

Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling

Organische gebiedsontwikkeling vraagt om een andere manier van werken, ook van de planeconoom. Het traditionele denken in termen van (gemeentelijke) grondexploitaties is niet goed toepasbaar bij deze vorm van ontwikkeling in de toekomst. In dit artikel verkennen we welke ‘eisen’ organische ontwikkeling stelt aan de planeconomie, en hoe de planeconomie dienstbaar kan zijn aan deze andere manier om gebieden aan te snijden.

Edwin Buitelaar¹, Martijn Kooiman en Chantal Robbe²

Inleiding

Organische gebiedsontwikkeling is actueel. Door het vastlopen van meer traditionele, integrale gebiedsontwikkelingen wordt regelmatig een pleidooi gehouden voor vormen van verstedelijking die kleinschaliger zijn en waarbij de eindgebruiker een meer centrale rol heeft. Sommigen spreken in dit verband van de ‘spontane stad’ (Urhahn Urban Design, 2010). Organische gebiedsontwikkeling wordt in deze tijd vaak als crisismaatregel gepresenteerd. Maar vooral voor de lange termijn kan het een probate vorm van verstedelijking zijn die beter in staat is om om te gaan met de onzekerheid en de risico’s die voor ons liggen (Buitelaar, 2012). Tevens biedt het mogelijkheden voor interessantere en meer diverse stedelijke gebieden (Jacobs, 1961). Weliswaar kan organische gebiedsontwikkeling in veel gevallen wenselijk zijn, maar is het ook haalbaar? En vooral, onder welke voorwaarden? In dit artikel gaan we in op de rol van de planeconomie hierbij. Deze rol wordt met name anders doordat het traditionele denken in termen van projecten en grondexploitaties minder goed aansluit bij deze vorm van gebiedsontwikkeling. Concreet dient zich de vraag aan hoe gemeenten vorm kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid voor publieke voorzieningen en de openbare ruimte wanneer die niet meer betaald (kunnen) worden uit de grondexploitatie? Dit artikel biedt een eerste verkenning van de dilemma’s en de mogelijke oplossingsrichtingen.

Wat is organische gebiedsontwikkeling?

In deze paragraaf schetsen we een uiterste vorm van organische gebiedsontwikkeling, als tegenpool van de meer ‘traditionele’ integrale gebiedsontwikkeling (zie tabel 1). Daarbij kan het zowel gaan om de ontwikkeling van uitleglocaties als om binnenstedelijke herontwikkeling. In dit perspectief is organische gebiedsontwikkeling veel meer een proces dan een project: initiatieven zijn vaak vooraf nog niet bekend en vinden verspreid in tijd en ruimte plaats. Ook zijn de rollen van partij en anders. Grote professionele ontwikkelende partijen maken plaats voor eindgebruikers. En de rol van de gemeente wordt, in plaats van risicodragend en exploiterend, meer faciliterend.

Tabel 1 zet organische gebiedsontwikkeling tegenover integrale gebiedsontwikkeling, overigens zonder daarmee te willen suggereren dat de een van deze tijd is en de ander achterhaald. Beide kunnen en zullen naast en door elkaar bestaan. Zo zien we in de praktijk de nodige gebiedsontwikkelingen die als ‘organisch’ te boek staan (zoals het Ebbingekwartier in Groningen) waar gemeenten en ontwikkelaars grote grondposities hebben en dus nog altijd een risicodragende rol vervullen. Hier verkennen we vooral de implicaties voor de planeconomie van de meest extreme (of ‘zuivere’) vorm – ten opzichte van de staande praktijk – van organische gebiedsontwikkeling (zoals gedefinieerd in de laatste kolom van tabel 1).

Tabel 1: Organische gebiedsontwikkeling ten opzichte van integrale gebiedsontwikkeling

	Integrale gebiedsontwikkeling	Organische (her)ontwikkeling
Ruimtelijke neerslag	In één keer	Geleidelijk
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig
Proces	Projectmatig	Open einde
Plan	Eindbeeld	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele ontwikkelaars	Kleine aannemers/ ontwikkelaars en particulieren (CPO)
Rol gemeente	Actief en risicodragend	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgtijdelijk	Door elkaar

Bron: Buitelaar et al. (2012)

Wat deze invulling van organische gebiedsontwikkeling betekent voor planeconomie is nog niet helemaal duidelijk. Wel duidelijk is dat het open-eindekarakter en de beperktere rol van gemeenten en professionele ontwikkelaars het ‘instituut’ grondexploitatie in een ander licht plaatst. Met vele initiatiefnemers zijn er vele, kleinere (vastgoed)exploitaties, terwijl tegelijkertijd een initiatief- en deelvlakoverstijgende opgave ten aanzien van infrastructuur, openbare ruimte en publieke voorzieningen kan bestaan. Immers, initiatieven begeven zich in een gebiedscontext. Hoe verknop je die initiatieven met de gebiedscontext? Wat betekent dat voor de financieel-economische planbegeleiding?

Planeconomie zonder grondexploitatie?

Organische gebiedsontwikkeling met een open- eindekarakter, en een faciliterende rol van de gemeente, vraagt om een bezinning op de huidige grondexploitatie. Als de gemeente niet of nauwelijks nog grond zelf ontwikkelt dan valt ook de gemeentelijke grondexploitatie weg. De grond voor vastgoedontwikkeling wordt dan privaaf of particulier ontwikkeld, al dan niet door zittende eigenaren. In het geval van organische gebiedsontwikkeling zal dat eerder op pand- en perceelsniveau zijn dan op gebiedsniveau. In sommige gevallen kan de gemeente ook zo'n perceelsontwikkeling ter hand nemen om een gebiedsontwikkeling op gang te helpen, zoals de stad Antwerpen doet (zie kader).

@SLOWurbanism in Antwerpen

In Antwerpen is inmiddels de nodige ervaring opgedaan met organische stedelijke herontwikkeling, daar ook wel @SLOWurbanism genoemd. AG Vespa, het vastgoedbedrijf van de stad Antwerpen, koopt leegstaande of vervallen panden aan om deze te renoveren of te vervangen door nieuwbouw, waarna ze tegen marktprijs worden verkocht. De opbrengst van de woning komt in een zogenaamd 'rollend fonds' terecht waarmee andere verwaarloosde panden worden aangepakt. Hiermee probeert AG Vespa bij te dragen aan een mooiere en aangenamere woonomgeving. Een ander kenmerk is dat het vaak om kleinschalige ontwikkelingen gaat: niet meer dan 1 of 2 woningen worden tegelijkertijd aangekocht en gerenoveerd. Het rollend fonds waarin de opbrengsten van de verkochte woningen wordt gestort is een doorlopend fonds waarbij geen eindtermijn is genoemd.

Maar hoe dient te worden omgegaan met (semi)publieke voorzieningen als sociale woningbouw, infrastructuur, openbare ruimte en andere publieke voorzieningen, als deze niet meer vanuit een grondexploitatie en bovenplanse verevening bekostigd kunnen worden?

Voor sociale woningbouw is dat betrekkelijk eenvoudig. Gemeenten kunnen met de komst van de Wro in 2008 via het bestemmingsplan (en eventueel gepreciseerd in het exploitatieplan) grond aanwijzen voor sociale huur en sociale koop. Als gemeenten dat doen dan zal dat een prijsdrukkend, anti-speculatie-effect hebben. Het doel dat hiermee gediend wordt is dat met name corporaties de grond tegen een relatief lage prijs kunnen verwerven – de bestemming 'sociaal' heeft een prijsdrukkend effect – om zo hun maatschappelijke prestaties te leveren. De gemeente hoeft dan niet per se ruwe bouwgrond te kopen, bouwrijp te maken en tegen een lage prijs door te verkopen aan corporaties. In dit opzicht biedt de Wro goede mogelijkheden voor een faciliterende overheid ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling.

Voorfinancieren infrastructuur en openbare ruimte

Ook al vinden initiatieven bij organische gebiedsontwikkeling meer gefragmenteerd in tijd en ruimte plaats, toch willen we dat deze goed zijn aangetakt op de infrastructuur en op kwalitatief goede openbare ruimte. Een deel van de openbare ruimte, zoals plantsoenen, wijkwegen, trottoirs en parkeerplaatsen, kan min of meer gelijktijdig worden ontwikkeld met het vastgoed. Dit kan hierdoor tevens direct worden bekostigd via de uitgifte van grond (dekking) of via afdeling 6.4. Wro (kostenverhaal), omdat deze openbare ruimte primair een functie heeft voor dat vastgoed. Voor beoogde kwaliteitsimpulsen in de openbare ruimte die niet direct gekoppeld zijn aan een ontwikkeling zijn er ande-

re bekostigingsmogelijkheden. Zo is de gemeente Amsterdam van plan om onder andere voor Amstel III een transformatie-exploitatie te gaan voeren. Deze exploitatie gaat ervan uit dat eventuele waardevermeerdering door de transformatie van leegstaande kantoren leidt tot een hogere erfpachtcanon. Die meeropbrengst zou gebruikt moeten worden voor het aanpakken van de openbare ruimte nabij het getransformeerde kantoor.

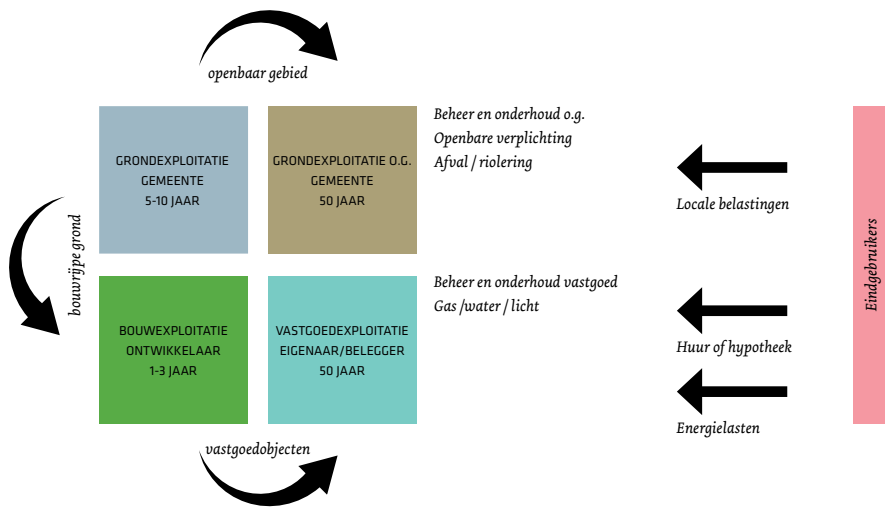
Maar er zijn ook voorzieningen die het niveau van het ontwikkelinitiatief overstijgen en die preludeerend op toekomstige (her)ontwikkelingen moeten worden aangelegd. Te denken valt aan hoofdinfrastructuur, met name bij uitleggebieden. Dergelijke voorzieningen laten zich maar zeer beperkt gefragmenteerd of gefaseerd ontwikkelen. Vaker dan nu het geval is zal bij organische gebiedsontwikkeling dan ook sprake zijn van voorfinanciering van infrastructuur en openbare ruimte. Om dat te doen kan gedacht worden aan een infrastructuurfonds, of aan de reeds bestaande fondsen bovenwijkse voorzieningen. Dit is overigens ook een manier van werken die te overwegen valt als gemeenten wél de grondexploitatie voeren. Immers, een deel van de tekorten op grondexploitatie wordt veroorzaakt door binnenplanse verevening en toerekening van bovenwijkse voorzieningen aan exploitatiegebieden.

In het geval van voorfinanciering kunnen de gemaakte kosten later, na de ontwikkeling van het vastgoed, over langere tijd worden terugverdiend. Meer stedelijke ontwikkeling betekent een hogere uitkering uit het gemeentefonds en hogere OZB-inkomsten, zij het dat deze ook moeten worden gebruikt voor beheer en onderhoud. Een deel van die extra inkomsten zou in de eerder genoemde fondsen voor publieke voorzieningen kunnen worden gestort. Voor aanleg van de voorzieningen zal dan een begroting moeten worden gemaakt van hoe en wanneer de kosten worden terugverdiend.

In de huidige systematiek biedt ook het exploitatieplan uit de afdeling grondexploitatie van de Wro mogelijkheden om kosten te verhalen en deze te storten in het fonds (voor publieke voorzieningen). Echter, hier zitten meer problemen aan dan men op het eerste gezicht zou verwachten. Zo is het toerekenen van kosten nauwelijks mogelijk als de initiatiefnemers noch de inhoud van de ontwikkelingen bekend zijn. In het verlengde hiervan is er het probleem van de planhorizon (van tien jaar) van het bestemmingsplan en het daaraan gekoppelde exploitatieplan. Organische ontwikkeling is een kwestie van lange adem. Tien jaar zal in veel gevallen een te korte termijn zijn.

Private ontwikkeling en beheer van infrastructuur en openbare ruimte

Wij zijn tot nu toe uitgegaan van de ontwikkeling van infrastructuur en openbare ruimte door de gemeente. Echter, er kan ook gedacht worden aan (gedeeltelijke) privatisering. Op complexniveau kennen we dat al. Zo zijn er de privaaf beheerde woondomeinen (zoals Haverleij in Den Bosch) waarbij de buitenruimte vaak collectief wordt beheerd, en soms zelfs vrij toegankelijk is. Ook bij de werkfunctie zien we dat, zoals rond het hoofdkantoor van de Rabobank in Utrecht. De Rabobank heeft de omgeving rond het kantoor op een hoger kwaliteitsniveau aangelegd en zal dit ook beheren. Voor grotere gebieden is deze praktijk zeldzamer. Een in het oog springend voorbeeld is het gebied rond het congrescentrum in Den Haag dat wordt beheerd door TCN. Wanneer ontwikkeling en beheer van vastgoed en openbare ruimte meer in één hand komen te liggen dan heeft dat ook gevolgen voor de exploitatie (zie figuur 1). Daar waar de grondexploitatie traditioneel van de gemeente is, de bouwexploitatie van de bouwer/ontwikkelaar, de vastgoedexploitatie van de belegger of corporatie en de beheerexploita-



Figuur 1: Integratie van vier exploitaties

tie van de afdeling beheer van de gemeente, zullen deze meer geïntegreerd worden. In de meest vergaande vorm kan gedacht worden aan een gebiedsexploitatie. Deze 'ketenintegratie' nut residuen in de bouwkolom volledig uit.

Een instrument dat met name in de Verenigde Staten private ontwikkeling en beheer van de openbare ruimte stimuleert zijn zogenoemde TIRZs (Tax Increment Reinvestment Zones) of TIFs (Tax Increment Finance). In deze gebieden worden OZB-inkomsten die ontstaan door private investeringen in het gebied teruggestuurd naar het gebied waar ze door een eigenarencollectief kunnen worden gebruikt voor verbeteringen in de openbare ruimte. Zeker in het licht van organische gebiedsontwikkeling, waarbij ontwikkeling en beheer veel meer door elkaar lopen (zie ook tabel 1), is deze optie het verkennen waard.

Tot slot

Organische gebiedsontwikkeling betekent in potentie een fundamentele verandering van werkprocessen van zowel publieke als private partijen. Ontwikkelingen kunnen veel minder projectmatig worden aangepakt en de relatie tussen de verschillende exploitaties verandert. Dit heeft gevolgen voor de planeconoom. Enerzijds kan het betekenen dat er veel meer een arbeidsdeling komt tussen planeconomen in publieke en private dienst. Dit gebeurt wanneer overheden zich beperken tot het ontwikkelen en beheren van de openbare ruimte en private partijen zich richten op vastgoedontwikkeling en de grondontwikkeling die daaraan voorafgaat. Anderzijds is het voorstelbaar dat meer integratie tussen planeconomische activiteiten plaatsvindt. Dit zal het geval zijn als ook onderhoud en beheer van publieke ruimten wordt geprivatiseerd. In dat geval zal er een integratie of nauwere band ontstaan tussen de grondexploitatie, de bouwexploitatie, de vastgoedexploitatie en de beheerexploitatie.

Wat de rol van de planeconoom precies zal worden, is moeilijk te zeggen. Dat zal ook niet van de een op de andere dag gebeuren; werkprocessen zijn immers sterk padafhankelijk. Maar dat de rol van de plan-

econoom zal veranderen, is evident. De rekensom die hij moet maken zal vermoedelijk breder worden en meer ingrediënten gaan bevatten. In tijden dat groei en de beschikbaarheid van financiële middelen niet meer vanzelfsprekend zijn, moet ook de wijze waarop we gebieden ontwikkelen tegen het licht worden gehouden. Dit artikel vormt daartoe een eerste aanzet.

Met dank aan Harry Nijland (Gemeente Apeldoorn), Leo Nooteboom, Julia Sondermeijer-Bramer (beiden Ministerie van BZK) en Hardwin de Wever (AG stadsplanning, Antwerpen) voor hun commentaar op een eerdere versie van het artikel.

Wilt u reageren op dit artikel, dan kan dit via Twitter onder vermelding van #SLOWurbanism aan het einde van uw tweetbericht.

Referenties

Buitelaar, E. (2012), 'Nederland in 2040: gebiedsontwikkeling in onzekere tijden', in Grondzaken in de praktijk, februarinummer: 26-28.
 Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012), Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen van organische stedelijk herontwikkeling. Den Haag/Amsterdam: PBL/Urhan Urban Design.
 Jacobs, J. (1961), The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.
 Urhan Urban Design (2010), Spontane Stad. Amsterdam: BIS Publishers.