



(foto: Lex Broere)

Binnenstedelijke transformatie krijgt nieuwe dynamiek

Jeroen van Lemmen, DHV

Veel bouwplannen stagneren of worden zelfs geschrapt. Als de bouwmachine weer op gang komt, zullen vooral binnenstedelijke locaties in ontwikkeling worden genomen. Hierbij is een andere aanpak vereist dan bij uitleglocaties. Hoe kunnen gemeenten met minder stuurmogelijkheden toch gewenste ontwikkelingen in gang zetten?



In heel Nederland zijn jarenlang nieuwe woon- en werklocaties in ontwikkeling genomen om de groeiende vraag naar woningen en bedrijfsruimte te kunnen accommoderen. Het zijn niet alleen de nieuwe woonwijken bij de grote steden, maar ook talloze uitbreidingen bij kleinere gemeenten. Iedereen kent wel voorbeelden in de nabije omgeving. Om dergelijke ontwikkelingen mogelijk te maken zijn gemeenten

vaak al in een vroeg stadium gestart met de verwerving van de benodigde gronden. Een dergelijk actief grondbeleid was namelijk één van de instrumenten om de ontwikkeling te kunnen sturen en minder afhankelijk te zijn van de bestaande eigendomssituatie. Soms zijn de handen ineengeslagen met ontwikkelende marktpartijen omdat zij gronden in bezit hadden. Eveneens maakten gemeenten vaak dankbaar gebruik van de kennis en het

investerend vermogen van de marktpartijen. Op die wijze zijn diverse samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen ontstaan.

Door de economische crisis en de daarmee verband houdende stagnatie in de woningverkoop hebben veel van de bovengenoemde ontwikkelingen averij opgelopen. Zo zijn bij lopende projecten de exploitatieperiodes verlengd en

worden nieuwe bouwinitiatieven getemporiseerd, verkleind of zelfs geschrapt. De financiële gevolgen kennen we. De investeringen die hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de eerder genoemde grondverwerving, worden niet tijdig goedge maakt door grondverkoop en leiden tot toenemende rentelasten. Soms blijkt het ook onvermijdelijk om gronden af te waarden. Dat doet pijn bij gemeenten en marktpartijen die betere resultaten hadden verwacht.

Transformatie op de agenda

Wanneer de marktsituatie weer begint te herstellen, zullen bepaalde locaties ongetwijfeld alsnog tot ontwikkeling worden gebracht. Er zal echter ook een deel van de voorgenomen plannen definitief niet doorgaan. Dat komt omdat lokale groeiambities neerwaarts zijn bijgesteld of omdat de crisis gebruikt is om een eventuele overprogrammering in versneld tempo te corrigeren. Er zal in ieder geval een nog verdergaande accentverschuiving plaatsvinden van de ontwikkeling van nieuwe buitenstedelijke woon- en werklocaties naar de transformatie van binnenstedelijke locaties. Deze locaties komen beschikbaar doordat zij economisch of fysiek te sterk verouderd zijn om nog goed te functioneren. Een voorbeeld daarvan zijn gedateerde bedrijfsterrinen of voormalige havengebieden. Daarnaast komen locaties beschikbaar doordat keuzes in de bedrijfsvoering ertoe leiden dat deze functies niet langer op een bepaalde plek worden gehandhaafd. Illustratief zijn defensieterrinen die worden gesloten of worden afgestoten.

Veelal zijn het grotere gebieden in de stad waar zich de kans voordoet om deze te transformeren tot nieuw stedelijk gebied. Deze locaties bevinden zich nogal eens op interessante plekken in de stad. Veel gemeenten zien het als een unieke kans om dit soort gebieden te transformeren en zetten het hoog op de bestuurlijke agenda. Een mooi voorbeeld is het voormalige defensie-eiland in de gemeente Woerden. Deze locatie, centraal gelegen tussen station en binnenstad, wordt in de komende jaren getransformeerd tot een nieuw woongebied met culturele voorzieningen.

Samenwerking publiek en privaat

In het merendeel van de gevallen kan een gemeentelijke overheid die binnenstedelijke transformatie niet zelfstandig uitvoeren. Het grondeigendom is daarvoor te versnipperd, de opgave is vaak te complex en de benodigde investeringskracht is te groot. De gemeente is van andere partijen afhankelijk om de ambities te realiseren. Een goede samenwerking met markt-

partijen zal dus een belangrijke voorwaarde zijn om de binnenstedelijke transformatie tot een succes te maken.

Die samenwerking is echter in een ander daglicht komen te staan door de economische crisis. Veel publieke en private partijen zijn, op zijn zachtst gezegd, op dit moment niet in vorm. Dat geldt op de eerste plaats voor gemeenten. Door de teruglopende opbrengsten uit grondexploitaties is hun financiële slagkracht aanzienlijk verminderd. Voor marktpartijen geldt dat zij terughoudender zijn om risico's te nemen en te investeren. Zij hebben een kortere planhorizon dan enkele jaren geleden en streven naar een snellere terugverdiend van de investeringen. Zowel publiek als privaat kan het zich niet permitteren om aanzienlijk te investeren in de verwerving van eigendommen, de verplaatsing van functies, de sloop van gebouwen of de sanering van gronden. Precies waar het om draait bij een transformatie in de bestaande stad. De grootscheepse aanpak die nog in ons collectieve geheugen zit van eerdere projecten, zal plaats maken voor een transformatieopgave in kleinere stappen. Investeren moeten eerst terugverdiend worden voordat er opnieuw wordt geïnvesteerd. Het wordt daarbij nog belangrijker om slim te faseren en zo de plannen financieel haalbaar te maken.

Cruciale rol van zittende eigenaren

Het speelveld van betrokken partijen is bij de transformatieopgave anders dan bij de buitenstedelijke uitbreidingen. Het zal vaker voorkomen dat gemeente en marktpartijen niet alle gronden in bezit hebben en bestaande eigenaren dus een sterkere invloed hebben op het proces. Voor een deel is dit te verklaren doordat publieke en private partijen simpelweg minder financiële middelen hebben om de gronden en het vastgoed te verwerven. Voor een ander deel geldt dat bestaande eigenaren minder snel bereid zijn om de gronden te verkopen, maar deze juist willen ontwikkelen voor eigen gebruik. Dat betekent dat de binnenstedelijke transformatie in grotere mate bepaald gaat worden door de dynamiek van de zittende eigenaren. Publieke en private partijen die een samenwerking aangaan en (financieel) niet in staat zijn om alle gronden te verwerven, moeten rekening houden met de impact die dit heeft op de aanpak van het te transformeren gebied. Sommige eigenaren pakken wellicht een rol als zelfrealisator; andere eigenaren tonen mogelijk geen initiatief en nemen een afwachtende houding aan. De binnenstedelijke transformatieopgave vereist wat betreft de aanpak daardoor

ook een omslag in het denken bij publieke en private partijen.

Pak de kansen

Die omslag in het denken maakt het op de eerste plaats noodzakelijk dat er een inhoudelijke visie is die de gewenste ontwikkelingsrichting aangeeft en inspireert. Die visie moet ruimte bieden en flexibel kunnen inspelen op marktomstandigheden en initiatieven van derden. De vraag die vandaag bestaat naar bepaalde typen woningen of voorzieningen kan over enige tijd namelijk weer anders zijn. Ook kunnen veranderingen in de eigendomssituatie opeens weer andere perspectieven bieden. De vastomlijnde Masterplannen of tot in detail voorgeschreven programma's van eisen zijn daarvoor niet geschikt. Die zijn teveel gebaseerd op de situatie dat de te transformeren gronden in bezit van de gemeente of samenwerkende marktpartij zijn en de ontwikkeling in die gewenste richting kan worden gestuurd.

Die omslag in het denken moet daarnaast ook veel meer gericht zijn op het pakken van kansen. Dat vraagt om een open en naar buiten gerichte houding. Door voortdurend in gesprek te blijven met de partijen die gevestigde belangen hebben, ontstaat een beeld van hun wensen en (financiële) mogelijkheden. Dat kost tijd, maar leidt uiteindelijk ook tot resultaat. Zo zullen er in een te transformeren gebied altijd zittende eigenaren zijn die bijvoorbeeld hun bedrijf willen uitbreiden of vernieuwen. Op dergelijke momenten ontstaat beweging en nieuwe dynamiek. Gemeenten en marktpartijen die daar alert op inspelen kunnen zo de investeringen in tempo en richting afstemmen met dergelijke particuliere initiatieven.

We weten zeker dat we niet weten hoe de complexe binnenstedelijke vernieuwingen zullen verlopen: ruimtelijk niet en ook financieel niet. Flexibiliteit is het toverwoord. Marktpartijen en overheden moeten de onzekerheden en de noodzakelijke flexibiliteit in hun planvorming en kaderstelling als uitgangspunt nemen. <<

Dit artikel is mede gebaseerd op de afstudeerscriptie 'Sturingsperspectief voor publiek-private samenwerking bij de nieuwe binnenstedelijke transformatieopgave', Master City Developer.

Website
www.dhv.nl