

Verheldering van rolverdeling tussen overheid en markt helpt



Prof. mr. F. de Zeeuw

Prof. mr. Friso de Zeeuw, directeur nieuwe markten Rabo Bouwfonds en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

Eerder dit jaar verscheen mijn boek 'De engel uit het marmer'. Daarin staan gebiedsontwikkelingen en de rollen van markt en overheid centraal. Voor dit artikel selecteerde ik enkele actuele thema's...

Gebiedsontwikkeling als kunst van verbinden

Gebiedsontwikkeling kent geen vaste, algemeen aanvaarde omschrijving. Dat geeft een ieder de gelegenheid het begrip te modelleren naar zijn eigen voorkeur. Ik poneer mijn definitie: gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied. In de praktijk verbindt gebiedsontwikkeling:

- uiteenlopende functies en belangen in een samenhangend en begrensd plan
- planvorming met ruimtelijke investeringen
- winstgevend met verlieslatende plandelen
- overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners

Het is duidelijk dat met deze combinatie van verbindingen complexiteit inherent is aan gebiedsontwikkeling. Een aspect in het verbinden dat mij bijzonder bezighoudt, is de kloof tussen beleid en uitvoering, de zgn. 'implementation gap'. Samengevat met de woorden: "Beleid is er zat, het gaat om de uitvoering."

Iedereen wil aan gebiedsontwikkeling doen

Veel marktpartijen werpen zich nu op als gebiedsontwikkelaar. Sterker nog, ik ken geen ontwikkelaar/bouwer die niet aan gebiedsontwikkeling zegt te doen. De rappe opkomst en populariteit van het begrip zullen daar debet aan zijn. Gebiedsontwikkeling stelt hoge eisen aan kennis, kunde, en financiële spankracht van de bedrijven die het succesvol willen beoefenen. In de komende jaren zal de praktijk waarschijnlijk wel gaan uitwijzen welke marktpartijen de gecompliceerde opgaven echt aankunnen en wie over uithoudingsvermogen beschikt. Het moet nog blijken welke bedrijven structureel bereid en in staat zijn te investeren in hun menseel die echt de kwalificatie gebiedsontwikkelaar verdienen. En in welke mate zij de bereidheid hebben om – naast eenvoudige projecten met een overzichtelijk risicoprofiel – blijvend te investeren in die gecompliceerde langjarige opgaven. Met één keer participeren in zo'n opgave ben je nog geen gebiedsontwikkelaar. De toegenomen kortademigheid van de internationale financiële wereld helpt daar overigens niet bij. Bedrijven die in de luwte van deze korte termijndynamiek over stabiele financiering en op continuïteit gerichte aansturing kunnen rekenen, zijn geschikte spelers op dit veld.

Dat sluit gebiedsontwikkelaars die deel uitmaken van grote beursgenoteerde bedrijven zeker niet uit. De afgelopen jaren gaven schaalvergroting en concentratie te zien van - al dan niet bouwbedrijfgeïntegreerde - projectontwikkelaars. Het kapitaalintensieve karakter van de branche verklaart dat een aantal van deze bedrijven geïntegreerd is aan een grote financiële instelling (ING Real Estate, Rabo Bouwfonds, Fortis).

Deze nieuwe verhoudingen betekenen geenszins dat de veranderde rollen van markt en overheid zijn uitgekristalliseerd. Het is dan niet verwonderlijk dat de processen om tot gebiedsontwikkeling te komen vaak erg rommelig verlopen. De verandering in rollen en processen moeten hun beslag krijgen in een uiterst pluriform palet van eenvoudige plannen en complexe, multifunctionele gebiedsontwikkelingen met lange looptijden. De procesmatige en inhoudelijke veranderingen lopen dus gelijk op. Dat maakt het er niet eenvoudiger, maar wel boeiender op.

Onduidelijke overheidssturing

Een van de hardnekkige kwesties die herhaaldelijk aan de orde komt, is de vraag: waar moet de overheid wel en niet op sturen? Vóór de jaren negentig was gedetailleerde sturing vanzelfsprekend, zeker in uitleg-stadsvernieuwingsgebieden van grotere gemeenten. Bij binnenstedelijke projecten met een gemengd programma en in kleinere gemeenten, kwam meer variatie voor. De veranderingen in de jaren negentig hebben wel geleid tot verschuiving richting marktpartijen en tot meer betrokkenheid van marktpartijen aan de voorkant van het proces, dus bij de visie- en planvorming. Waarover de overheid nu eigenlijk moet gaan en wat beter aan marktpartijen overgelaten kan worden, daarover heerst onduidelijkheid. Natuurlijk moet er ruimte blijven voor differentiatie en maatwerk, maar consensus op hoofdlijnen zou een hoop herhaalde discussie, negatieve energie en tijd schelen. Daar loopt nog een discussie doorheen over hoe de inbreng van andere 'stakeholders' zoals bewoners en maatschappelijke groeperingen het beste tot zijn recht kan komen.

In 2003 hebben Jan Fokkema, directeur Neprom (de vereniging van grote projectontwikkelaars) en ik een poging ondernomen om met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) tot verheldering van taken en

bevoegdheden bij locatieontwikkeling te komen, gedifferentieerd naar fase van de planvorming. Deze poging liep stuk op de achterban van de VNG die deze voorstellen zag als beknotting van de gemeentelijke beleidsvrijheid waar niets tegenover stond.

Precisering regierol

Er is wel een algemene bezweringsformule in omloop: 'de overheid moet de regie houden'. Wat die regie dan inhoudt, blijkt voor velerlei uitleg vatbaar. Daarom kan het geen kwaad te expliciteren wat die regierol inhoudt. Dat dwingt om na te denken over publieke belangen die overheidssturing of -borging behoeven. Publieke belangen zijn echter nooit neutraal of objectief vaststelbaar; er zit altijd een politiek element in en bovendien kunnen ze naar tijd, plaats en type gebiedsopgave verschillen. Deze nuances buiten beschouwing latend, kom ik tot de volgende ingrediënten:

- programma op hoofdlijnen (gewenste functiemix; aandeel sociale woningbouw kan specifiekere worden benoemd) en fasering
- stedenbouwkundige randvoorwaarden
- beeldkwaliteit op hoofdlijnen
- kwaliteit van de openbare ruimte
- financiële bijdragen vanuit de grondexploitatie aan openbare voorzieningen, resp. (bij tekortexploitaties) overheidsbijdrage aan de grondexploitatie.

Verantwoorde invulling van de items programma en stedenbouw, gebeurt op basis van analyse en samenhangende visie op het dorp, de stad of de regio waar het gebied deel van uitmaakt en daarnaast op basis van marktonderzoek. Het diffuse element in mijn beschrijving zit natuurlijk in de toevoeging 'op hoofdlijnen'. "Niet meer regelen dan nodig" leidt tot scherper sturen op essentiële publieke belangen, beperkte bureaucratie en geeft ruimte aan burgers. Globaliteit is van groot belang om het ondernemerschap en de creativiteit van marktpartijen te benutten. Flexibiliteit in de planvorming en schuifmogelijkheden tussen functies, in locaties en in tijd maken het bijvoorbeeld mogelijk in te spelen op veranderde marktomstandigheden. Ook faseerbaarheid van vooral complexe (binnenstedelijke) plannen, verhoogt hun financieel economische haalbaarheid. Deze factoren verminderen het risico voor marktpartijen en vergroot hun investeringsbereidheid en de bereidheid zich langdurig aan de gebiedsontwikkeling te binden. Ontwerpers kunnen hier een belangrijke rol in vervullen door in hun plannen niet naar een eindbeeld te streven, maar onderscheid te maken tussen het ruimtelijk hoofdtraamwerk met mogelijkheid voor een flexibele invulling.

Het zwaartepunt van de regierol kan de loop van het proces verschuiven. Zo heeft de gemeente in het concessiemodel aanvankelijk de regierol in handen. Na het verlenen van de concessie neemt de marktpartij de rol – binnen de meegegeven kaders – over. Voor de

overheid betekent dit: niet alles willen vastleggen en aansturen, maar juist ook een meer faciliterende rol vervullen voor zowel de inhoud als het proces.

Stapelning van ambities

Aan sturing en regie gaat wat vooraf: de formulering van een ambitieniveau. Ambitie is een noodzakelijk bestanddeel van gebiedsontwikkeling. Gedeelde ambitie geeft energie en binding. Ambitie is wat anders dan stapeling van verlangens die door de verschillende gemeentelijke sectoren zijn gedeponereerd bij de wethouder ruimtelijke ontwikkeling: én bijzondere stedenbouw en architectuur, én duurzaam bouwen én gebouwd parkeren én luxe uitvoering van de openbare ruimte. Het niet willen of kunnen kiezen voor haalbare ambitie, veroorzaakt stagnatie en frustratie. Dat geldt vanzelfsprekend ook als de marktpartij

geen bereidheid toont om een haalbaar ambitieniveau van overheidszijde te honoreren. Uiteraard bestaan er spanningen die inherent zijn aan het verschil in aard, functie en besturing van de publieke en de private wereld. Een van die verschillen is het verschil in tijdshorizon. Beide partijen verwijten elkaar vaak een 'korte-termijnvisie'. Het politiek bestuur is primair gericht op het behalen van zichtbare resultaten binnen de verkiezingstermijn van vier jaar. Van het ambtelijk apparaat wordt verwacht dat het zijn adviezen in een langere termijn inbedt, waarmee het zorgdraagt voor continuïteit in beleid. Voor marktpartijen is de totale looptijd van de gebiedsontwikkeling vooral bepalend. Zij maken een prognose van de (tussentijdse) afzetmogelijkheden van de producten die in het kader van gebiedsontwikkeling tot stand gaan komen, met een inschatting van de potentiële waardetoevoeging, kostenpatroon, financiering en fasering. Voor complexe grotere gebiedsontwikkelingen is een totale doorlooptijd van minimaal tien jaar eerder regel dan uitzondering. Er is dus verschil in tijdsfocus, maar dat is niet (meer) tot termen van 'kort' of 'lang' te versimpelen. Dit inzicht kan helpen om de clichés in dit opzicht achter ons te laten.

Conceptontwikkeling in opkomst

Over het feit dat conceptontwikkeling een wezenlijk bestanddeel vormt van gebiedsontwikkeling bestaat overeenstemming. Voor conceptontwikkeling bestaat echter geen vastomlijnde definitie. Het concept staat aan het begin van het proces van gebiedsontwikkeling. Het is echter geen uitgewerkt stedenbouwkundig of architectonisch plan. Het schetst wél het perspectief van beoogde verandering in het gebruik van het gebied en de ideeën die daaraan ten grondslag liggen. Andere elementen van het concept zijn facultatief. Het concept kan bijvoorbeeld ingaan op het programma, stedenbouw, de architectuur of als strategisch instrument het proces ondersteunen in de praktijk. In de praktijk deed conceptontwikkeling zijn intrede bij multifunctionele binnenstedelijke plannen, met de retailfunctie als voornaamste drager. In het afgelopen decennium heeft de werkwijze zich uitgebreid naar de andere typen ge-

biedsonwikkeling. Hiermee is het net als de architectonische concepten een Nederlands exportproduct. Ook de architect zet het concept in als krachtig beeld bij het programma van eisen. Het belang van architectuur in concept en ontwerp overschat men naar mijn mening vaak. Voor het functioneren van het gebied blijken de functiecombinatie, de inpassing in de omgeving, de beleving van de openbare ruimte en de externe bereikbaarheid belangrijker dan de architectuur. Een gebied als het Haagse centrumgebied De Resident, dat architectonisch een sterk concept kent, heeft te lijden onder het feit dat de routes door het gebied niet logisch aansluiten op de doorgaande verbindingen waardoor ze onderbenut blijven. Hierdoor mist het gebied de levendigheid die je bij dit stedelijke concept zou verwachten. Dat een aantal ontwikkelaars (zoals Multi, AM, Bouwfonds, ING Real Estate, BPF Bouwinvest, TCN) eigen conceptafdelingen in huis heeft, illustreert hun streven naar voorwaartse integratie en toont hun professionalisering aan de voorkant van het gebiedsontwikkelingsproces. Zij benutten het ook als concurrentievoordeel.

Het illustreert ook een gedeeltelijke privatisering van het stedenbouwkundig vakgebied. Een trend die al eerder inzette met de opkomst van de particuliere stedenbouwkundige bureaus. En er is weinig tegen, mits de publieke en maatschappelijke invalshoeken en belangen volwaardig van de concepten en ontwerpen deel uitmaken.

Komend jaar staat een record aantal nieuwe gebiedsontwikkelingen op het programma. Laten we eraan werken dat overheden en marktpartijen de rijke ervaring (succes én zeperds), waarover wij inmiddels in dit land beschikken, ook daadwerkelijk benutten.

Dit artikel is ontleend aan het boek "De engel uit het marmer" (uitgave TU Delft) van Friso de Zeeuw. Zolang de voorraad strekt is dit boek verkrijgbaar via Marlies Roodbergen; stuur een mail naar marlies.roodbergen@rabobouwfonds.nl.

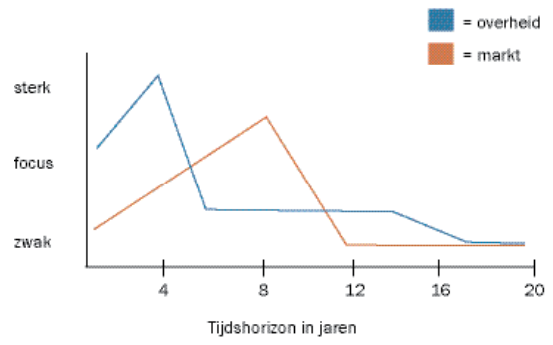


IJmuiden

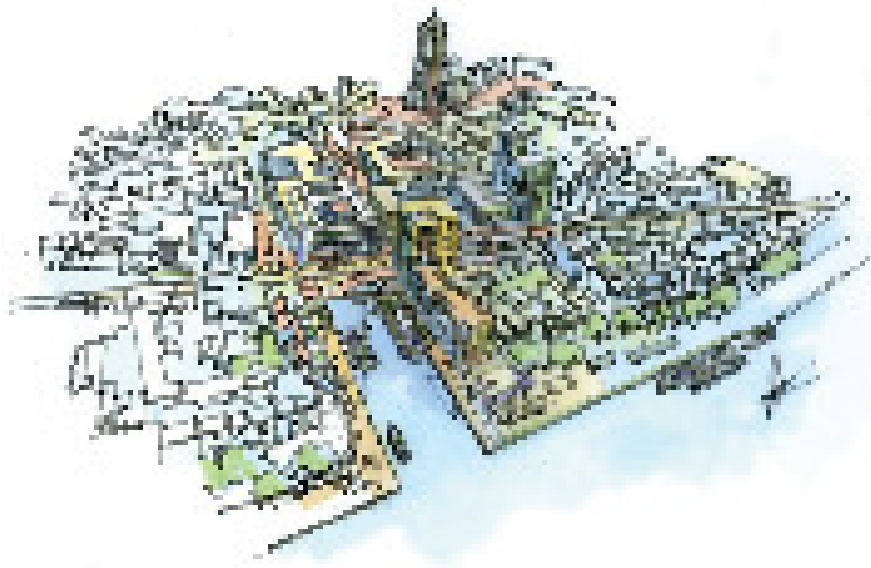


Resident Den Haag

Focus tijdshorizon van marktpartijen en overheid bij gebiedsontwikkeling



Focus tijdshorizon van marktpartijen en overheid bij gebiedsontwikkeling



Rijnboog Arnhem Artist Impression