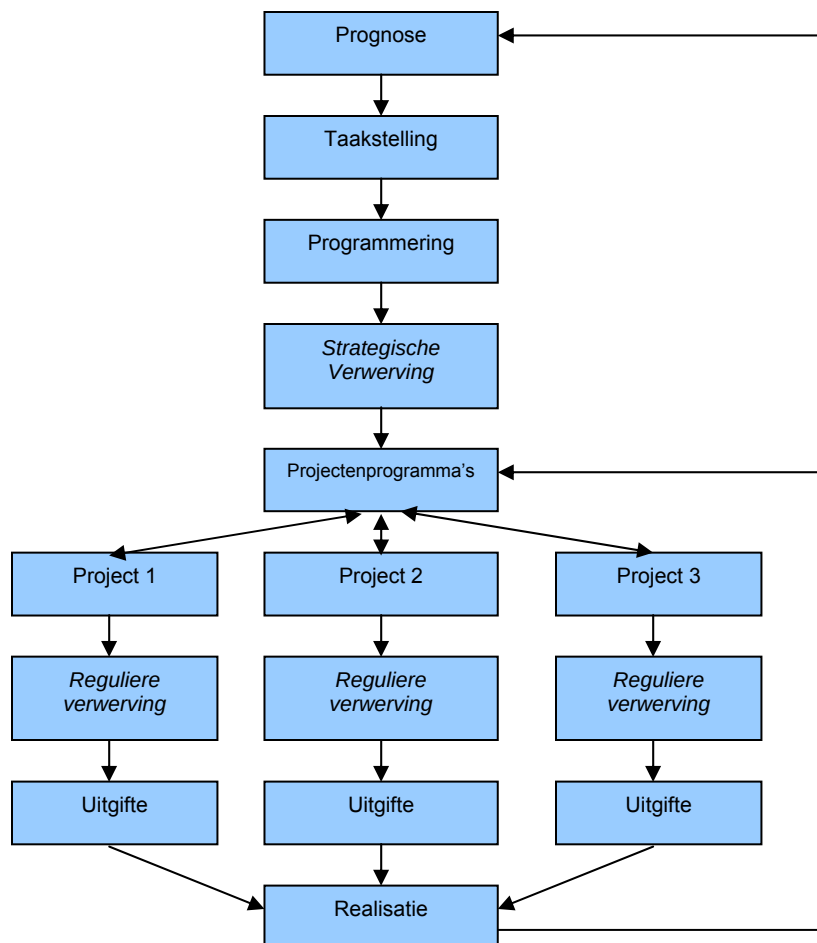


Gebiedsontwikkelingsketen toe aan verandering!

Gemeenten lopen grote financiële risico's bij de ontwikkeling van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. Uit onderzoek van Saxion Hogeschool in Enschede in samenwerking met DHV naar vijf gemeenten in Twente blijkt dat de verschillende afdelingen niet goed samenwerken. Bovendien gaan de gemeenten vaak uit van onrealistische prognoses voor de vraag naar nieuwe woningen en bedrijven. Hierdoor lopen ze het risico dat ze grond aankopen, die uiteindelijk nooit wordt ontwikkeld, meent Marloes Wiefferink.

Een terugkerend thema binnen de gebiedsontwikkeling, versterkt door het effect van de economische crisis, blijkt het (niet) functioneren van de gebiedsontwikkelingsketen. Uit een onderzoek, uitgevoerd door het Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion, blijkt dat voor een vijftal gemeenten in Twente er onvoldoende afstemming is tussen de afdelingen volkshuisvesting, economische zaken en het grondbedrijf. Hierdoor lopen gemeenten risico's en verdampen financiële reserve van de grondbedrijven. Uit het rapport 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' van Deloitte blijkt eveneens dat een mogelijke verlaging van de grondopbrengsten en een verdere planvertraging zal leiden tot verslechtering van de resultaten op de bouwgrondexploitaties van Nederlandse gemeenten van in totaal minimaal € 2,4 miljard¹.

Het functioneren van de gebiedsontwikkelingsketen in het onderzoek van Saxion is weergegeven in het onderstaande model.



¹ Onderzoek Deloitte, Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, 11 november 2011

Model gebiedsontwikkelingsketen

Deze keten begint met monitoring van de gerealiseerde en actuele behoefte, en een prognose van de toekomstige behoefte aan (in dit geval) stedelijke functies: woningen, kantoren en bedrijventerreinen. Op deze behoefte wordt vervolgens op regionaal niveau en per gemeente politiek-bestuurlijk een ambitie (c.q. opgave, taakstelling) gebaseerd die ruimtelijke wordt vertaald in een kwantitatief programma (waar, hoeveel). Om tot uitvoering van het programma te komen gaan gemeenten en private partijen op programmatische basis grond verwerven. De fasering in de grondexploitaties en het realiseren bouwprogramma wordt afgestemd op de actuele behoefte in de markt. Middels overkoepelende regionale en gemeentelijke ontwikkelingsprogramma's zou gestuurd moeten worden op afzonderlijke projecten. De uitgifte van gronden en de realisatie van opstallen dient gemonitord en getoetst te worden aan de behoefte-raming. Een cyclisch proces, zoals blijkt uit de afbeelding.

Uit het onderzoek blijkt dat prognoses veelal gebaseerd zijn op historische uitgifte voor bedrijventerreinen en dat onvoldoende de relatie wordt gelegd met gerealiseerde woningen of bedrijventerreinen. Wanneer meerdere prognoses beschikbaar zijn wordt veelal uitgegaan van de meest optimistische prognose. De programmering van woningbouw en bedrijventerreinen wordt gezien als een beleidsmatige activiteit en onvoldoende teruggekoppeld met het projectenprogramma en de feitelijke realisatie. Daarnaast kan er sprake zijn van een politieke ambitie die groter is dan de strikt noodzakelijke vraag naar woningen op basis van de eigen bevolkingsontwikkeling per gemeente. Wanneer hier geen duidelijk onderscheid in wordt gemaakt is onvoldoende inzichtelijk waar zich risico's kunnen voordoen in de programmering en de ontwikkeling. Het aankopen van strategische gronden geschiedt niet altijd op basis van een programmering van de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. Hierdoor worden programmering en strategische verwerving niet op elkaar afgestemd en ontstaat het risico dat teveel gronden worden aangekocht die niet meer tot ontwikkeling komen.

De programmatische sturing op projecten kan verbeterd worden. Onduidelijk binnen gemeentelijke organisaties is wie ambtelijk verantwoordelijk is voor de beheersing en het onderling afstemmen van de vele projecten die binnen een gemeente in ontwikkeling zijn.

In grondexploitaties worden aannames gedaan voor de planning van de kosten en opbrengsten. Deze dienen in lijn te zijn met de programmering van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Zaken. Ook zagen we in het onderzoek dat voornamelijk in grotere gemeenten onvoldoende afstemming tussen de betrokken afdelingen plaatsvindt. Dit leidt tot eigen aannames van iedere afdeling en onvoldoende afstemming binnen de gebiedsontwikkelingsketen. Het ter discussie stellen van prognoses, programmering en de financiële vertaling moet leiden tot een betere risicobeheersing van de financiële positie van de gemeente.

Een oplossing voor betere afstemming binnen de gebiedsontwikkeling kan bereikt worden door het invoeren van een projectenprogramma, waarbij meer afstemming tussen verschillende projecten ontstaat. Daarnaast geldt ook in gebiedsontwikkeling en grondbeleid: "resultaten uit het verleden bieden geen garanties voor de toekomst". Met andere woorden gemeenten moeten uitgaan van realistische verwachtingen op basis van monitoring van vraag, aanbod en realisatie. Deze monitoring dient gestructureerd plaats te vinden en de frequentie daarvan moet omhoog. De vraaggestuurde markt vraagt van gemeenten en marktpartijen dat zij sneller kunnen inspelen op de behoeften van de woonconsument en ondernemers.

Marloes Wiefferink

Docent onderzoeker bij het Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion en adviseur Grondbeleid en Gebiedsexploitatie bij DHV.