plaats in het huidige

aanbestedingsbeleid, laat staan in de doelmatigheid, integriteit en transparantie die door gemeenten juist worden nagestreefd met een aanbestedingsbeleid. In het huidige beleid staat nog steeds de grondeigenaar centraal, terwijl er gedurende het ontwikkeltraject tal van initiatiefnemers zijn die waarde creëren.

## Nieuw handelingsperspectief in Vlaanderen

Trends die abstract en concreet zijn, een overheid die meer taken bij de markt neerlegt en een instrumentarium dat niet meer exclusief van de grondeigenaar kan uitgaan. Dit alles vraagt om vormen van *privaat-publieke samenwerking*. Vergeleken met publiek-private samenwerking liggen er andere motieven ten grondslag aan *privaat-publieke samenwerking*, zoals een kwalitatief belang, bijvoorbeeld in de vorm van duurzaamheidsambities. Uiteraard blijft ook het financiële belang in beeld, maar niet zoals bij publiek-private samenwerking, waar de overheid tevens risico's draagt. Haar rol zal immers steeds meer faciliterend zijn. Kortom, er is een dynamiek waarin private actoren de rol oppakken die eerder door gemeenten werd ingenomen. Hoe kunnen we die dynamiek kanaliseren zodat ook de publieke taak van de gemeente tot haar recht komt? We bespreken een succesvol Vlaams project om dit uiteen te zetten.

In de Vlaamse aanpak wordt gewerkt vanuit een visie waarin gezocht wordt naar complementariteit en waarin de eindgebruiker voorop staat. Dit betekent voor gemeenten dat er meer moet worden 'losgelaten', omdat de invulling niet primair bij de overheid ligt. Dit vergt een cultuuromslag en een andere houding in organisatie en uitvoering.

Gebiedsontwikkelingen in Vlaanderen zijn voornamelijk door particulier opdrachtgeverschap tot ontwikkeling gekomen. Er is een nieuw instrument ingevoerd om

afstand te kunnen doen van de eindtoestandplanning (blauwdrukplanning), namelijk het ruimtelijk uitvoeringsplan. Uitvoeringsplannen komen nu nog moeilijkheden tegen als het gaat om de juridisch-planologische zekerheid bij versnipperd eigendom. De vastgoedwaarde wordt namelijk nog steeds bepaald op basis van vooraf afgebakende toekomstbeelden, terwijl het eindbeeld niet vaststaat in een gebiedsontwikkeling met een lange doorlooptijd. Dat probleem komt ook in de Nederlandse praktijk naar voren.

Sommige locaties worden ook niet (her) ontwikkeld vanwege de complexiteit van procedures, de diversiteit van belangen en de versnipperde eigendommen. Door middel van convenanten en publieke en private samenwerkingen worden stadsontwikkelingsprojecten en *brownfield*-herontwikkelingen geïnitieerd (Bouma e.a., 2014). Het betreft investeringsprojecten van grotere vastgoedontwikkelaars die worden gesubsidieerd door overheden. In deze projecten blijven financiën naast kwalitatieve waarden een belangrijke rol spelen.

Een goed voorbeeld hiervan is 't Groen Kwartier, het voormalig Militair Hospitaal in Antwerpen (figuren 4 en 5). 't Groen Kwartier omvat bijna acht hectare en ligt binnen de 19e-eeuwse stadsgordel van Antwerpen (Vervloesem e.a., 2012). Het is een voormalig militair terrein dat na enkele jaren leegstand in 2003 door het Antwerps stadsbestuur werd aangekocht en in procedure werd gebracht. Het stadsbestuur (de publieke partij) stelde voorwaarden op die bestonden uit richtlijnen en ambities. Het doel was om de verlaten militaire enclave te transformeren tot een gebied dat zich opent naar de buurt.

Via een procedure van verkoop onder voorwaarden werd de ontwikkeling op de markt gebracht. Een bijzondere eis was dat er minstens 25 procent sociale huisvesting moest zijn en 40 procent betaalbaar wonen

(Vervloesem e.a., 2012). De stad stelde ook dat er voldoende kwalitatieve groene openbare ruimte moest komen. Er werd een wedstrijd uitgeschreven waarvoor projectontwikkelaars zich samen met architecten konden inschrijven. Uniek voor deze uitvraag was dat er een vraagprijs van tien miljoen euro werd vastgesteld. Op die manier speelde bij de uiteindelijke toekenning van de opdracht het financiële bod minder mee en konden de kwalitatieve ambities worden waargemaakt. Het consortium 'Vanhaertens-Wilma Project Development-Beel-Achtergae' won de wedstrijd en gaf invulling aan het terrein, waarbij historische panden werden gerenoveerd. Zo zit in de voormalige kapel nu sterrenrestaurant *The Jane* en er worden kantoren en serviceflats gebouwd. Op deze manier is een mix van wonen van oud en nieuw ontstaan met verschillende woontypen. De strategische ligging van de gebouwen zorgt voor een gevarieerde aaneenschakeling van publieke en private buitenruimten (Vervloesem e.a., 2012). De ontwerpers kozen voor 'parkkamers', groene ruimten die met elkaar zijn verbonden en in elkaar overlopen, in plaats van één grote publieke ruimte. In de randen van het terrein schuilt het vernuft, want deze nemen verschillende vormen aan. Deze randen grenzen aan de omliggende buurten en de bedoeling was om 't Groen Kwartier te integreren in deze buurten. In plaats van de randen te maskeren werden de buurten betrokken bij het ontwerp, in de zin dat werd ingespeeld op eigendomsstructuren en ruimtelijke meerwaarde. Op basis van die inzichten werden strategieën opgesteld. Door vooruit te kijken en te anticiperen op mogelijkheden voor de hele wijk werd voorzien in de integratie van 't Groen Kwartier in de buurt.

Het is duidelijk dat de overheid voor 't Groen Kwartier haar rol nam door de gronden aan te kopen en op de markt te zetten. De markt pakte het vervolgens op en kreeg vrij spel binnen de gestelde kaders.



Vrij spel doordat juist een groundbod bekend was en financiën dus niet per definitie pre-valeerden. De kwalitatieve waarde speelde de boventoon en complexiteit en diversiteit werd in toom gehouden door een samenspel van overheid, private partijen en buurten.

De rol van de overheid zorgde er ook voor dat een *gated community* werd voorkomen door juist die waarden en voorwaarden op te stellen die kwalitatief van aard zijn. Of, zoals door de directeur van de Vlaamse Steden werd opgemerkt: “de huidige DBFM-constructies (*Design-Build-Finance-Maintain*) laten voor de lange termijn te wensen over. Lokale besturen onderhandelen veelal niet hard genoeg over de verdeling van lusten en lasten. Ze vragen te weinig terug in ruil voor publieke investeringen en zo worden uiteindelijk kosten doorberekend aan de overheden” (Vervloesem e.a., 2012, p. 174). ‘t Groen Kwartier heeft de financiën tussen haakjes gezet en is hiermee een groot succes geworden.

Nederland kan leren van voorbeelden als ‘t Groen Kwartier door de complexiteit en diversiteit over te laten aan de markt en te vangen in een vooraf bepaald groundbod. Het biedt ruimte voor meerdere partijen,

kwalitatieve waarden en bovenal markt-partijen die het aankunnen.

---

Chantal Robbe (chantal@stad2.nl) is als senior adviseur gebiedsontwikkeling werkzaam bij Stadkwadraat. Rick Hendrickx (rick\_hendrickx93@hotmail.com) studeerde Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en werkt als junior planoloog bij SAB adviesbureau.

### Literatuur

Bouma, G., E. Vanempten, C. Uittenbroek & S. Reniers (2014)

(red.) Regie en loslaten: *Bijdragen aan de Plandag 2014*, Stichting Planologische Discussiedagen, Delft  
Hendrickx, R. (2016)

*Onderweg naar gebiedsontwikkeling 4.0? Een verkennend onderzoek naar het gedrag van ontwikkelaars in de veranderde context van gebiedsontwikkeling*. Master Thesis Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen

Muñoz Gielen, D. (2014)

‘Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling versus het kostenverhaal in de Omgevingswet’, *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 11, p. 1038-1047

Vervloesem, E., B. de Meulder & A. Loeckx (2012)

*Stadsvernieuwingprojecten in Vlaanderen (2002-2011): Een eigenzinnige praktijk in Europees perspectief*, ASP, Brussel

