

# BINNENSTEDELIJK ONTWIKKELEN MOET OP ALLE FRONTEN ANDERS

*Binnenstedelijke (her)ontwikkeling moet vraaggerichter, goedkoper, flexibeler en sneller, anders loopt de stedelijke vernieuwing compleet vast. Ook ambities vergen aanpassing. Dit artikel laat de urgentie van het probleem zien, maar schetst vooral hoe het anders moet en kan, met een focus op actuele discussiepunten.*

*Friso de Zeeuw*

Het kon het afgelopen decennium niet op. Geholpen door de hoogconjunctuur werden de ambities voor binnenstedelijke ontwikkelprogramma's tot grote hoogte opgevoerd. Bestuurders, beleidsmakers en ontwerpers vonden elkaar in een gezamenlijke drive om een zo groot mogelijk deel van de bouwproductie in bestaand stedelijk areaal te realiseren. In een tijd van een aanbiedersmarkt voor woningen, winkels en kantoren en ondersteund met stevige subsidies lukte het redelijk om dat plei-dooi in daden om te zetten.

In de nieuwe realiteit waarin we sinds september 2008 zijn beland, moet lean and mean echter als het nieuwe adagium gelden. Uit de studie Succesvol binnenstedelijk bouwen van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB, 2011) blijkt dat het tekort op de grondexploitatie van een binnenstedelijke woning op brown-fields snel oploopt naar € 40.000,-. Voor dat tekort ontbreekt zeker nu de dekking.

We houden (binnenstedelijke) ontwikkelingen alleen nog maar aan de praat door een veel sterkere focus op efficiëntie, met een precies beeld op het netvlies van wat eindgebruikers prefereren. Goedkoper en vraaggerichter vormen de drijfveren voor essentiële innovaties in het hele plannings-, ontwikkel- en bouwproces. We zoeken daarin naar een nieuwe synthese van de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde van investeringsprojecten

Ik schets de lijnen waarlangs de noodzakelijke procesvernieuwing gestalte kan krijgen. In elke fase van het ontwikkelproces zijn concrete aanknopingspunten te vinden. Ik zet ze in dit artikel op een rij, waarbij de realisatie van woningprogramma's op binnenstedelijke locaties centraal staat. Het accent ligt op de proceskant, maar die kan men uiteraard niet los beschouwen van planinhoudelijke

veranderingen. De vaak torenhoge ambities vragen om bijstelling. Juist in de verbinding van inhoud en proces zit de winst.

## LEAN & MEAN HET NIEUWE ADAGIUM

### Perspectief op kosten, opbrengsten en risico's radicaal veranderd

De praktijk van binnenstedelijk ontwikkelen in Nederland kent inmiddels een behoorlijke traditie. Begonnen in de tijd van de stadsvernieuwing — het bouwen voor de buurt — kwam midden jaren '80 van de vorige eeuw de stedelijke vernieuwing om de hoek kijken. Het was de tijd van het compacte stadsbeleid, met een stevige inzet op het bouwen op binnenstedelijke locaties. Geholpen door een forse dosis rijkssubsidie (zowel via locatiesubsidies als via de volkshuisvesting en eigen rijksprogramma's) kwamen locaties als Céramique (Maastricht), Kop van Zuid (Rotterdam) en het hoofdstede-

lijke Oostelijk Havengebied succesvol tot stand. Ontegengesteld zijn de steden er op vooruit gegaan. Uitgediende bedrijfsterreinen maken na hun transitie weer deel uit van het stedelijke weefsel. Kwaliteit van stedenbouw, architectuur en openbare ruimte kregen meer aandacht.

In de jaren '90 van de vorige eeuw en het eerste decennium van deze eeuw is deze ontwikkeling doorgezet. In toenemende mate vormen stedelijke agglomeraties brandpunten van economische groei; de waardeontwikkeling van grond en vastgoed is hier het sterkst geweest. De behoefte uit de markt kon — mede door de hoogconjunctuur tot september 2008 — adequaat worden ingevuld met binnenstedelijke bouwprojecten. De relatie tussen kosten, opbrengsten en kwaliteit hoefde daarbij niet heel nauwgezet in het oog gehouden worden, eenvoudigweg omdat er geld en afzetmogelijkheden genoeg waren. Financiers en beleggers wilden financieren, de overheid kon subsidiëren en de afnemers konden de snel stijgende marktprijzen

betalen en financieren. De steeds oplopende verkoop- en verhuurprijzen van de eindproducten maakten het mogelijk om extra kosten van ontwerp, advies, overleg, engineering, dure bouwkundige oplossingen en milieu-maatregelen in de grondkosten en in de bouwkosten weg te schrijven. En voor zover nodig legden corporaties bedragen oplopend tot soms € 80.000 per huurwoning toe. Dat komt dus nog eens bovenop die 40.000 euro die ik eerder noemde én een gereduceerde grondprijs voor sociale huurwoningen.

Dat alles is verleden tijd. De vraag naar nieuwe woningen, retail en kantoren is ingezakt, de kas bij de rijksoverheid en gemeenten is leeg, de polsstok van ontwikkelaars, bouwers en financiers is aanmerkelijk verkort en corporaties gaan terug naar hun kerntaken. Het binnenstedelijk ontwikkelproces moet daarom indringend tegen het licht worden gehouden. In één zin samengevat: Het moet vraaggerichter, goedkoper, flexibeler en sneller, anders loopt de stedelijke vernieuwing compleet vast.

### Selectie van locaties

Elke Nederlandse stad kent een overdosis aan planinitiatieven. Wat ik hierna beschrijf is dus eerder een hulpmiddel voor de selectie uit de plannen die nog niet in een dusdanig ver stadium verkeren dat de weg terug niet meer open staat.

De keten die uiteindelijk tot succesvol ontwikkelde woongebieden in de stad moet leiden begint op de kaart: waar bevinden zich de locaties die kansrijk zijn om binnen een redelijke termijn (her)ontwikkeld te worden? Eén criterium moet hierbij de hoofdrol spelen: de potentie moet aanwezig zijn om er een aantrekkelijk (woon)gebied van te maken. Dat kan op zich bijvoorbeeld een havengebied zijn, mits een dergelijke plek voldoende (potentiële) identiteit en omvang (robuustheid) bezit om stedelijk georiënteerde huishoudens aan te trekken. Niet eerst locaties aanwijzen, plannen en dan een markttoets uitvoeren, nee: al bij de eerste stofkam door de stad kijken door de bril van de toekomstige bewoners, ondernemers en exploitanten van voorzieningen.

De tweede vraag luidt: komen we er financieel uit? Zeker in gebieden waar bijvoorbeeld bedrijven moeten worden verplaatst en/of de grond moet worden gesaneerd, is een eerste ruwe rekenexercitie op zijn plaats. De noodzaak van eerder rekenen zorgt ervoor dat de discipline van de planeconomie naar voren opschuift.

In het huidige economische tijdsgewricht betekent dit dat té dure plekken bij voorbaat afvallen. Daarmee verdwijnen ze niet definitief uit het zicht. Maar wie nu op zo'n locatie aan de slag wil, gaat de hoofdprijs beta-

len. Een prijs die in de huidige markt niet kan worden goedge maakt. Laat de tijd zijn werk doen in gebieden die achteruit kachelen: de waarde van het vastgoed gaat daar geleidelijk dalen.

## ELKE NEDERLANDSE STAD KENT OVERDOSIS AAN PLANINITIATIEVEN

Het gemeentebestuur dient duidelijk zijn rol en inzet te formuleren ten opzichte van de geselecteerde plannen: commitment in plaats van vrijblijvendheid en halfslachtigheid.

### Optimale schaalgrootte

Voorheen konden de gemeente of publiekprivate consortia grotere binnenstedelijke gebieden in redelijk korte tijd vrij maken door bedrijven uit te kopen, te slopen, de bodem saneren en de infrastructuur verleggen. De herontwikkeling startte met een tabula rasa-situatie: de oude voetbalgrasmat oprollen en de nieuwe uitrollen. Nu ontbreekt het geld voor deze forse voorinvesteringen.

Bovendien zijn nieuwe plannen doorgaans kleiner van omvang, met langere uitvoeringsfasen. De integratie met de bestaande omgeving waar bijvoorbeeld een aantal (industriële) bedrijven nog langere tijd zullen doorproduceren wint aan belang. Functiemenging (tijdelijk of permanent) krijgt hier nieuwe inhoud. Hergebruik van bestaande bebouwing wordt gecombineerd met nieuwbouw.

Dit lukt alleen als milieuvoorschriften met souplesse kunnen worden gehanteerd. Bepalend moet de beleving van de mensen en de bedrijven zijn, niet het gefiguurzaagde bureaucratische normpje. De Crisis- en herstelwet biedt hier enigszins soelaas, maar de grote verbetering zal moeten komen van de in gang gezette operatie tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht.

Vragen die in deze fase aan de orde komen zijn de volgende. Is het mogelijk om aan te sluiten op andere (overheids)investeringen zoals infrastructuur en waterveiligheid? Valt er een beeld te krijgen van de voorgenomen investeringen van te handhaven bedrijven? Welke voorzieningen zijn er in de buurt?

Een planmatige herontwikkeling met sloop/nieuwbouw wordt nu vaker gecombineerd met te handhaven (en her te bestemmen) bebouwing en met investeringen van individuele gevestigde vastgoedeigenaren (zelfrealisatoren).

De generieke tendens naar schaalverkleining in gebieds- en projectontwikkeling die met de crisis gepaard gaat, dreigt door te slaan naar een hang naar ultieme kleinschaligheid. In het vakdebat vereenzelvigd men dat soms met 'organisch ontwikkelen'. Dit uit zich onder meer in de discussie over de passende korrelgrootte van binnenstedelijke (deel)plannen. Uiteraard is die korrelgrootte afhankelijk van de situatie ter plaatse, plankenmerken en

het opnamevermogen van de markt, maar indicatief kunnen we er wel wat over zeggen. Voorstanders van 'organische' stedelijke ontwikkeling spreken over maximale projectgroottes van 20 woningen. Dit lijkt in de binnenstedelijke context geen realistische optie; de minimale omvang tendert eerder van 100 tot 200 woningen en soms meer. Qua ontwikkelings- en marktrisico is dat een hanteerbare omvang. De plan- en engineeringkosten kan men over een behoorlijk aantal woningen spreiden. Tegelijkertijd ontstaat zo de kans om een woongebied met een eigen robuuste, identiteit te maken. Dit laatste moet uiteraard in nauwe afstemming met de kenmerken van het te (her)ontwikkelen gebied: welke kwaliteiten zijn al aanwezig en welke kunnen worden toegevoegd? En: welk aanbod met vergelijkbare kwaliteit is in dezelfde tijdsperiode in de omgeving te verwachten?

STROOMLIJNING  
LEIDT  
TOT EEN SNELLER  
PROCES

prijsvraag is een stedenbouwkundige geselecteerd die het beste inhoud gaf aan het overkoepelende gebiedsconcept. Daarmee is grondexploitatie geoptimaliseerd en maakte men de stap naar een gedetailleerd stedenbouwkundig plan en een gedetailleerd woonprogramma.

In dit proces moeten we de kunst beoefenen om het bestemmingsplan zo lang mogelijk globaal en flexibel te houden. Pas als duidelijk is wat er concreet op een bepaalde plek daadwerkelijk gemaakt gaat worden, in termen van woningen, openbare ruimte, voorzieningen en bedrijvigheid – bijvoorbeeld in het stadium van het voorlopig ontwerp – vindt snel de juridisch-planologische uitwerking plaats. En wel in vorm van de uitwerking van het bestemmingsplan of een projectbesluit. Bij een globaal plan met eindbestemmingen is geen verdere uitwerking nodig.

**Eerst het concept, dan pas stedenbouw en bestemmingsplan**

In het verleden was het de gewoonte dat stedenbouw vrij snel in het ontwikkelingstraject van een nieuwe locatie in beeld kwam. Gemeentelijke stedenbouwkundigen gingen aan de slag, of er werden stedenbouwkundige bureaus – al dan niet in competitieverband – aan het werk gezet. Het gevolg was dat er al uitgewerkte stedenbouwkundige visies op tafel kwamen, zonder dat goed was nagedacht over doelgroepen, programma, concept en planeconomie. Die slagen moesten vervolgens daarna nog plaatsvinden, waardoor vertraging optrad.

In een lean and mean-proces draaien we de volgorde om: eerst een gebied definiëren in termen van het eindproduct dat we er voor ogen hebben. Oftewel het gewenste woonmilieu, met tevens aandacht voor zaken als voorzieningen, mogelijkheden voor bedrijfsvestiging en openbare ruimte. Daarbij hoort een eerste beeld van kosten, opbrengsten en realisatietijd. Conceptontwikkeling in de ware betekenis van het woord. Daar kunnen overigens prima stedenbouwkundigen in participeren, maar zonder fijne tekenpen. Met kalkpapier en houtskool verschijnen al schetsend de potenties van het gebied.

Het eindresultaat van deze fase is een kwalitatief programma van eisen; een beschrijving van het gebied op kwalitatieve hoofdlijnen.

Een klassieker van deze manier van werken is nog altijd het Zaaneiland in Zaandam, daterend uit begin jaren '90. De opgave startte met een interactie tussen programmatische randvoorwaarden en financiële haalbaarheid. Dat vormde de basis voor de gewenste kwantitatieve invulling van het gebied. Vervolgens heeft men het programma van eisen voor gebiedsidentiteit samengesteld. Via een

Het aantal gemeenten dat deze kant op wil, groeit. Maar de politieke en juridische cultuur van de precieze bestemmingen en voorschriften is diep ingesleten, gevoed door op rechtszekerheid tamboerende bezwaarmakers. Een optie voor grotere transformatiegebieden behelst: bevries de huidige bestemmingen op die delen waar je voorlopig nog niet aan de slag gaat en maak globale bestemmingen op de terreinen waar je snel wilt ontwikkelen. Voordeel: rechtszekerheid voor eigenaren waar voorlopig nog niets gebeurt en geen uitlokking van cowboys om daar speculatief in te kopen.

**Verdunnen heeft vaak voordelen**

Verdichten of verdunnen bij transformaties? Dit klassieke dispuut leeft de laatste tijd weer op. En terecht.

De hoogbouwliefebbers staan begrijpelijk de eerste marsroute voor en ondersteunen dat pleidooi met de stelling dat het verlagen van woningdichtheden slecht zou zijn voor het saldo van de grondexploitatie. Vaak een onjuiste conclusie. Ook dit illustreert de casus Zaaneiland. Aan de hand van de opbrengstpotenties van de diverse woningtypen, liet een stedenbouwkundige rekenmodule zien dat met minder woningen – die nauwer aansloten op de wensen van kopers en huurders en die daar ook meer voor wilden betalen – een beter financieel plaatje ontstond.

We spreken dan over dichtheden van bij voorbeeld 40 of 50 woningen/ha. Een deel van het woon-programma kan grondgebonden worden gerealiseerd. Met bij voorbeeld woningen die zicht hebben op de buurtspeelplaats waar vooral mensen met jonge kinderen aan hechten.

In de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden bijvoorbeeld heeft de gemeente aanvankelijk fors ingezet op verdichting: in plaats van de gesloopte naoorlogse flats verrezen gestapelde woongebouwen in een nog hogere dicht-

heid (110 procent). De markt bleek dat product niet op te nemen, wat leidde tot onverkoopbare woningen. Dit impliceert overigens geen fatwa op nieuwe appartementen. Maar alleen op locaties die zich er qua marktpotentie voor lenen: in of dicht bij centrumgebieden. En ontworpen met basiskwaliteiten zoals een royale buitenruimte, een onmisbaar, maar vaak veronachtzaamd element.

Met de typologie en dichtheid van de woonmilieus verbindt zich het discours over de oplossing van het parkeren. Ondergronds parkeren geldt in binnenstedelijke plannen als norm, maar dat maakt kostentechnisch plannen een kopje kleiner. Het leidt vaak tot lastiger te faseren projecten; de parkeerbak moet meestal in één keer gemaakt worden. Een oplossingsrichting behelst bij voorbeeld gebouwde bovengrondse parkeervoorzieningen: kwalitatief prima, goedkoper en beter faseerbaar en een verkorte bouwtijd. En bewoners kunnen eerder hun woning betrekken. Bij inzet op verdunning kan men parkeren op een 'ontspannen' manier oplossen binnen de stedenbouwkundige setting, bijvoorbeeld met door groen omzoomde parkeerveldjes. Met het vermijden van dure bouwkundige parkeeroplossingen neemt de bouwtijd van het project (en daarmee de kosten) af. En bewoners kunnen eerder hun woning betrekken.

Met de typologie en dichtheid van de woonmilieus verbindt zich het discours over parkeeroplossingen. Ondergronds parkeren geldt in binnenstedelijke plannen als norm, maar dat maakt kostentechnisch plannen een kopje kleiner. Het leidt vaak tot lastiger te faseren projecten; de parkeerbak moet meestal in één keer gemaakt worden. Een oplossingsrichting behelst bij voorbeeld gebouwde bovengrondse parkeervoorzieningen: kwalitatief prima, goedkoper en beter faseerbaar en een verkorte bouwtijd. Bij inzet op verdunning kan men parkeren op een 'ontspannen' manier oplossen binnen de stedenbouwkundige setting, bijvoorbeeld met door groen omzoomde parkeerveldjes.

### Planvorming en -uitvoering stroomlijnen en disciplineren

Ook in de fase van de planontwikkeling vragen ons af: kan het effectiever en efficiënter. We komen uit een tijd waarin studies, dikke nota's, coördinatievergaderingen, workshops, en buitenlandexcursies over elkaar heen buitelden. De kosten daarvan — ook wanneer een plan onderweg strandde en het circus opnieuw begon — konden in de grondexploitatie landen. Dit onder de premisse dat vrij-op-naam prijzen toch wel zouden stijgen. Er vond weinig sturing plaats op de kosten voor planvorming, voorbereiding, uitvoering en toezicht. Die kosten bedragen nu gemiddeld circa 35 procent van de totale grond-

kosten. Dat moet en kan terug naar circa 20 procent. Dat kan met een strakkere organisatie van deze werkzaamheden en een verbod om zuiver gemeentelijk beleidswerk en andere oneigenlijke kosten in de plankosten weg te schrijven, zoals vaag aangeduide 'bovenwijkse kosten'.

BETER GOED  
GEKOPIEERD  
DAN SLECHT  
ONTWIKKELD

De stroomlijning ontlast niet alleen de exploitatie van het project, het leidt ook tot een sneller proces. Het risico bestaat dat voor een vier jaar geleden ontworpen woningproduct geen animo meer bestaat. Ontwikkeling van woningen moet heel dicht op de tijd en op de markt zitten (time to market). Bovendien hebben woningkopers en -huurders geen zin meer om drie tot vier jaar wachten op de overlevering van hun nieuwe woning.

De doorlooptijd van binnenstedelijke plannen beslaat nu zeven tot vijftien jaar. Als we deze doorlooptijd weten te halveren ontstaat al een forse kostenreductie.

We moeten beseffen dat het afzettingtempo lager ligt dan voor de crisis. Dat dreigt de doorlooptijd nog eens extra te verlengen. De inzet moet zich daarom vooral op verkorting van de voorbereidingstijd richten.

Wat betreft de civiele werken, bouw- en woonrijp maken kan de eerste winst geboekt worden met een eenvoudiger (stedenbouwkundig) plan zoals ik eerder beschreef. Daarin past niet dat stedenbouwkundigen zonder noodzaak nieuwe wegen intekenen terwijl het oude wegennet nog bruikbaar is. De kosten van het verleggen van kabels en leidingen als gevolg van een ander wegtracé zijn immens. Daarnaast kan men met scherpere aansturing en slimme fasering op de uitvoering van de werken kosten besparen. Met een reële risicobenadering kan men de kosten van bodemsanering terugbrengen.

In dit kader valt tenslotte het kritische oog op de vaak bureaucratische samenwerkingsvormen tussen gemeente en gebiedsontwikkelaars. Vaak in de rechtsvorm van een cv/bv en gebaseerd op tientallen centimeters dikke contractstukken. Al die contractstukken reflecteren vaak gestold wantrouwen. De 'zakkenvullende ontwikkelaars' versus de 'muggenziftende regelneukers'. De ervaring leert dat gezaghebbende personen die een deuk in een pakje boter kunnen slaan het wantrouwen kunnen slechten en het samenwerkingsverband trefzeker maken. In wezen hebben we het hier over leiderschap en vakmanschap.

### Kwaliteitseisen, sociaal programma en ontwikkelkosten naar realistisch niveau

Als laatste ga ik in op de het woningprogramma, -typologie en bouwuitvoering.

Kwaliteitseisen aan woningen die verder gaan dan het (kwalitatief al zeer hoogstaande) Bouwbesluit zijn alleen

aanvaardbaar als kopers en huurders de meerwaarde daarvan als zodanig ervaren.

Beeldkwaliteitplannen hebben zin, want bieden aan alle betrokkenen een kader en afnemers inzicht in de eindproducten. Maar de geformuleerde (vage) kwaliteitseisen staan vaak in wanverhouding tot de extra kosten.

Bij het sociale aandeel van het programma houden veel gemeenten nog vast aan, bij voorbeeld, 30 procent van het totaal. De totale woningvoorraad in een gemeente of regio rechtvaardigt doorgaans een lager percentage. Voor de grondexploitatie zijn de lage toekende grondkosten van de sociale huurwoningen een showstopper. Ze aan te duiden als de 'Grieken van de grondexploitatie' gaat natuurlijk te ver, maar de andere woningcategorieën moeten de lage grondkosten goedmaken en dat lukt nu niet meer. Ontwikkelaars (inclusief woningcorporaties) hebben de afgelopen decennia de gewoonte gehad om voor elk plan nieuwe prototypes te laten ontwerpen. Zonder dat dit tot aanmerkelijke kwaliteitsverbetering heeft geleid. Deze professionals kunnen hun succesnummers (qua ontwerp, plattegrond en bouwtechnische uitvoerbaarheid) herhalen, met kleine, locatiegebonden aanpassingen. Beter goed gekopieerd dan slecht ontwikkeld. In de catalogusbouw hebben we er geen moeite met herhaling van populaire types; waarom zou dit op dat bouwplanniveau ook niet kunnen? Dit kan wederom tot verkorting van de ontwikkelingsstijd leiden. Door te snijden in overleggen kan ook de in afgelopen jaren in omvang geëxplodeerde post 'bijkomende kosten' van de bouwkosten omlaag.

We zien dat bouwbedrijven zich inspinnen om bouwprocessen te optimaliseren. Op dat front valt zeker winst

te behalen. Revolutionaire verlaging van de aanneemsommen valt echter niet te verwachten. De CAO-lonen zullen niet omlaag gaan en de materiaalkosten zullen niet substantieel zakken zolang vanuit de opkomende economieën de vraag groot blijft. Het zal dus moeten komen van een slimmere (keten-)organisatie en werkprocessen.

**HET MOET  
– EN KAN –  
VRAAGGERICHTER,  
GOEDKOPER,  
FLEXIBELER EN  
SNELLER**

#### Tot slot

Hierboven heb ik aangegeven waar kansen liggen om de binnenstedelijke ontwikkelproductie: het moet – en kan – vraaggerichter, goedkoper, flexibeler en sneller. Daarmee komen kosten, opbrengsten, risico's en kwaliteit beter in balans. Het zijn ogenschijnlijk geen revolutionaire veranderingen. Het maakt wel zichtbaar dat door aanscherpingen en vooral door aanpassingen in de volgorde-lijkheid veel winst te behalen valt. Binnen het te doorlopen proces moeten acties op het goede moment plaats te laten

vinden. Het afwegings- en keuzeproces vergt een andere inrichting. Binnenstedelijke plannen zullen het geheel op eigen (financieel-economische) kracht moeten redden en moeten dus intrinsiek op elk aspect 'kloppen'. Naast procesinnovatie is dus bijstelling van oorspronkelijke ambities onontkoombaar.

Een kostprijsreductie per woning (met gelijke kwaliteit, inclusief grondkosten) van minder dan 10.000 euro is onvoldoende. De ambitie moet zich richten op minimaal 30.000 euro per eenheid.

Van alle partijen in het plannings- ontwikkelings- en bouwproces vraagt dit een stevige inspanning en mentaliteitsverandering. Gebeurt dat niet, dan staat de businesscase bij voorbaat al in het rood en komen plannen niet van de grond.



*Prof. mr. Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling.*