Friso de Zeeuw aanvaardt Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

'Communicatie cruciaal voor succes'

Als praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en tevens directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds maakt Friso de Zeeuw de balans op van ruim vijftien jaar gebiedsontwikkeling in Nederland en werpt hij een blik vooruit. Hij legt hierbij de nadruk op de veranderde verhouding en samenwerking tussen overheid en private gebiedsontwikkelaars. Zeggenschap, financiële investeringen en risico's verschoven richting markt. Maar bij dit alles blijkt communicatie steeds weer cruciaal: onvoldoende communicatie betekent onverbiddelijk einde gebiedsontwikkeling. Een samenvatting van de rede waarmee hij op woensdag 20 juni 2007 de praktijkleerstoel aanvaardde.

Friso de Zeeuw: 'Zonder gevoel voor urgentie en investeringskapitaal zal weinig tot stand komen.'

Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een ingreep in de fysieke omgeving te verrichten die tot een nieuwe situatie leidt met een hoge gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Vrij naar Michelangelo: de engel uit het marmer houwen. Zo'n creatieve ingreep die tot iets moois moet leiden is, in tegenstelling tot de engel van Michelangelo, geen soloactie meer. Gebiedsontwikkeling betekent in de praktijk verbindingen maken, tussen functies, belangen, disciplines en geldstromen. Een coproductie van verschillende 'beeldhouwers' – overheden en marktpartijen, maar ook maatschappelijke organisaties, adviseurs, ontwerpers en eindgebruikers – in wisselende rollen en verhoudingen.

Het begrip gebiedsontwikkeling is relatief nieuw. De opkomst van het concept gebiedsontwikkeling, gezien als een multifunctionele opgave met verschillende actoren, past echter binnen een bredere context van veranderingen in de West-Europese samenlevingen in de afgelopen decennia, in het bijzonder de verschuivende verhouding tussen overheid en markt. Wat dat betreft was voor volkshuisvesting en ruimtelijke investeringen de periode 1985-1995 een revolutionair decennium: de rollen van overheid en markt veranderden diepgaand. De overheid trok zich financieel en qua sturingsambitie gedeeltelijk terug. Marktpartijen maakten een omgekeerde beweging, zij gingen 'voorwaarts integreren'. Het innemen van grondposities paste daarin, evenals het maken van concepten, stedenbouwkundige plannen en marktgerichte programma's. Een deel van de projectontwikkelaars evolueerde naar gebiedsontwikkelaar. Zeggenschap, financiele investeringen en risico's verschoven richting markt.

De laatste jaren verbreedt het repertoire van de gebiedsontwikkelingopgaven zich, met als algemene tendens: projecten worden grootschaliger en multifunctioneler, zowel binnen als buiten het stedelijk gebied. Naast het traditionele rood (gebouwen) zijn ook de kleuren groen (natuur en recreatie) en blauw (water) in beeld gekomen. Tal van verlopen gebieden in de stad wachten op vernieuwing.

Verschillende gebiedsopgaven

De verscheidenheid aan gebiedsopgaven is groot. De drijvende krachten – de 'meegekoppelde' belangen – die primair aanzetten tot de aanpak van deze gebieden zijn divers en dynamisch.

Voor de herstructurering van naoorlogse woonwijken is dat bijvoorbeeld de wil om de sociale en economische problematiek aan te pakken. Herstructurering van bedrijventerreinen krijgt momenteel een impuls door de maatschappelijke weerstand tegen aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, gevoed door de discussie over 'verrommeling'. Stad- en dorpsuitbreidingen handhaven zich op de agenda door de nog steeds forse vraag naar woningen in de komende jaren, met daarbij behorende voorzieningen. In enkele delen van ons land is juist bevolkingskrimp een impuls om tot herontwikkeling te komen.

Het huidige kabinet stelt dat het klimaatbestendig maken van Nederland een van de grootste ruimtelijke opgaven van de 21ste eeuw is, een opgave die in toenemende mate sturend wordt voor investeringsbeslissingen op de lange en de korte termijn. Aanpassing aan de klimaatverandering en waterbeheer krijgen daarmee een prominentere plaats in gebiedsontwikkeling, zowel in stedelijk als in het landelijk gebied.

Om een krachtige driver voor gebiedsontwikkeling te vormen, moet bij betrokkenen allereerst een gevoel van urgentie heersen. Het breed maatschappelijk besef dat 'er wat moet gebeuren' en dat de richting waarin de plannen gaan de juiste is. Gebiedsurgentie neemt dan de plaats in van beleidsurgentie. Daarnaast is het van groot belang dat de vertegenwoordigers van de voortstuwende kracht, vaak tevens de initiatiefnemers, zelf of in hun kielzog investeringsgeld mee brengen. Dat kan een overheidsbudget zijn of een risicodragende marktinvestering. Zonder gevoel voor urgentie en investeringskapitaal zal weinig tot stand komen.

Meerwaardecreatie drager gebiedsontwikkeling

Ondertussen gaan aan overheidszijde, naast de gemeenten, ook de provincies de rol van (mede)opdrachtgever spelen, en incidenteel de rijksoverheid. De daaruit voortkomende maatschappelijke en regeltechnische fragmentatie bemoeilijken een voortvarende aanpak van de nieuwe, meervoudige ontwikkelingsopgaven. Het woud van sectorale (mileu)regelgeving vormt zelfs een serieuze bedreiging. Dit staat haaks op de functiecombinatie en integratie die gebiedsontwikkeling beoogt.

Regeldichtheid, dualisme en – recent – onduidelijkheid over de toepassing van aanbestedingsregels maken overheden in hun optreden onzeker en voorzichtig. Frequente personele wisselingen brengen discontinuïteit met zich mee. Externe adviseurs nemen de plaats in van competente ambtenaren. Terwijl het van het grootste belang is dat overheden hun doelstellingen en randvoorwaarden (kunnen) formuleren, in combinatie met een passende en haalbare uitvoeringsstrategie.

Extra lastig wordt het als overheden gezamenlijk de rol van opdrachtgever vervullen; de overheid is vaak 'niet op orde'. Ook staat de verbale sturingspretentie van de overheid nog al eens op gespannen voet met de mogelijkheden in de realiteit. Het prettig algemene begrip 'regierol' is daarbij te diffuus om houvast te bieden. De overheid zou tot haar regierol niet alleen de verhouding met de markt moeten rekenen, maar ook een goede communicatie met de omgeving. Communicatie blijkt bij gebiedsontwikkeling steeds weer cruciaal: onvoldoende communicatie betekent onverbiddelijk einde gebiedsontwikkeling.

Een ding is duidelijk: met een dergelijke onzekere overheid doen marktpartijen en maatschappelijke organisaties er goed aan niet steeds een afwachtende houding aan te nemen als stagnatie optreedt, maar zelf initiatieven te nemen en coalities te vormen.

Samenwerkingsvormen

De verhouding tussen markt en overheid bij gebiedsontwikkeling is nog volop in beweging en niet uitgekristalliseerd. Marktpartijen missen daarbij soms de assertiviteit die bij een gebiedsontwikkelaar hoort. Dan vallen ze terug in hun oude, van de overheid afhankelijke rol. De reputatie van marktpartijen bij de overheid en in de publieke opinie schiet in het algemeen tekort; meer transparantie helpt om die reputatie te verbeteren.

Niet alle marktpartijen die zeggen aan gebiedsontwikkeling te doen, doen dat ook werkelijk. In de komende periode zal waarschijnlijk een aantal van hen echt evolueren naar gebiedsontwikkelaar.

De selectie van marktpartijen door de overheid blijkt een kwetsbare schakel in het proces; er gaat veel mis in de onderlinge communicatie en vragen over de bandbreedte van de Europese aanbestedingsregels veroorzaken veel onduidelijkheid. Een angstige, erg voorzichtige houding werkt remmend.

Met de verschillende samenwerkingsvormen (traditioneel, PPS, concessie) is nu de nodige ervaring opgedaan. Ook in de nieuwe generatie gebiedsontwikkelingen zullen alledrie deze vormen terugkeren. Maar het lijkt er sterk op dat het traditionele model aan belang inboet en dat het concessiemodel meer en meer terrein wint.

Wat betekenen de huidige ontwikkelingen nu voor de praktijk? Drie voorbeelden.

Bakermat van de gebiedsontwikkeling zijn de binnenstedelijke (centrum)projecten ofwel stadsreparaties. De afgelopen vijftien jaar is een groot aantal projecten succesvol uitgevoerd. De rijke ervaring die daarmee is opgedaan, staat ter beschikking voor andere typen gebiedsopgaven. Voor de stadsreparaties zelf gaat het erom, in de komende periode de verworvenheden (in termen van kennis, werkwijze en kapitaalinzet) te blijven mobiliseren.

Minder succesvol zijn de rood-voor-groen projecten. Het resultaat daarvan over de afgelopen tien jaar is zelfs ronduit treurig te noemen. De oorzaken: onderling verdeelde overheden, weinig professioneel opdrachtgeverschap en lastige grondverwerving. Juist omdat de vraag naar 'groen' wonen, de regionaal verzwakte positie van de landbouw en de bestrijding van de verrommeling baat kunnen hebben bij deze ontwikkelingsstrategie, is het van groot belang hierin een slag te maken.

Een derde voorbeeld, de wijkaanpak, vergt met zijn op de middenklasse gerichte strategie pittige ingrepen. Deze herstructureringsopgave vraagt aandacht voor het vraagprofiel van de (autochtone en allochtone) middenklasse in deze wijken. Als men tegemoet wil komen aan hun wensen naar specifieke woonmilieus en voorzieningen, zijn aanzienlijke sloop- en nieuwbouwprogramma's noodzakelijk. Ook kan de actieve deelname van commerciële marktpartijen in dit klassieke corporatiedomein proces en product positief beïnvloeden.

Meerwaarde

Drager van gebiedsontwikkeling is meerwaardecreatie. Hoe komt die meerwaarde tot stand? Drie voorbeelden.

Het fenomeen concept speelt een belangrijke rol. Marktpartijen hebben hun professionaliteit en hun invloed op dit front het afgelopen decennium versterkt, met eigen conceptafdelingen. Conceptueel ontwikkelen is uitgegroeid tot een Nederlands exportproduct. Het concept is het attractieve idee, het bindmiddel ook tussen de partijen die bij de gebiedsontwikkeling zijn betrokken, en ook communicatiemiddel. Zaken als functiecombinatie, openbare ruimte en bereikbaarheid blijken belangrijker dan architectuur.

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Met ingang van augustus 2006 is de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de faculteit Bouwkunde, afdeling Real Estate & Housing van de TU Delft ingesteld. De praktijkleerstoel is een initiatief van enkele marktpartijen (gebiedsontwikkelaars) en het ministerie VROM en heeft een looptijd van minimaal drie jaar. Eerder genoemde partijen maken samen met de TU Delft deel uit van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). De TU Delft heeft Friso de Zeeuw benoemd tot praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling. De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling is [illegible] te bevorderen: goed opdrachtgeverschap door overheid en marktpartijen; het leggen van verbindingen tussen relevante disciplines, (beleids)sectoren, markt en overheid; het verbeteren van kwaliteitsbewustzijn, marktgerichtheid en tempo in projecten; de optimalisering van de randvoorwaarden (onder meer in wetgeving en opleidingen); het leren uit de praktijk van projecten. Hierbij zijn twee zaken van belang. Allereerst gaat het om het verspreiden van de 'blijde boodschap': het uitdragen van de kansen die gebiedsontwikkeling biedt voor de realisatie van publieke en private doelstellingen. In de tweede plaats geldt het uitgangspunt: 'tegenspraak brengt ons verder'. Dat betekent dat in onderwijs en (praktijk)onderzoek de discussie en confrontatie van opvattingen worden opgezocht.