

De organisatie van de overheid en de samenwe

Nieuwe perspectieven

Gebiedsontwikkeling is meer dan simpelweg de ontwikkeling van een gebied. Daar kan geen twijfel over bestaan als we kijken naar alle aandacht die de laatste jaren aan dit thema is besteed.

In opdracht van de minister van VROM is in 2005 een onderzoek naar de organisatie van gebiedsontwikkeling ingesteld. Dit gebeurde ten tijde van de totstandkoming van de Nota Ruimte, waarin een aanzet is gegeven tot een accentverschuiving van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie'. In dit artikel geven wij aan dat de organisatie van gebiedsontwikkeling in Nederland op de goede weg is en dat de aanstaande wetwijziging op het gebied van de ruimtelijke ordening hierbij extra kansen biedt.

Mr. Harry Gerritsen en Michel Simons

Business Professionals Legal bij Eiffel en voor diverse opdrachtgevers als project- of procesmanager betrokken bij gebiedsontwikkelingen

werking met marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen

voor Gebiedsontwikkeling

De vraag die in dit artikel centraal staat, is hoe overheidsinstellingen en marktpartijen hun deelname aan projectmatig opgezette gebiedsontwikkelingen in- en extern kunnen organiseren. Hierbij wordt ook gekeken naar de wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening. Daarnaast besteden wij aandacht aan de kritische randvoorwaarden voor het succesvol realiseren van gebiedsontwikkelingen.

Bij gebiedsontwikkeling gaat het om (in- en extern) samenwerken op basis van een gezamenlijke visie en een sluitende exploitatie. De Europese en nationale wetgever hebben hiervoor regels met betrekking tot staatssteun en aanbestedingen opgesteld.¹ Enerzijds biedt dit voor overheidsinstellingen handvatten om een gebiedsontwikkelingsproject succesvol te laten verlopen, anderzijds is er sprake van een knellend keurslijf. Een goede oriëntatie op de invoering van de nieuwe regelgeving is dringend gewenst. Of hierbij uitsluitend organisatorische maatregelen genomen moeten worden, betwijfelen wij. Het is veel nuttiger elkaars belangen en rollen uitvoerig te doorgronden en daarop te anticiperen in de diverse fasen van de gebiedsontwikkeling.

We starten met een beschrijving van organisatorische maatregelen aan de zijde van de diverse overheden, als gevolg van de per 1 juli 2008 in werking tredende Wet ruimtelijke ordening (Wro) inclusief de Grondexploitatiewet. Vervolgens komt aan bod op welke wijze marktpartijen met de (veranderende) overheden moeten gaan samenwerken (publiek-privaat) om gebiedsontwikkeling succesvol te maken.

Rijksoverheid

De rijksoverheid is druk bezig om, in het kader van een verdere decentralisatie² en deregulering, een deel van haar taken af te stoten naar de gemeenten en de provincies.³ Aan de andere kant krijgt de rijksoverheid er op basis van de aanstaande herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) taken bij.

Als gevolg van die herziening moet het rijk een structuurvisie vaststellen voor het gehele Nederlandse grondgebied en kan zij gebruik gaan maken van een tot op heden specifieke gemeentelijke taak, namelijk het vaststellen van bestemmingsplannen – op dit niveau inpassingsplan genaamd. Naast de (toegenomen) eigen verantwoordelijkheden van het rijk op het gebied

van de ruimtelijke ordening, heeft de wetgevingsherziening op dit terrein ook als doel om de slagvaardigheid van de gemeenten, voornamelijk op het gebied van grondbeleid en -politiek, te vergroten. Het rijk ondersteunt hiermee de lagere overheden en vertoont zelf de neiging om terug te treden.

Bij een terugtrekkende rijksoverheid nemen de belangen van decentrale overheden toe.⁴ Het rijk beperkt zich bij gebiedsontwikkeling tot hoofdstructuren en projecten van bovenregionaal belang.⁵ Anderzijds wil het rijk duidelijk zelf een rol als gebiedsontwikkelaar op zich nemen. Hiervan getuigt de oprichting van een interdepartementaal Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) dat op 1 januari 2006 van start ging. De doelstelling van het GOB is om als één professionele vertegenwoordiger van het rijk mee te werken aan gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit zou in de praktijk moeten leiden tot meer slagkracht en een meer efficiënte inzet van de rijksmiddelen.

Wat die rijksmiddelen betreft, is er 250 miljoen euro voor integrale gebiedsontwikkeling ingezet⁶, dit naast de bestaande regelingen zoals bijvoorbeeld ILG en ISV.⁷ Desondanks stelt de Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit⁸ aan het kabinet voor om de investeringen voor het ruimtelijk beleid vanaf 2010 jaarlijks structureel te verhogen van anderhalf tot drie à vier miljard euro.

In het Coalitieakkoord van 2007 is het Meerjarenprogramma Infrastructuur,

	Structuurvisie	Projectbesluit	Planvorm(en)
Gemeente	•	•	Bestemmingsplan en Beheersverordening
Provincie	•	•	Inpassingsplan
Rijk	•	•	Inpassingsplan

Ruimte en Transport (MIRT) geïntroduceerd. Ten opzichte van de eerdere Meerjarenprogramma's (MIT) is Ruimte als inhoudelijke component toegevoegd. Het MIRT is dus breder opgezet en biedt voordelen voor de samenwerking van rijkspartijen onderling en de samenwerking met decentrale overheden of marktpartijen.

Kortom, de rijksoverheid lijkt klaar te zijn met de organisatie van haar deelname aan gebiedsontwikkelingen. Naast het instrumentarium dat zij aan de 'lagere' overheden ter beschikking stelt, kan zij zelf ook actief optreden. Bundeling van kennis en vaardigheden die al aanwezig waren bij de diverse ministeries⁹, zorgt voor een vergroting van de effectiviteit van de rijksoverheid bij gebiedsontwikkelingen.¹⁰

Provincies

Dat de provincies een steeds actievere rol kiezen ten aanzien van gebiedsontwikkeling is niet verwonderlijk. Op grond van de Wro zijn de provincies gedwongen om een keuze te maken wat betreft de rol die zij willen spelen bij ruimtelijke ontwikkelingen binnen hun provinciegrenzen. Weliswaar verliezen zij bestaande instrumenten (Streekplan) en bevoegdheden (goedkeuring gemeentelijke bestemmingsplannen), maar het levert ook meer mogelijkheden op voor een creatieve inbreng in het voortraject van de planvorming.

Het lijkt erop dat iedere provincie in meer of mindere mate voorbereidingen treft als voorbereiding op de nieuwe situatie. In ieder geval willen de provincies de actieve rol oppakken die de nieuwe wetgeving hen biedt. De rol van actieve gebiedsontwikkelaar neemt toe door meer en meer het voortouw te nemen in (boven)regionale ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij kunnen ze hun belangen, waarvoor zij eerder andere middelen ter beschikking had-

den, veilig stellen. Zij hebben als geen andere overheidslaag de extra mogelijkheid om hun ruimtelijke beleid te concretiseren.

Voor wat betreft de interne organisatie zien we dat zich duidelijke veranderingen voordoen. De oprichting van een geheel nieuwe afdeling gebiedsontwikkeling bij de ene provincie en de versterking van bestaande afdelingen (qua bemensing en bevoegdheden) bij andere provincies zijn hiervan voorbeelden.

Het is voor ons de vraag of de provincies en met name de medewerkers – die tot voor kort op ruimtelijk gebied een andere rol gewend waren – zich die rolwijziging snel genoeg eigen kunnen maken. De omschakeling van een passieve, toetsende naar een actieve rol kost tijd en begeleiding. Opeens zullen provincies projectmatig en marktgericht moeten werken. De praktijk moet uitwijzen of deze omslag daadwerkelijk lukt. Het resultaat is pas over enkele jaren zichtbaar. Verder is de vraag gerechtvaardigd of provincies ook de samenwerking met externe partijen succesvol aan kunnen gaan.

De actievere rol voor provincies komt eveneens terug bij het risicodragend participeren in gebiedsontwikkelingen. Zoals algemeen bekend mag worden verondersteld, beschikken de provincies (nu meestal actief als subsidieverstrekker) over miljardenreserves waar ze weinig mee doen.¹¹ Juist deze middelen zouden provincies moeten gaan benutten in de rol van actieve gebiedsontwikkelaar. Maatschappelijk of zelfs risicovol investeren is gewenst, zeker als de provincies meer willen sturen in gebiedsontwikkelingen. De vrees bestaat echter dat deze kans niet met beide handen wordt aangegrepen door provinciale bestuurders. Hiervan getuigt in ieder geval de brief van het IPO aan de Vaste Commissie VROM.¹² In die brief is namelijk – klaarblijkelijk overbodig – verzocht meer financiële mid-

delen ter beschikking te stellen voor de uitvoering van de Nota Ruimte.

Gemeenten

Tegenwoordig organiseren veel (middel) grote gemeenten gebiedsontwikkeling op een andere wijze dan voorheen. Om gebiedsontwikkeling in de gemeentelijke organisatie tot een succes te maken, is een projectmatige aanpak in ieder geval vereist. In gemeenten waar men een klassiek sectorenmodel hanteert, is het vrij lastig om gebiedsontwikkeling effectief te realiseren. In een lijnorganisatie krijgen gemeenten te maken met veel verschillende afdelingen die deskundigheid moeten leveren voor een integrale ontwikkeling van een gebied. Omslachtig en tijdrovend, wijst de praktijk uit.

Grotere gemeenten kiezen er derhalve steeds vaker voor om een projectbureau in te richten of een specifieke stafafdeling gebiedsontwikkeling. Hierdoor krijgen projectleiders meer bevoegdheden en mogelijkheden om deskundigheid uit de lijn 'in te huren' of zelfs vanuit hun eigen projectbureau in te zetten. Dit biedt voordelen, zoals kortere lijnen, snellere beschikbaarheid van capaciteit en in meerdere gevallen een hogere kwaliteit van de benodigde expertise. Ook in kleine gemeenten met opgaven op het gebied van herstructurering blijken dergelijke constructies effectief.

Wij pleiten daarom voor meer slagvaardige organisatiestructuren binnen gemeenten als het gaat om een succesvolle integrale gebiedsontwikkeling, zeker nu de Wet ruimtelijke ordening leidt tot de noodzaak voor een meer integrale aanpak van de interne samenwerking binnen gemeenten.

Deze integrale aanpak blijkt nog niet uit de beperkte voortvarendheid die gemeenten tonen bij het treffen van de voorbereidingen op de invoering. Mo-

menteel treft slechts de helft van alle gemeenten voorbereidingen op de invoering van de Grondexploitatiewet. De andere helft besteedt hier nog geen of onvoldoende aandacht aan.

Waterschappen

Het overgrote deel van de waterschappen heeft nog steeds uitsluitend oog voor hun kerntaken. Gebiedsontwikkeling is helaas nog te vaak een afgeleide functie voor deze overheidslaag. Intern zijn waterschappen wel al vaak bezig met gebiedsgericht werken, wat lijkt op wijkgericht werken bij gemeenten. Beheer van waterkwaliteit en -kwantiteit kan wel degelijk samen gaan met ruimtelijke ontwikkelingen en participatie in gebiedsontwikkelingen. De kunst bij integrale gebiedsontwikkeling is om de waterkundige aspecten te integreren, zodanig dat dit niet de kwaliteit van het wonen, werken of recreëren frustreert. Gebiedsontwikkeling moet altijd mogelijk blijven en innovatieve oplossingen zijn zeker toepasbaar, juist bij een discipline als watermanagement.

Waterschappen participeren nog te veel in een rol als 'toehoorder', dit vanuit de optiek om de belangen vanuit hun kerntaken te kunnen blijven controleren en veilig te stellen. Enkele voorbeelden van een actievare rol zijn gelukkig al wel zichtbaar.¹³ Die actieve rol vereist een verandering van de interne organisatie. Een eerste aanzet was de verplichte watertoets door de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening in 2003. Wij verwachten dat de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor alle waterschappen aanleiding is om doelgericht samenwerking met andere overheidsinstellingen aan te gaan.¹⁴ En hopelijk gebeurt dit voortvarend. Als de waterschappen deze samenwerking goed hebben georganiseerd, dan zijn zij wellicht ook klaar voor een actieve samenwerking met marktpartijen.

Marktpartijen en publiek-private samenwerking

De wijzigingen die plaatsvinden op grond van de Wro hebben grote gevolgen voor de mate waarin publiek-private samenwerking (PPS) wordt toegepast. Met het instrument exploitatieplan krijgen de gemeenten de mogelijkheid om steeds meer als regisseur op te treden. In de voorbereidende (anterieure) fase zal het er op aankomen als het gaat om onderhandelingen, het afsluiten van overeenkomsten en financiële arrangementen. Marktpartijen realiseren zich dat ze moeten voorkomen dat ze tegen elkaar uitgespeeld worden ondanks talrijke grondposities. De locatie-eisen die overheden kunnen opleggen in het exploitatieplan hebben een prijskaartje die hoofdzakelijk door marktpartijen betaald gaat worden.

De kwaliteit van de overeenkomsten die overheden en marktpartijen afsluiten moet in vele gevallen beter. Een goede overeenkomst sluit discussies achteraf uit over wie verantwoordelijk is en wie wat betaalt. Omdat opgelegde locatie-eisen een kostprijs hebben, zoeken ontwikkelaars mogelijkheden om hun kosten op andere wijzen te verhalen. Bij overeenkomsten van matige (juridische) kwaliteit, is de weg naar de rechter al snel een vervelend gevolg en funest voor een goede samenwerking.

Het maakt verschil of gemeenten een actieve dan wel passieve grondpolitiek voeren. Indien een gemeente actief gronden verwerft, is zij minder afhankelijk van de markt en kan kiezen voor de publieke grondexploitatie. In de praktijk komen andere samenwerkingsmodellen echter vaker voor. Hoe meer grondposities in handen zijn van ontwikkelaars, hoe eerder de kans aanwezig is dat een joint venture of het concessiemodel zal worden gehanteerd óf dat een exploitatieovereenkomst de basis vormt voor de gebieds-

ontwikkeling. Op basis van de Grondexploitatiewet kan het niet tot overeenstemming in de anterieure fase leiden tot de plicht voor het opstellen van exploitatieplannen. Dit kost de gemeenten veel werk en zorgt bij marktpartijen voor meer onzekerheid over deelname aan de gebiedsontwikkeling. Erger nog is het feit dat door een geringere opbrengst de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling verslechtert. In het ergste geval gaat de ontwikkeling zelfs niet door.

Tot slot is het risico aanwezig dat door het aangaan van PPS-constructies er volgens de Europese richtlijnen veel vaker moet worden aanbesteed. Er woedt nog steeds een heftige discussie over de exacte gevolgen van het Aurox/Roanne arrest¹⁵ voor de plicht van aanbesteding bij private opstalontwikkeling. Een verdergaande aanbestedingsplicht zal in ieder geval leiden tot formelere procedures en langere doorlooptijden. Hopelijk leidt een dergelijke uitspraak van het Hof van Justitie tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen.

Conclusies

Juist door de aanstaande inwerkingtreding van de Wro ontstaan er mogelijkheden om gebiedsontwikkelingen gestructureerd in gang te zetten. Marktpartijen zien weliswaar bedreigingen als het gaat om hun winstmarges, maar de diverse overheden kunnen de wetwijziging aangrijpen om de interne samenwerking te professionaliseren. Dit is nodig, want vaak genoeg blijkt dat door een klassieke organisatiestructuur of door een gebrekkige interne samenwerking gebiedsontwikkelingsprojecten ernstig vertragen of zelfs stranden.

Waar de rijksoverheid enerzijds een stapje terug doet door het decentraliseren van (ruimtelijke) taken, zit zij

anderzijds aan tafel bij omvangrijke complexe gebiedsontwikkelingsprojecten waarvan het belang in de Nota Ruimte reeds is bepaald. Provincies moeten hun verantwoordelijkheid wat betreft regievoering bij gebiedsontwikkelingen nemen. Voor waterschappen is er nog wel een accentverschuiving nodig van hun basistaken naar pro-actief meedenken op het vlak van gebiedsontwikkeling.

Het succes van gebiedsontwikkeling is vooral de komende tijd afhankelijk

van een creatief gebruik van publiek-private samenwerkingsvormen in het licht van de nieuwe Wro-instrumenten. Essentieel hierbij is de durf die overheden tonen om risicodragend te participeren, naast een anticiperende blik van marktpartijen bij onderhandelingen en een constructieve houding van alle partijen in de initiatief- en haalbaarheidsfase van projecten. Een goede samenwerking werkt kostenbesparend, levert een bijdrage aan een kwalitatief betere ontwikkeling of een mix van beiden.¹⁶ Gebiedsontwikke-

ling vraagt om professionele organisatie, gedurfde visie en niet in de laatste plaats om intensieve samenwerking. En een adequaat gebruik van het nieuwe instrumentarium.

In dit artikel worden zowel de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) als de toekomstige Wet ruimtelijke ordening (Wro) aangehaald. Als het gaat over de per 1 juli 2008 in werking tredende wetswijziging, dan wordt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bedoeld.

Noot:

- 1 Zie het Factsheet 'Aandachtspunten staatssteun en aanbesteden bij gebiedsontwikkeling' van Europa Decentraal
- 2 Dit is conform het uitgangspunt van de Nota Ruimte, namelijk 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'
- 3 Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn twee commissies aan het werk gegaan. Doel is de slagvaardigheid van de overheid te vergroten. De ene commissie richt zich op de uitwerking van het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten en de andere op decentralisatievoorstellen voor de provincies (Binnenlands Bestuur, 30 november 2007, pagina 13)
- 4 Samen werken aan ruimte, Economisch perspectief, BNG, oktober 2006, pagina 10 en Maak meer van Nederland, Eindrapport adviseur gebiedsontwikkeling, maart 2007, pagina 4
- 5 Ibid, pagina 11
- 6 Vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) voor de periode 2007-2011
- 7 Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)
- 8 De Initiatiefgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de G4, de provincie Noord-Holland, enkele corporaties en de NEPROM (VNG Magazine, 26 oktober 2007)
- 9 Kenniscentrum PPS (Financiën), de expertise van de Dienst Landelijk Gebied (LNV), de ervaring van Verkeer en Waterstaat (als aanbesteder van grote infrastructurele projecten)
- 10 Betere, snellere en goedkopere gebiedsontwikkeling, Wim Laverman, Building Business, december 2005
- 11 Provincies zitten te veel op hun geld, Binnenlands Bestuur, 21 december 2007, pagina 18
- 12 Brief van het Interprovinciaal Overleg van 18 januari 2007
- 13 Het Waterschap Groot-Salland m.b.t. het project IJsseldelta Zuid en de actieve rol die het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht heeft gekozen
- 14 Zie ook het Themanummer samenwerking, Het Waterschap, oktober 2007
- 15 Het arrest Auroux/Roanne (Hof van Justitie, 18 januari 2007, C-220/05)
- 16 Balanceren tussen uitersten, Prof. Dr. Jaap Boonstra, Overheidsmanagement, juli 2007