

‘GEBIEDSONTWIKKELING KAN NIET ZONDER PROBLEMEN’

Tijdens een rondetafelgesprek, waarvan het verslag elders in dit nummer van Real Estate Magazine is te lezen, werden vanuit de praktijk van de gebiedsontwikkeling nogal wat haken en ogen geïdentificeerd. In dit artikel de reactie van de wetenschap daarop. Het oordeel is verrassend eensluidend: de gesignaleerde problemen zijn herkenbaar, soms oplosbaar, maar voor een belangrijk deel toch ook onontkoombaar.

Eric Harms

Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling bij de afdeling Real Estate & Housing, onderdeel van de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft, en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds. Hij gaat het verst in zijn oordeel over de gesignaleerde problemen. ‘Het is grotendeels bekende kost en oude koek. En bovendien inherent aan gebiedsontwikkeling en de samenwerkingsverbanden die daarbij horen. Daar zul je dus als partij gewoon je weg in moeten zien te vinden. Het hoort er nu eenmaal bij.’

Zo zal men moeten leren leven met het feit dat verschillende partijen een verschillende tijdshorizon hanteren. ‘Het grappige is dat de markt en de politiek elkaar regelmatig kortetermijngedrag verwijten. Ik vind dat een clichématige en redelijk onvruchtbare discussie. Het is een gegeven dat voor de politicus de verkiezingen en de daaraan gekoppelde termijn van vier jaar belangrijk zijn. Zoals het voor een marktpartij helemaal afhankelijk is van de looptijd van een project hoelang hij zich betrokken voelt bij een project. Als het gaat om de invulling van bouwrijpe kavels, zal zijn langetermijngedrag immers heel wat minder zijn ontwikkeld dan wanneer het een plan betreft met een looptijd van tien jaar. Maar ook dat is niet meer dan logisch. Ik ben het dan ook niet eens met de algemene stelling dat bestuurders voornamelijk die korte termijn het belang-

rijkst vinden. Dat is mij veel te ongedifferentieerd. Er zijn wel degelijk bestuurders die ook de lange termijn voor ogen houden. Alleen: je moet die lange termijn met name ook bij gebiedsontwikkelingen zien te combineren met

kortetermijnsuccessen. Ik vind het een taak van gebiedsontwikkelaars om de plannen zo te maken en het proces zo in te richten dat de leuke momenten als het ware zijn ingebouwd. Maak het mogelijk je successen te vieren, hoe klein ze ook zijn. En laat de zorg voor de lange termijn vooral een gedeelde verantwoordelijkheid zijn.’

Vertrouwen

Een goede samenwerking is van cruciaal belang voor het welslagen van een gebiedsontwikkeling. Daar is vertrouwen in elkaar voor nodig, en juist daar ontbreekt het volgens de deelnemers aan de rondetafel nog wel eens aan. ‘Dat herken

ik zeker’, reageert De Zeeuw. ‘Gemeenten reageren totaal verschillend op marktpartijen en de rol die zij bij een gebiedsontwikkeling kunnen vervullen. Meestal erkennen ze wel de waardevolle rol die een marktpartij kan vervullen, maar wordt geaarzeld over wat nu feitelijk aan de markt kan worden overgelaten. Heel belangrijk voor een gemeente zijn vragen als: hoe bewaak ik mijn publieke doelstellingen en randvoorwaarden en kan ik ervoor zorgen dat deze ook daadwerkelijk worden geëffectueerd?’

**DIE
AMBTENAREN
MOETEN WE ZIEN
OP TE SPOREN
EN DIRECT
VASTZETTEN**



Jacques van Dinteren

Friso de Zeeuw

Komt de kwaliteit die ik belangrijk vind ook werkelijk in het plan terecht? Deze vragen leven heftig bij gemeenten, zowel bij bestuurders als bij de gemeenteraden. Dat heeft alles te maken met vertrouwen: hoe en op welk moment kunnen en moeten marktpartijen worden ingeschakeld zonder dat wij onze ziel aan de duivel hoeven te verkopen? Het is aan de marktpartijen zelf om te laten zien dat gemeenten er heel veel profijt van kunnen hebben door al in een vroeg stadium de markt erbij te betrekken.'

De Europese aanbestedingsregels vormen, tenminste in Nederland, een zwaar belemmerende factor. Zij het dat De Zeeuw daar een simpele oplossing voor heeft. 'Nederland moet gewoon eens een keer stoppen met het spelen van het braafste jongetje in de Europese klas. Uit recent onderzoek van Deloitte blijkt dat de landen om ons heen heel anders en ook veel minder stringent met die Europese regels omgaan. Wij hebben hier echter last van een aantal ambtelijke mierenneukers bij diverse departementen die kennelijk de hobby hebben om het proces van gebiedsontwikkeling onder het mom van Europese regelgeving nog ingewikkelder te maken dan het nu al is. Dat maakt gemeenten op dit moment zeer onzeker. En daardoor worden er keuzes gemaakt en zaken vastgelegd in een stadium waarin het eigenlijk nog helemaal niet kan. Hét kenmerk van gebiedsontwikkeling is immers dat je met een kader begint dat gaandeweg steeds concreter wordt ingevuld. Maar juist dat wordt nu onmogelijk gemaakt. We laten ons op dit punt gijzelen door het advocatengilde en

een paar rare ambtenaren op de ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken. Die ambtenaren moeten we zien op te sporen en direct vastzetten. Dat lijkt me de beste oplossing om ons van dit probleem te verlossen.'

Kennis en kunde

Een serieuzer probleem dat in het rondetafelgesprek werd geconstateerd, is dat de kennis en kunde die nodig is voor gebiedsontwikkeling bij gemeenten aan het afnemen is. 'Helaas is dat een feit', aldus De Zeeuw. 'Wat overigens mede veroorzaakt wordt door het gegeven dat marktpartijen zelf vaak de goede mensen bij gemeenten weggopen. Ook hier valt weinig aan te doen. Marktpartijen zullen in ieder geval een groot vermogen moeten ontwikkelen om zich in te leven in de bijzondere positie van een gemeente. Wie geen empathisch vermogen heeft is in de gebiedsontwikkeling bij voorbaat kansloos. Richt je als marktpartij dan maar op kortlopende projecten, waar je niet of nauwelijks bemoeienis van de gemeente hebt. Dat kan prima. Daar zijn veel mensen rijk van geworden. Maar het staat wel diametraal tegenover de essentie van gebiedsontwikkeling.' Gemeenten op hun beurt moeten proberen voor mensen een zo aantrekkelijk mogelijke en ook intellectuele werkomgeving te creëren met ook een behoorlijk aantal projecten en prettige werkomstandigheden. 'Je ziet dat met name de wat kleinere gemeenten veel moeite hebben om de knowhow vast te houden. Dat verklaart ook



Jan van 't Verlaat

Tom Daamen

waarom gemeenten de laatste tijd in toenemende mate proberen samen te werken. En waarom de dominantie van externe adviseurs toeneemt. Dat laatste is geen goede ontwikkeling. Adviseurs zijn absoluut noodzakelijk, maar zij mogen het spel niet gaan domineren. Dat kunnen gemeenten voorkomen als zij hun rol van opdrachtgever goed invullen. Dat onderschrijven gemeenten ook, maar zij vinden het lastig daaraan gestalte te geven. Daaraan zullen wij als universiteiten, HBO-instellingen en postacademische opleidingen nadrukkelijk meer aandacht moeten schenken.'

Relationele aspect

Maar ook het sociale, of beter: relationele aspect van gebiedsontwikkeling vereist nog veel aandacht, zo merkt Tom Daamen op. Hij hoopt binnenkort bij de afdeling Real Estate & Housing van de TU Delft te promoveren op het thema strategieën van gebiedsontwikkeling. In zijn proefschrift behandelt Daamen aan de hand van de case Stadshavens in Rotterdam de diverse kenmerken van de verschillende strategieën achter gebiedsontwikkeling.

'Het is opmerkelijk hoe vaak in het rondetafelgesprek allerlei relationele aspecten van gebiedsontwikkeling aan de orde komen. Het gaat over vertrouwen, geloof, standhouden, betrokken zijn, een trekker hebben, een gevoel van urgentie. Dat is iets wat ook in mijn onderzoek naar voren is gekomen. Dit soort aspecten speelt een zeer belangrijke rol bij gebiedsontwikkeling. Het draait voor

een groot deel om de kwaliteit van de onderlinge relaties en het is interessant om te bekijken hoe je dat wetenschappelijk handen en voeten kan geven om vervolgens tot praktische aanbevelingen te komen. We zijn tot nog toe vooral bezig geweest met de harde kant van gebiedsontwikkeling, en dan met name de financiën. Hoe schat je bepaalde risico's in, en hoe verdeel je ze? Maar met een inventieve spreadsheet alleen kom je er niet. Over de invulling van de relationele kant van het verhaal bestaat nauwelijks consensus, terwijl juist daarin de grootste risico's schuilen. Dat zie je ook terugkomen in het rondetafelgesprek. Men wil met contracten, convenanten en allerlei andere instrumenten een bepaalde rolverdeling tussen partijen creëren, maar verkondigt tegelijkertijd de stelling dat de relaties zich gaande het project moeten ontwikkelen. Daaruit blijkt wel hoe lastig men het vindt om dit te regelen.' Een deel van de oplossing is te vinden door de kunst af te kijken van andere vakgebieden, denkt Daamen. 'In de bedrijfskunde en het recht wordt bijvoorbeeld veel werk gemaakt van manieren om tot afspraken te komen die rekening houden met de dynamiek van het proces en het uiteindelijke doel daarvan: het realiseren van het beoogde project. Daar zouden we in het kader van gebiedsontwikkeling ons voordeel mee kunnen doen.'

Tegenpolen

Overigens zonder dat dit tot een juridisering van het proces leidt. 'Juridisering is typisch het gevolg van de

omstandigheid dat partijen elkaar als tegenpolen zien. Terwijl bij de succesverhalen in de gebiedsontwikkeling juist wordt gesproken over vertrouwen, samenwerking en samenspraak. Je moet er dus voor zorgen dat je met elkaar het gedeelde belang en de gezamenlijke problemen identificeert. Een private partij kan wel zeggen dat die overheid zo lastig is met al die regelgeving, maar daarmee gaat zij voorbij aan het feit dat provincies en gemeenten veel regelgeving ook van bovenaf krijgen opgelegd. Een gemeente kan er ook niets aan doen dat de EU besluit om meer werk te maken van luchtkwaliteit. Dus moeten overheid en markt dit soort problemen gezamenlijk oppakken. Dat werkt veel beter dan elkaar bevechten.'

Volgens Daamen is het onmogelijk om hiervoor een blauwdruk te schrijven. 'De essentie van gebiedsontwikkeling is juist dat ieder project uniek is. En dus ook de wijze waarop alle partijen erin zitten. Maar er zijn wel degelijk algemene strategieën aan te geven om te komen tot afspraken, waarin aan de belangen van iedereen recht wordt gedaan. En waarbij de realisatie van het project als het voornaamste doel wordt gezien.'

Hij vindt het de taak van de wetenschap om hiervoor de basis te leveren. 'Er zijn op dit moment nog te weinig technieken voorhanden waarmee in de dagelijkse praktijk van de gebiedsontwikkeling met name op dat relationele vlak een goede start kan worden gemaakt. Het is hoogst noodzakelijk dat we ons daar als wetenschap samen met de gebiedsontwikkelingspraktijk over buigen.'

Terminologie

Prima suggestie, vindt Jacques van Dinteren, bijzonder hoogleraar planning, ontwikkeling en management van werklocaties bij de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is tevens productmanager Economie & Ruimtelijke Investerings en productmanager Locatie- en Gebiedsontwikkeling bij Royal Haskoning in Nijmegen. 'Maar dan moeten we het wel eerst eens zijn over de terminologie. Want het valt me op dat te pas en te onpas de begrippen gebiedsontwikkeling en locatieontwikkeling door elkaar worden gebruikt. Volgens mij maken we het ons behoorlijk lastig door elke keer allerlei dingen door elkaar heen te gooien. In dit rondetafelgesprek ging het in mijn optiek over locatieontwikkeling, de vernieuwing van een stuk stad. Dan heb je in het algemeen te maken met één overheid en een of meer private partijen die daar iets willen. Dat mondt in bijna alle gevallen ook uit in een publiek-private samenwerking. Gebiedsontwikkeling zie ik als iets dat op een veel hoger schaalniveau tot stand moet worden gebracht, dat vaak ook door een provincie wordt aangestuurd, waarbij meerdere gemeenten zijn betrokken, en waarvan iedereen graag zou

zien dat daar ook private partijen bij betrokken zouden worden. Dat is een compleet ander verhaal. Laten we voor alles duidelijk zijn waar we het over hebben.'

Volgens Van Dinteren blijkt uit het rondetafelgesprek voor alles het belang van een interdisciplinaire aanpak van het proces. 'Men heeft de neiging om met name de diverse fases aan het begin van het project volgtijdelijk aan te pakken. Dus eerst de marktanalyse, dan het stedenbouwkundig plan, dan de financiering rond zien te krijgen, en zo verder. Het is beter om daar met een interdisciplinair team invulling aan te geven. Zodat de stedenbouwkundige betrokken is bij het marktonderzoek, terwijl de marktonderzoeker ook meekijkt bij het maken van het stedenbouwkundig plan. Zo houden de verschillende disciplines elkaar namelijk scherp. Ik ben er heilig van overtuigd dat een dergelijke interdisciplinaire aanpak tot een veel beter plan leidt dan in het geval dat elke partij achtereenvolgens zijn eigen expertise inbrengt.'

DE ESSENTIE
VAN GEBIEDS-
ONTWIKKELING
IS JUIST DAT
IEDER PROJECT
UNIEK IS

Communicatie

De kwaliteit van de communicatie is daarbij van doorslaggevend belang. 'En dan met name met de buurt. Wie bezig is met een binnenstedelijke herontwikkeling, heeft altijd te maken met de mensen om hem heen. En die mensen moet je tijdig bij de planontwikkeling betrekken. Dat is ook heel belangrijk voor het welslagen van het plan, maar daar wordt desondanks regelmatig te weinig aandacht aan besteed.'

Het kan echter ook gebeuren dat men erin doorslaat. 'In Nijmegen waren voor de herontwikkeling van een plein twee partijen uitgenodigd om een plan te maken, dat vervolgens werd voorgelegd aan de bevolking. Dan veronderstel je naar mijn mening wel een erg hoog kennisniveau bij de mensen. Want die gaan de plannen echt niet lezen, hoor. Ze gaan af op de beelden. En dat bleek ook: de ene partij kwam met recht voor zijn raap plaatjes die er gewoon mooi uitzagen. De andere partij kwam met artistiek vormgegeven beelden, waarbij de mensen zich niets konden voorstellen. Dat zag je dus bij voorbaat al stranden. Dat gebeurde dus ook, terwijl naar mijn mening het tweede plan in feite veel beter was.'

Ook Van Dinteren acht het onmogelijk om een standaard-aanpak voor dit soort grootschalige ontwikkelingen te ontwikkelen. 'Dat lukt gewoon niet. Daarvoor is het veel te complex. In het rondetafelgesprek werd opgemerkt dat gebiedsontwikkeling als zendingswerk kan worden gezien. Op mijn beurt zie ik het meer als een circus. Om te beginnen mag je de communicatie niet vergeten. Daar heb je de spreekstalmeester voor. Vervolgens is het vooral een kwestie van trapezewerk, jongleren en de leeuwen in de kooi zien te houden. Daarnaast heb je de humor en het

optimisme nodig van de clowns om er ook mee bezig te willen blijven. Je moet het willen, enthousiast zijn en de lol ervan inzien, anders moet je er volgens mij niet eens aan beginnen.'

Geen standaardaanpak kortom, maar daarmee wil Van Dinteren niet gezegd hebben dat de wetenschap geen bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de circusvoorstelling. 'Twee punten vereisen meer wetenschappelijke aandacht. In de eerste plaats kan er meer energie worden gestoken in de ontwikkeling van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Ik denk dat het heel goed zou zijn, ook voor het draagvlak, om niet alleen naar de kosten en baten van het project te kijken maar ook naar de kosten en baten voor de maatschappij. Dat is iets waar de wetenschap materiaal voor kan aandragen. Het zal alle betrokkenen ook enorm helpen om het project in een groter geheel te bekijken. Dan gaat het namelijk primair om de vraag wat zo'n project voor de stad betekent. Ten tweede: doe onderzoek naar de effecten van de ingreep. Want dat is wel opmerkelijk. Overal worden van dit soort grootschalige projecten ontwikkeld. Maar onderzoek naar de effecten ervan kom je niet veel tegen. Terwijl dat juist nodig is om een beeld te krijgen van de wijze waarop uiteenlopende projecten "uitpakken". Door daarvan te leren, krijgen we ook meer kennis over de beste investeringsprojecten op bepaalde plaatsen in bepaalde omstandigheden.'

Kritiek nuanceren

Jan van 't Verlaat, programmadirecteur van de Master City Developer en strateeg bij het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Rotterdam, hecht er voor alles aan de kritiek die in het rondetafelgesprek aan het adres van de gemeenten is gespuid te nuanceren. 'Het zijn met name de gemeenten die op dit moment voor een belangrijke uitdaging staan. Private partijen, inclusief de woningcorporaties, nemen zo langzamerhand een zeer actieve rol in bij gebiedsontwikkeling. Veel gemeenten zitten daardoor met de handen in het haar. Zij kunnen niet meer terugvallen op hun oude, allesbepalende rol en zijn dus naarstig op zoek naar een nieuwe invulling van hun publieke verantwoordelijkheid. Daar moeten nieuwe wegen voor bewandeld worden. Hoe realiseer je gemeentelijke doelen zonder dat je zelf het heft in handen hebt? Het is mij ook te simpel om de gemeente als kortetermijndenker te plaatsen tegenover de ontwikkelaar als langetermijndenker. Dat is een karikatuur van de werkelijkheid. Er zijn in dat opzicht grote verschillen tussen gemeenten onderling en ook tussen

ontwikkelaars. Bij gebiedsontwikkeling gaat het bijna altijd om de lange termijn en de lange adem.'

Het overdragen van publieke taken aan private partijen, zoals in het rondetafelgesprek werd gesuggereerd, ziet Van 't Verlaat dan ook niet als oplossing. 'Het zal soms best kunnen, maar er zijn ook heel veel gebiedsontwikkelingen waarbij dat niet zal werken en je dus naar andere oplossingen moet zoeken. Het is veel meer een kwestie van maatwerk. Welke samenwerkingsformule je kiest, en hoe je de rollen verdeelt tussen publiek en privaat verschilt van geval tot geval en hangt voor een belangrijk deel af van de belangen die partijen hebben. En die strekken doorgaans verder dan grondpositie en vastgoedbezit.'

Draagvlak

Wel is Van 't Verlaat het roerend eens met de stelling dat er continu moet worden gebouwd aan draagvlak. 'Het belang daarvan wordt nog te vaak onderschat. Het oordeel van de maatschappij over een gebiedsontwikkeling is niet alleen een zaak van de gemeente, maar zeker ook van private partijen. Want dat oordeel is zeer belangrijk voor het uiteindelijke welslagen van het project. Je zult met elkaar al bij de start een goede analyse moeten maken van zowel de actoren als hun belangen. Vervolgens moet je ervoor zorgen dat die actoren op de juiste momenten in het proces worden ingeschakeld en gezamenlijk blijven werken aan maatschappelijk en politiek draagvlak. Niet alleen aan het begin van een project, maar zeker ook tijdens het proces. Je moet met andere woorden een goede procesarchitectuur opzetten.'

Wie daarvoor verantwoordelijk is, verschilt per project. 'Het hoeft in ieder geval niet per definitie de gemeente te zijn. Het kan ook een woningcorporatie zijn of een andere private partij. Belangrijk is dat iedereen beseft dat een goede procesarchitectuur in combinatie met de juiste inhoudelijke input heel veel problemen kan voorkomen. Te vaak worden inhoud en proces als twee gescheiden werelden gezien. Maar juist gebiedsontwikkeling vraagt erom die werelden bij elkaar te brengen. Daarom heeft iedere gebiedsontwikkeling een goede procesmanager nodig, die de juiste links weet te leggen op de juiste momenten. Aan dat soort processtrekking zal in de toekomst een grote behoefte blijven bestaan.

Mensen met een helicopterview die op een strategische wijze de combinaties kunnen leggen tussen inhoud, actoren, belangen en middelen in een doelmatig proces. Daar proberen we in het kader van de Master City Developer dan ook specifiek op in te spelen.'

HET BELANG VAN DRAAGVLAK WORDT NOG TE VAAK ONDERSCHAT

Eric Harms is freelance journalist op het gebied van vastgoed.