

Nieuwe ontwikkelstrategieën; doorslaggevend voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder?

In de vakliteratuur en in de beroepspraktijk is de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder een veelbesproken item. Op verschillende discussiefora zoeken voor- en tegenstanders van deze ontwikkeling elkaar op waarna uitgebreide uiteenzettingen over de zin en onzin van de ontwikkeling volgen. Dit artikel buigt zich over de vraag welke rol nieuwe ontwikkelstrategieën spelen bij de realisatie van de Bloemendalerpolder. Een gebiedsontwikkeling die toch doorgang vindt ondanks de gure economische omstandigheden en het stilvallen van andere (grootschalige) woningbouwontwikkelingen.^{1,2}

Ir. Hugo ter Heegde³

Dr. ir. Fennie van Straalen⁴

Ir. Diana Frikkee⁵

Nieuwe ontwikkelstrategieën

Het begrip 'nieuwe ontwikkelstrategieën' wordt sinds het uitbreken van de crisis veelvuldig aangewend als (red)middel voor het vlottrekken van stilgevallen woningbouwontwikkelingen. Voorbeelden van deze strategieën zijn 'collectief particulier opdrachtgeverschap', 'co-creation' en 'organisch ontwikkelen'. Veel van deze strategieën zijn niet nieuw, maar missen een strakke definitie. Door een aantal projecten te analyseren, waarin nieuwe ontwikkelstrategieën worden toegepast, en te vergelijken met de traditionele aanpak is een vijftal elementen te onderscheiden die kenmerkend zijn voor nieuwe ontwikkelstrategieën:

1. Overheid als facilitator

Waar de overheden de afgelopen jaren actief hebben geparticipeerd in de ontwikkelketen in de vorm van PPS-constructies en GEM's, om mee te kunnen profiteren van en te sturen op projectontwikkelingen, ligt het initiatief nu bij de zelf-realiserende eigenaar en de consument.

2. Flexibiliteit

Om snel te kunnen inspelen op de veranderende vraag vanuit de markt is het noodzakelijk om 'blueprint planning' los te laten en zo lang mogelijk flexibiliteit na te streven in bijvoorbeeld bouwvolumes, woningaantallen en woningtypes.

3. Financiering op een andere manier ontsluiten en alloceren

Ontwikkelaars zijn in veel gevallen niet meer in staat om de (volledige) voorfinanciering voor een project te dragen. Bij nieuwe ontwikkelstrategieën wordt er ook naar andere geldschietters gekeken. Bij particulier opdrachtgeverschap komt de financiering bijvoorbeeld van de toekomstige particuliere bewoner. Daarbij wordt getracht om de omvang van risicodragende financieringsbadkuipen zo veel mogelijk te beperken.

4. Kleinschaligheid

In plaats van grootschalige woningbouwontwikkeling, richten de nieuwe strategieën zich op kleinere, behapbare woningaantallen om zodoende de risico's, de financieringsdruk, de lange ontwikkelperiode en de stugheid van plannen te beperken.

5. Consument centraal

De woningmarkt is van een aanbod- naar een vraagmarkt verschoven. De wensen van de eindgebruiker staan nu centraal; eigen ontwerp en duurzaamheidsaspiraties vinden hun weg in de uitvoering.

Het project Bloemendalerpolder

De ontwikkeling van de Bloemendalerpolder beslaat een gebied van ongeveer 490 hectare in twee verschillende polders: de Bloemendalerpolder en de Gemeenschapspolder. Het gebied wordt globaal omsloten door het Amsterdam-Rijnkanaal, de autosnelweg A1, de rivier de Vecht en de spoorverbinding

Amsterdam-Bussum, zie figuur 1.

Het project is voor het eerst in de media genoemd in oktober 1992 als een 'gevoelig nieuwbouwproject'.⁶ Als bestuurlijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de polder is gesteld dat tweederde van de polder wordt ingezet voor natuuropgaven en recreatieve ontwikkeling. Pas in januari 2010 werden de plannen in een concept-masterplan gepresenteerd. Echter, door het economisch ongunstig tij bleek in de eerste maanden van 2011 dat de gevraagde voorfinanciering voor de groene opgave in de polder niet haalbaar was. Het samenwerkingsverband en concept-masterplan werd daarop ontbonden. Een aantal maanden hierna werd besloten de plannen te herzien. In november 2012 zijn herijkte afspraken vastgelegd in een nieuwe Samenwerkings- en Uitvoeringsovereenkomst (SUOK) tussen publieke en private partijen.⁷ In dit document is onder andere een nieuwe rolverdeling tussen publieke en private partijen vastgelegd en zijn er afspraken gemaakt over de ruimtelijke opgaven, het ambitieniveau en de financiering. In deze afspraken is de gevraagde voorfinanciering voor de groene opgave verdwenen: de groene en rode opgaven zullen nu gelijktijdig ontwikkeld worden. Buiten de SUOK om hebben de private partijen gezamenlijk afspraken gemaakt over de manier waarop de inbrengwaarde van de gronden wordt berekend, waarbij het creëren van gelijkwaardigheid tussen private partijen het uitgangspunt is. Inmiddels is, om fiscale redenen, een bouwweg aangelegd waarmee de eerste stap in de



Figuur 1: Plangebied Bloemendalerpolder in het groene kader.

ontwikkeling van de Bloemendalerpolder genomen is.

Uit bovenstaande projectbeschrijving komen twee prangende vragen naar voren: hoe komt het dat de private partijen niet eerder inzagen dat het concept-masterplan van 2010 niet haalbaar was? De economische crisis had zich immers al in 2008 aangediend. En waarom is het project (in herijkte vorm) toch doorgezet, ondanks de financiële crisis?

Verschillende geïnterviewden geven aan dat gedurende het begin van de crisis de gedachte heerste dat de crisis een tijdelijke 'dip' zou zijn. Nadat de crisis meer bleek dan een dip, zijn de onderhandelingen om alsnog tot een haalbare business case te komen opgepakt, ook zonder dat er uitzicht was op economisch herstel op korte termijn. Hiervoor is in vrijwel alle interviews de unieke ligging van de Bloemendalerpolder als doorslaggevend argument genoemd. Door de centrale ligging binnen Nederland nabij de stedelijke centra van Amsterdam en Utrecht, de groene omgeving en de uitstekende bereikbaarheid met auto en openbaar vervoer zal het project, naar verwachting van de geïnterviewden, een succes worden. Daarbij komt dat, ongeacht of het doorzetten van het project minder ver-

liesgevend zal zijn dan het stopzetten van het project, de partijen het 'point of no return' voor dit project inmiddels voorbij zijn. De gevestigde belangen in de ontwikkeling van de polder zijn te groot om het project stop te zetten.

De verklaring hiervoor is dat marktpartijen, sinds de aankondiging van het project, grondposities hebben ingenomen om bouwvolume veilig te stellen.⁸ Als tegenwicht besloot de provincie ook grondposities in te nemen.⁹ Het gevecht om grondposities in de Bloemendalerpolder heeft tot een drastische stijging van de aankooprijks van de grond geleid.^{10, 11} Doordat de grondposities al geruime tijd in de boeken staan en de rentekosten verder oplopen, is het van belang om de inkomstenstroom op gang te brengen.

Nieuwe ontwikkelstrategieën in de Bloemendalerpolder

Om de vraag te kunnen beantwoorden of nieuwe ontwikkelstrategieën hebben bijgedragen aan de haalbaarheid van de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder zijn de plannen uit het concept-masterplan en de SUOK vergeleken en vervolgens afgezet tegen de elementen van nieuwe ontwikkelstrategieën.

Dit levert de volgende inzichten op:

1. Overheid als facilitator

Op dit aspect wijzigt het oorspronkelijke plan het sterkst. Er is geen sprake meer van een PPS-constructie in de nieuwe SUOK. Ondanks dat de publieke partijen nog steeds politieke verantwoordelijkheid dragen voor het project en zorg dragen voor het juridisch-planologisch instrumentarium, zijn de private partijen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de polder binnen één consortium. Hier valt ook de ontwikkeling van infrastructuur en openbare ruimte onder. Het beheer en eigendom van de grond waarop groene-blauwe functies en infrastructuur zijn voorzien, komen na realisatie bij de aangewezen publieke partijen te liggen.

2. Flexibiliteit

In de nieuwe SUOK is gekozen voor een ruimtelijk raamwerk dat ruimte laat voor fasering (zie figuur 2). Dit is een verandering ten opzichte van het oorspronkelijke strakke masterplan. De marktpartijen hebben veel flexibiliteit gekregen in de ontwikkeling. Het aantal woningen is vastgesteld tussen de 2.350

en 2.750, waarvan 10% toegankelijk moet zijn voor mensen met een laag inkomen. Het streven is om medio 2016 te starten met bouwen en in 2025 de ontwikkeling af te ronden. Binnen deze kaders mogen de marktpartijen het tempo, de woningtypes en de verkoopprijs zelf bepalen.

3. Financiering op een andere manier ontsluiten en alloceren

Volgens de oude plannen zou voorafgaand aan de ontwikkeling van de rode functies, de infrastructuur voor het hele gebied worden aangelegd en zou er gestart worden met de aanleg van het groen-blauwe gebied. In de nieuwe plannen worden de groene, blauwe en grijze functies opgeknipt en naar rato van het aantal opgeleverde woningen aangelegd. De voorfinanciering wordt nog wel door de ontwikkelaars gedaan.

4. Kleinschaligheid

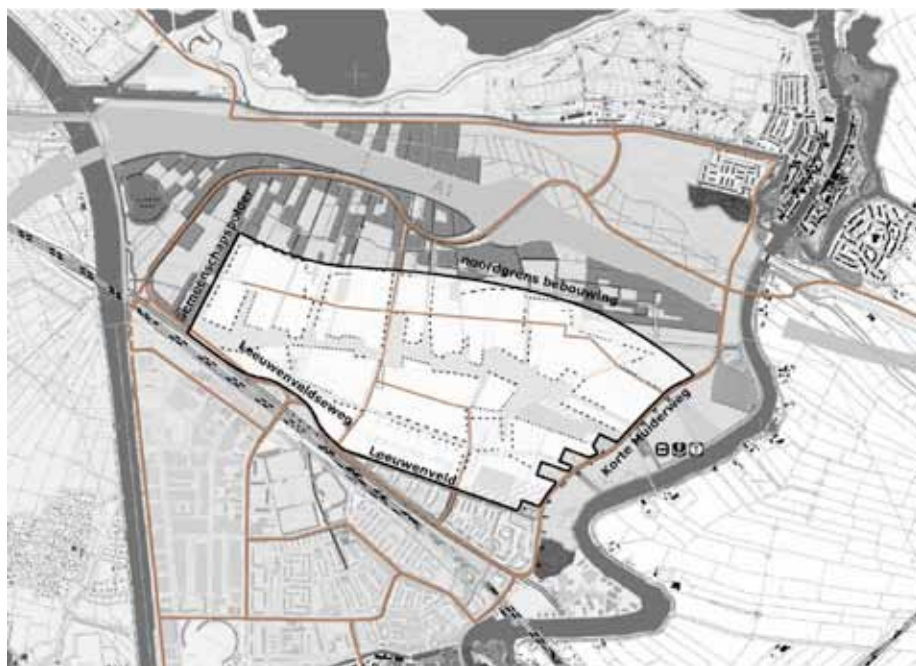
Dit aspect speelt in deze ontwikkeling een kleine rol. Het maximale woningbouwvolume is met slechts 250 woningen verminderd. Echter, dit aantal kan wel worden uitgesmeerd over de periode 2016-2025.

5. Consument centraal

Op dit moment is er nog niet begonnen met de bouw van woningen, de precieze rol die is weggelegd voor de toekomstige bewoners is nog onduidelijk. Het kwalitatieve ambitieniveau is echter teruggeschroefd. In de SUOK is de essentie van het plan, de rode en groen-blauwe ontwikkeling, vooropgesteld. Daarmee is minder nadruk komen te liggen op de kwaliteit van het gebied. In de oorspronkelijke plannen zouden bijvoorbeeld de hoogspanningsleidingen en gasdrukleidingen die door het gebied lopen ondergronds weggewerkt worden. In de nieuwe plannen blijven deze bovengronds gehandhaafd. Mede hierdoor wordt ook in het waardevolle cultuurlandschap gebouwd, hetgeen in oorspronkelijke plannen onbespreekbaar was.

Conclusie

Verscheidene elementen van nieuwe ontwikkelingsstrategieën komen terug in de SUOK: 'overheid als facilitator', 'flexibiliteit' en 'financiering anders alloceren'. Deze drie elementen hebben eraan bijgedragen dat de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder in de huidige economische situatie doorgang vindt. Er is een nieuwe rolverdeling tussen partijen gevonden en er is een uitvoeringsprogramma tot stand gekomen. Daarmee worden de wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private partijen en de



Figuur 2: Bebouwingscontour ruimtelijk raamwerk Bloemendalerpolder.¹²

afhankelijkheid van grote financiële voorinvesteringen voor groen-blauw geminimaliseerd. Ook draagt de mogelijkheid om in de toekomst flexibel in te kunnen springen op de markt vraag bij aan de start van het bouwrijp maken van de Bloemendalerpolder. Tegelijkertijd kan dit project zich niet geheel onttrekken aan het 'traditionele ontwikkelingsparadigma'. Gezien het grote aantal woningen dat gerealiseerd zal worden op deze uitleglocatie en de voorfinanciering die vanuit de ontwikkelaars komt, is het project ook deels traditioneel te noemen. De woningvraag in de regio zal in de komende decennia uitsluitend geven of dit een belemmering vormt. Daarbij speelt ook de prijs-kwaliteitsverhouding van de woningen een belangrijke rol. Op dit moment kan er nog geen uitspraak gedaan worden over de mate waarin ontwikkelaars vraaggericht zullen ontwikkelen en of ze aan de wens van de eindgebruiker zullen voldoen. De economische situatie in het startjaar 2016 en de ontwikkelingen tot de beoogde voltooiing in 2025 zullen dan ook belangrijke ijkpunten zijn om te kunnen bepalen of nieuwe ontwikkelingsstrategieën, in het bijzonder de rol van de consument, doorslaggevend zullen zijn bij de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op de masterscriptie: "The Consequences of the Economic Crisis on Property Developments at Greenfield Locations", onderdeel van de opleiding Spatial Planning aan de WUR.

- 2 Als onderzoeksmethodiek is gebruik gemaakt van een literatuurstudie aangevuld met de bevindingen uit diepte-interviews met critici en betrokkenen van publieke en private partijen.
- 3 Consultant Vastgoed, Ecorys.
- 4 Docent-onderzoeker, Sociale Geografie & Planologie Universiteit Utrecht.
- 5 Directeur Overwater bv.
- 6 Stil, H., 1992. NS: Bouw dicht bij spoorlijn. Het Parool, 17 oktober 1992.
- 7 Deelnemende partijen: provincie Noord-Holland, RVOB, waterschap Amstel Gooi en Vecht, gemeenten Weesp en Muiden en een consortium van 6 ontwikkelaars.
- 8 Farjon, J.M.J., 2004. Bloemendalerpolder: van rijksbufferzone naar landelijk woongebied? Wageningen: Natuurplanbureau.
- 9 Straalen, F.M. van, A. van den Brink, 2010. An assessment of land policy strategies in Dutch metropolitan landscapes. 24th AESOP annual conference, Finland, 7 - 10 July 2010.
- 10 Luijt, J., 2002. De grondmarkt in segmenten 1998-2000. Den Haag: LEI.
- 11 Regt, W.J. de, 2003. De grondmarkt in gebruik. Bilthoven: RIVM.
- 12 Stuurgroep Bloemendalerpolder, ruimtelijk kader oktober 2012.