2 'Een zware opgave' – gebiedsontwikkeling vanuit het perspectief van marktpartijen

Interview met Friso de Zeeuw en Chris Zevenbergen

Gebiedsontwikkeling is niet meer weg te denken uit de ruimtelijke ordening. Er wordt volop over gedebatteerd, er zijn (postacademische) opleidingen en het staat hoog op de politieke agenda. Je zou haast vergeten dat het begrip pas in 2004 in zwang kwam. In dat jaar werd 'gebiedsontwikkeling' voor het eerst gebruikt tijdens het wordingsproces van de Nota Ruimte. Sindsdien is het razendsnel populair geworden als containerbegrip voor ingewikkelde ruimtelijke projecten.

Het gevaar bestaat dat gebiedsontwikkeling aan haar eigen populariteit ten onder gaat. Directeur van het Ruimtelijk Planbureau Wim Derksen zei al in 2006 dat het wat hem betreft geschrapt mag worden uit het vocabulaire van de ruimtelijke ordening. "Het is een leeg begrip en suggereert dat elke 'ontwikkeling van het gebied' valt toe te juichen", mopperde Derksen. De Zeeuw en Zevenbergen zijn het daar niet mee eens. Gebiedsontwikkeling is wel degelijk relevant, menen zij – als begrip en als werkwijze. Wel herkennen ze het gevaar van een te losse definitie. Daarom eerst een afbakening en een definitie van gebiedsontwikkeling. De Zeeuw bijt het spits af: "Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied. Het gaat altijd om een multifunctionele opgave waarbij meerdere actoren in het geding zijn. Er is sprake van een verbinding tussen planvorming en investeren, tussen overheid, markt en maatschappelijke organisaties en tussen verschillende sectoren en disciplines. Naarmate omvang en complexiteit toenemen, is er meer sprake van gebiedsontwikkeling.

Een ander wezenlijk element van gebiedsontwikkeling is het verbinden van opbrengstgenererende planelementen met verlieslatende planelementen. Daartussen ga je verevenen. Dat kennen we van de sociale woningbouw; die werd en wordt via een belangrijk deel betaald uit de grondexploitatie van de duurdere woningen. In Nederland is dat een gebruikelijke praktijk die we nu in gebiedsontwikkelingen breder toepassen.
Je kunt gebiedsontwikkeling ook normatief definiëren. Een gebiedsontwikkeling wordt pas een succes als alle verbindingen op een goede manier tot stand komen. Mis je er één, dan strandt het geheel. Heb je de kosten en risico's niet goed gedefinieerd en gealloceerd? Het feest gaat niet door. Heb je geen ontwerp waar inspiratie van uitgaat en dat flexibel is? De zaak valt in duigen. Je programma moet financieel kloppen en moet flexibel zijn. Sturing en samenwerking tussen de betrokken partijen is cruciaal. Het is een zware opgave om dat alles tot een goed einde te brengen."

Chris Zevenbergen kan zich vinden in de uitgebreide definitie van De Zeeuw. Anders dan zijn Bouwfondscollega is hij niet over de volle breedte bezig met gebiedsontwikkeling. "Voor mij is water altijd een sturend element", stelt hij. "Zodra dat het geval is, heb je het vrijwel automatisch over complexe opdrachten die ik onder gebiedsontwikkeling zou willen scharen. Het is in ieder geval geen recht-toe-recht-aan kleinschalig ontwikkelen."

Geen hype

Is gebiedsontwikkeling een nieuwe manier van werken of een nieuw etiket voor een bestaande werkwijze?

De Zeeuw: "Het verschijnsel is niet zo nieuw als het woord aangeeft. Het hing in de lucht en is nu enigszins een hype geworden. Zo gaat dat met begrippen. Hoog Catharijne is wat mij betreft een vroeg voorbeeld van gebiedsontwikkeling. Dat de kwaliteit van het ontwerp ons niet meer bevalt, doet daar niets aan af. Het was multifunctioneel en betrof een verbinding tussen overheid en marktpartijen. Alle disciplines waren vertegenwoordigd, ook infrastructuur. Met terugwerkende kracht kun je Hoog Catharijne bestempelen als één van de eerste manifeste voorbeelden in Nederland van gebiedsontwikkeling."

Dus met de introductie van de term gebiedsontwikkeling is er niet veel veranderd?

De Zeeuw: "Toch wel. Op het moment dat je er een leerstuk van maakt, helpt dat. Het dwingt partijen om een gemeenschappelijk begrippenkader te ontwikkelen en – nog belangrijker – om na te denken over hun plek in het geheel. Dat is soms een worsteling. Neem de gemeenteraden. Die geven in gebiedsontwikkelingen vrij veel uit handen – aan hun dagelijks bestuur, maar ook aan marktpartijen en aan maatschappelijke groeperingen. Dan moet je kunnen loslaten zonder de zaak uit je handen te laten te vallen. Als je dat als gemeenteraad niet kunt, is een gebiedsontwikkeling met een doorlooptijd van tien jaar – tweeënhalve gemeenteraadsperiode – behoorlijk ingrijpend."

Op welke vraag is gebiedsontwikkeling een antwoord?

Zevenbergen: "Dankzij gebiedsontwikkeling kunnen we een aantal ruimtelijke problemen makkelijker oplossen. Als je water een rol wilt geven in een bebouwd landschap, moet je het als een integrale gebiedsontwikkeling aanpakken."

De Zeeuw: "Gebiedsontwikkeling is in de eerste plaats een antwoord op het uiteenlopen van verschillende ruimtelijke plannen. Er zit een gat tussen de plannenmakerij door de overheid en de investeringsprojecten van de markt. Gebiedsontwikkeling probeert de kloof te overbruggen tussen de publieke wens en de private investeringsrealiteit. Daarnaast is in een dicht bevolkt land als het onze, waar veel wordt geïnvesteerd in ruimte en veel belang wordt gehecht aan kwaliteit, het verbinden van verschillende functies belangrijk."

Biedt gebiedsontwikkeling ook een antwoord op vragen die worden opgeworpen door de klimaatverandering?

Zevenbergen: "Bij klimaatadaptatie gaat het om maatregelen die in de eerste plaats lokaal genomen moeten worden. Dat betekent dat op gemeentelijk niveau het nodige moet gebeuren. We hebben flexibiliteit nodig, maar het credo is nog te vaak: eens bebouwd, altijd bebouwd. Het zou verstandig zijn die gedachte los te laten en een 'open eind' te geven aan gebiedsontwikkelingen. Het Urban Flood Management-project in de gemeente Dordrecht is een goed voorbeeld. Het gaat daar om een verzameling historische en naoorlogse wijken in het buitendijkse gebied. Het gros van die woningen gaat binnen dertig jaar tegen de vlakte. Je kunt daar een gebieds-

ontwikkeling van maken; een proces waarbij waterbeheer en woningbouw wordt meegenomen. Dat betekent dat ontwikkelaars en het waterschap samen een meerjarenprogramma ontwikkelen. Het dwingt ze om rekening te houden met de dimensiteit van het gebied."

Dankzij Al Gore en andere activisten is het grote publiek doordrongen van de gevolgen van klimaatverandering en de noodzaak van duurzaam bouwen. Zijn mensen daardoor ontvankelijker voor waterwonen?
Zevenbergen: "Ik vrees van niet. Waterwonen wordt pas interessant voor ontwikkelaars en beleggers als kopers zich zorgen maken over de risico's, en die op de een of andere manier gedekt willen hebben. Zo ver is het nog niet. Tot nu toe is alles achter de dijk veilig. We weten veel, maar we doen weinig omdat er geen noodzaak is. Kennelijk moet er eerst een ramp gebeuren voordat er maatregelen worden genomen. In New Orleans en Engeland zijn ze ook pas wakker geschrokken na omvangrijke overstromingen en de enorme impact daarvan op bijvoorbeeld de waarde van het vastgoed.
In Nederland is het alleen in de Goudse wijk Westergouwe een ander verhaal. Die is gelegen in een van de meest laag gelegen polders van ons land – 6 meter beneden NAP. Het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard adviseerde negatief over de bouw. Door dat advies is de kans groot dat toekomstige bewoners eisen gaan stellen aan de risicodekking. Misschien willen ze niet alleen een huis, maar meteen een verzekering. Pas als er dat niveau van bewustzijn is, gaan risico's een sturende rol spelen bij de inrichting van een gebied. Dit bewustzijn is zeldzaam. Alleen bewoners van buitendijkse gebieden zijn doordrongen van de risico's van hoog water."

Buitendijks bouwen is na de overstromingen in Limburg een taboe.
Zevenbergen: "In Limburg is destijds een miljoen euro schade vergoed door de overheid. In het vervolg zal Rijkswaterstaat dat waarschijnlijk niet meer doen. Maar de risico's van buitendijks bouwen zijn niet overal even groot. Lager stroomafwaarts, bijvoorbeeld bij Dordrecht, is de rivier een traag systeem waar uitstekend mee om te gaan is."

Moeten we leren leven met het water, in plaats van proberen om het water buiten te houden?
Zevenbergen: "Tot vijf jaar terug was water voor stedenbouwkundigen en architecten iets leuks voor erbij. Nu is het een noodzaak en in sommige gevallen zelfs een verplichting. In Westergouwe stelt het Rijk forse waterberging als voorwaarde. Door op een slimme manier functies te combineren, kun je een gebied beter en economischer inrichten."

Kennisontwikkeling

De Zeeuw en Zevenbergen zijn beiden hoogleraar én directeur. In die dubbelrol proberen ze de kennis over gebiedsontwikkeling en waterbeheer te verdiepen in zowel de academische als de commerciële wereld. Geen eenvoudige taak, ondervinden ze. Door personeelswisselingen gaat veel ervaring verloren. Overheid en markt vergeten vaak kennis te delen. "De talen van de waterwereld, de ruimtelijke ordeningswereld, en het bedrijfsleven lopen uiteen", stelt Zevenbergen. "Er is veel geïnvesteerd in kennisontwikkeling, bijvoorbeeld in het Habiforum, Leven met Water, en soortgelijke programma's. In 2009 houden veel van die programma's op. Dan is de vraag hoe het verder gaat, en of die opgebouwde kennis niet weer verloren gaat. Gebiedsontwikkelingsprocessen zijn voor iedereen nieuw. De kennis die we opdoen bij de uitvoering van projecten zou terug moeten vloeien naar de bedrijven en de overheid. Samen vaardigheden en kennis ontwikkelen is absoluut de sleutel voor succesvolle gebiedsontwikkeling."

Is er een kloof tussen kennisontwikkeling en de praktijk?
Zevenbergen: "Die kloof is gigantisch. Kijk alleen maar naar de bouw. De kennisontwikkelaars en kennisconsumenten komen elkaar daar zelden tegen."
De Zeeuw: "Beleidsvorming vindt redelijk autistisch plaats. Het Habiforum kreeg een zware subsidie, maar dat bleek onvoldoende om belangrijke projecten te verankeren. Als praktijkhoogleraar wil ik een brug slaan naar de praktijk. Een deel van mijn werk zie ik als het afhouden van onheil. Samen met de Neprom, het Ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wil ik bijvoorbeeld proberen om de impasse rondom de Europese aanbestedingsrichtlijnen te doorbreken.
Op dit moment laten we wijsheid liggen bij de juristen. Ik weet precies hoe het gaat: de gemeente is onzeker en vraagt een advocatenkantoor om advies. Het kantoor schuift de vraag door naar de jongste bediende, die vervolgens een rapport schrijft. Die ziet natuurlijk wel ergens een risicootje. Het college van B & W volgt dat advies op omdat ze elk risico wil uitsluiten. Want in het kader van het dualisme ligt de gemeenteraad nauwlettend op de loer als er ook maar iets mis gaat. Daarmee draagt men ongewild de macht over aan de juridische klasse en wordt het werkproces van gebiedsontwikkeling in gevaar gebracht.
Het is belangrijk dat projectontwikkelaars zelf aan kennisontwikkeling doen. De meeste kennis wordt dicht bij de praktijk vergaard. Dáár vindt de vooruitgang plaats. Het probleem is dat bij marktpartijen de zucht naar kennis pas wordt opgewekt zodra we op een probleem stuiten. Dan pas komen de raderen in beweging en is het de kunst om elders vergaarde kennis naar de juiste mensen over te brengen. Binnen een grote organisatie met zelfstandig werkende bedrijven is dat knap ingewikkeld. Niet alle collega's staan onmiddellijk op ontvangen. Het is een probleem waar veel bedrijven mee worstelen."
Zevenbergen: "Neem het kennisontwikkelingsproject 'Bouwen met Water', een ontwerp voor een waterwoonwijk voor een pilot-locatie in de Haarlemmermeer. Dat is een vreselijk complex project. Het gaat om meervoudig ruimtegebruik en het stapelen van functies en risico's. Dat werkt alleen als de partijen die daar een stake in hebben kennis delen en goed met elkaar communiceren over wat gaande is. Bij dit project boekten we op dat vlak in drie jaar tijd enorme vooruitgang. Binnen het Haarlemmermeerconsortium schuift nu de waterbeheerder aan bij een ontwerper en onderzoeksinstituut OTB berekent samen met de dijkgraaf en de betrokken marktpartijen wat de mogelijkheden zijn voor waterberging. Dergelijke vormen van samenwerking zijn nieuw. Het Ministerie van Economische Zaken investeerde veel in het op gang brengen van dit soort processen."

Regie

Een belangrijk punt bij gebiedsontwikkeling is de regie. Moet de overheid alleen op hoofdlijnen regie voeren en de rest overlaten aan de markt?
De Zeeuw: "Als het gaat om woningbouw vind ik het normaal dat de overheid een quotum sociale woningbouw als randvoorwaarde stelt aan marktpartijen, en dat zij eisen stelt aan de 'beeldkwaliteit'. Ik betwijfel echter of er een publiek belang gediend is met het stellen van eisen aan overige financiële categorieën – laat staan dat er nadere voorschriften aan woningen worden gesteld dan het bouwbesluit al aangeeft.
Ik wil de overheid uitdagen om haar definitie van 'het publieke belang' te preciseren. Die zal zij scherper moeten formuleren dan doorgaans het geval is. Een voorbeeld: ik was onlangs aanwezig bij een debat over het concessiemodel. Eén van de gasten was een SP-wethouder uit Zaanstad. De SP geeft meestal de voorkeur aan renoveren met behoud van de oorspronkelijke huur, boven slopen en nieuw bouwen. Toch stelde deze wethouder dat hij bereid is om naar een sloopvoorstel te kijken als de buurt de plannen steunt. "Bij het definiëren van het publieke belang ondervind ik de meeste hinder van gemeentelijk stedenbouwkundigen en de gemeente-

raad", zei hij. Dat herken ik. Bij zowel de politieke als de ambtelijke kant van gemeenten vind je mensen die hardnekkig detaillering nastreven."

Als een gemeenteraad een budget beschikbaar stelt, is het toch niet vreemd dat zij wil weten wat zij daarvoor kan verwachten? Dat maakt het voor een overheid juist makkelijker om afstand te nemen.
De Zeeuw: "Opdrachtgevers gaan er ten onrechte van uit dat je vooraf precies de specificaties kunt geven van een project. Dat kan per definitie niet bij gebiedsontwikkeling. Daarom lopen aanbestedingen vaak stuk. Het gaat tenslotte niet om een compleet bouwwerk dat is aanbesteed. Gaandeweg wordt een plan verder ingevuld. Daar moet je ruimte voor maken. Alleen dan profiteer je op de beste manier van de kennis en kunde, professionaliteit en gedrevenheid van een marktpartij. Alleen dan krijg je het beste uit twee werelden."

Dus de overheid heeft de slag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie nog niet gemaakt?
De Zeeuw: "Half. Het is als een Processie van Echternach: drie stappen naar voren en twee achteruit. Het is lastig om te ontwaren of er vooruitgang is. Er is weinig continuïteit. Steeds treden nieuwe helden aan die het wiel opnieuw willen uitvinden. We hadden laatst een wethouder op bezoek. Die heeft aversie tegen het concessiemodel en wil terug naar het klassieke, overheidsgestuurde model: de gemeente verwerft de grond, maakt de plannen, doet de grondexploitatie en geeft bouwrijpe kavels uit. De vastgoedontwikkelaar is alleen nodig voor de invuloefening. Dat model wijs ik af. Het is niet verstandig: als je ontwikkelaars behandelt als vakkenvullers, worden het zakkenvullers."

Rolverdeling

Gaat de rolverdeling tussen overheid en marktpartijen veranderen?
Zevenbergen: "Moeizaam. Ik kan dat verduidelijken met het voorbeeld van Westergouwe, waar ik vanaf het begintraject bij ben betrokken. In dit project bleek vrij snel dat het waterschap dacht in termen van technische doelen, zoals de hoeveelheid water en het niveau van het grondwater. Met het hogere doel – een veilige inrichting van het gebied, goede waterkwaliteit – konden ze slecht uit de voeten. Ze konden niet meedenken met de stedenbouwkundigen en hadden moeite om de hogere doelen te vertalen naar concrete maatregelen.
Het probleem is dat een waterschap zich in de eerste plaats zorgen maakt om het veiligstellen van waterbergingsgebieden en denkt in periodes van tien tot vijftig jaar. Een bestuurder van een gemeente denkt in termen van vier tot maximaal acht jaar. Dat wringt. Het heeft ook te maken met de geringe empathie die de partijen voor elkaar hebben en het ontbreken van het besef dat waterbergingsopgaven zich laten combineren met stedelijke ontwikkeling.
Natuurlijk kun je een stedelijk gebied een extra waterbergingsopgave meegeven, maar dat vraagt om een andere mindset. Eén van de kernpunten bij gebiedsontwikkeling is het leggen van verbindingen tussen sectoren. In dit geval gaat het om de waterwereld – met zijn eigen rationaliteiten – en de wereld van de ruimtelijke ordenaars. Die laatste groep moet het vermogen hebben om andere belangen te absorberen. Gelukkig zie ik daarvan steeds meer voorbeelden. Hoogheemraadschappen en waterschappen krijgen meer begrip voor ruimtelijke ordenaars, en omgekeerd. Kijk maar naar de projecten in Dordrecht en de Haarlemmermeer als goede voorbeelden hiervan."
De Zeeuw: "Ik vind het opmerkelijk dat het project Westergouwe van de grond is gekomen. Men gaat daar bouwen op zo'n beetje de laagste plek van Nederland. Dat alles gedreven door de gemeente Gouda, die geen zin had om even verderop op grond van de buurman uitbreiding

te realiseren. Het plan dat ik heb gezien zag er interessant uit, maar is het financieel rond te fietsen? Die watermaatregelen brengen nogal wat investeringskosten met zich mee."
Zevenbergen: "Natuurlijk werken die kostenverhogend. Het wordt sowieso steeds duurder om in een delta te wonen. Of Westergouwe financieel rond te breien is, moet nog blijken. De helft van de grond is in handen van de gemeente, de andere helft in handen van private partijen. Twintig procent van het oppervlak van het plangebied is water. Dat is veel, maar je kunt met flexibele systemen het water dubbel gebruiken. Daar ben ik een groot voorstander van.

Westergouwe

Op tien minuten fietsen ten westen van het centrum van Gouda, in een van de laagst gelegen polders van Nederland, komt de woonwijk Westergouwe. In de wijk worden 3.800 woningen gerealiseerd in verschillende prijsklassen, zowel koop als huur. De totale oppervlakte van het project is 170 hectare. Westergouwe moet een oplossing bieden voor het woningtekort van Gouda. De wijk ligt in het grensgebied van Gouda en Moordrecht, en is daarmee onderdeel van de ecologische hoofdstructuur van de provincie Zuid-Holland. De aanleg van een groen-blauwe zone zorgt ervoor dat de bebouwing van beide gemeenten niet aan elkaar kleeft en dat de flora en fauna zoveel mogelijk behouden blijft.
Waterberging speelt een belangrijke rol in de nieuwe wijk. Onder het motto 'Waterstad Westergouwe' zal maar liefst 20 procent van de wijk bestaan uit (oppervlakte)water in de vorm van sloten, tochten, grachten en een grote waterplas. Veel van de grachten en sloten kunnen bij veel regen verbreden. Bij de sloten dankzij een brede oever, bij de grachten door een onderkade die onder water mag lopen.
In 2009 wordt in Westergouwe de eerste paal geslagen. De eerste woningen worden opgeleverd in 2010. In het masterplan, dat uitgaat van een ontwikkelperiode tot 2020, zijn met name hoofdstructuren vastgelegd. Het vormt de basis voor het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan en dient als uitgangspunt voor stedenbouwkundige deeluitwerkingen en gedetailleerde verkavelingen. Op lagere schaalniveaus is ruimte voor een flexibele invulling.

Bron: Urbis samen met Bosch en Slabbers in opdracht van Gemeente Gouda

Als je besluit om af te zien van bouwen in Westergouwe omdat het gebied zo laag ligt, geef je een slecht signaal af. Wat betekent dat voor laaggelegen gebieden die hemelsbreed een paar kilometer verderop liggen? We zijn honderden jaren in staat geweest om slimme oplossingen te vinden voor waterberging en bouwen in laaggelegen gebieden. Dat moeten we blijven doen, zonder concessies aan ons ambitieniveau."

De Zeeuw: "Daar ben ik het mee eens. Stoppen met bouwen in laaggelegen gebieden, zoals Adriaan Geuze (landschapsarchitect, oprichter bureau West 8, red.) bepleit, vind ik geen optie. In die gebieden is een groot deel van de economische potentie van Nederland gebundeld. Het is een verkeerd signaal naar mensen die investeerden in die gebieden: niet meer doen, het is linke soep! In de investeringspraktijk merk ik er gelukkig nog niets van. Bij Schiphol wordt nog steeds uitbundig geïnvesteerd."

Zevenbergen: "Toch zijn er buitenlandse investeerders die zich nu al achter de oren krabben voordat ze naar Nederland komen. Zeker in Amerika, waar iedereen Al Gore's documentaire An Inconvenient Truth heeft gezien, met beelden van Nederland dat half onder water staat."

Het Hamburgse model

Sprekend over bouwen in laaggelegen gebieden en flexibel ontwerpen, komt het gesprek op Hamburg. De Zeeuw en Zevenbergen zijn enthousiast over de innovatieve gebiedsontwikkeling in het havengebied van de Duitse stad.

De Zeeuw: "Ik ben gecharmeerd van het Hamburgse model. De Duitsers leggen daar een grote mate van creativiteit en flexibiliteit aan de dag. Ze bedachten slimme oplossingen voor het combineren van functies en het omgaan met risico's. Als de springvloed van de Elbe opkomt, treedt een systeem van technische maatregelen in werking om het water tegen te houden, maar er zijn ook gebieden waar je simpelweg hard moet lopen om geen natte voeten te krijgen. Het is een combinatie van goed doordachte, niet al te dure maatregelen én de acceptatie van risico's. In Nederland neigen we meer naar het uitsluiten van risico's. Dat leidt tot verlamming – niks doen omdat de risico's te groot worden geacht – of tot zeer dure maatregelen waar de belastingbetaler voor opdraait."

Zevenbergen: "Wat ik in Hamburg zie aan visies en ontwerpen is geweldig. We denken misschien dat we hier leuke plannen maken, maar vergeleken bij Hamburg gaan we af. Er is heel bewust een infrastructuur gemaakt die rekening houdt met de springvloed van de Elbe, inclusief vluchtroutes. Ook de manier waarop ze daar de sprong over de Elbe maken, is razend interessant. Ze gaan bijvoorbeeld het eiland Wilhelmsburg herontwikkelen. Als je daar volgens het traditionele model een dijk omheen legt, creëer je een flessenhals in de rivier. Om dat te voorkomen ontwikkelen ze het gebied als een 'flat plane', waarbij de Elbe een grote rol blijft spelen. Dordrecht is bij mijn weten het enige voorbeeld in Nederland waar we op kleinere schaal iets soortgelijks doen. We zouden dat vaker moeten doen. Nederland staat bekend om water in de stad en prachtige nieuwbouwwijken met water, maar er kan nog veel meer."

Moeten we in Nederland leren om risico's te accepteren?

Zevenbergen: "Ik vind van wel. In Japan, waar ze regelmatig rampen hebben, is men ervan overtuigd dat het ergste nog moet komen. Ieder jaar op 1 september is het daar Disaster Day, een dag waarop geoefend wordt op de voorbereiding van grote rampen. Wij daarentegen, zien rampen als het gevolg van 'neglect of man'. We denken dat we ze kunnen tegenhouden."

De Zeeuw: "Er zijn hier grote bedenkingen tegen het binnenhalen van water. Dat is een maatschappelijk breed geaccepteerde gedachtegang. Denk aan de weerstand tegen ontpoldering in Zeeland."

Het zelfbeeld van Nederland als een land dat strijd levert tegen het water moet vervangen worden door een beeld van een land dat leeft met het water?
Zevenbergen: "Dat gaat me te ver. 'Leven met water' vind ik een verkeerde kreet. Die gedachte is geschikter voor een land als Bangladesh, waar men ervan overtuigd is dat iedere ramp een 'act of God' is. Wij hebben de dijken gewoon nodig."

Urgentie

Hoe begint een gebiedsontwikkeling?
De Zeeuw: "Als er geen urgente aanleiding is, komt in Nederland niets tot stand. De argumenten om iets niet te doen liggen voor het oprapen. De urgentie kan voortkomen uit het gebied zelf, bijvoorbeeld doordat het verloederd is, of doordat een rivieroever moet worden omgelegd. Dat kan aanleiding geven om na te denken over de verdere invulling van het gebied en de functies die het zou moeten krijgen. De urgentie kan ook vanuit de regio op een gebied 'neerdalen', zoals het geval is wanneer er behoefte is aan een nieuwe woningbouw- of kantorenlocatie. Het gebied Leidsche Rijn functioneerde prima, maar de urgentie van de woningbehoefte gaf aanleiding tot inclusieve planvorming. Ook het ontwerp of het concept kunnen leidend zijn als invalshoek."

Kan water leidend zijn?
De Zeeuw: "Ik geloof niet dat water als drijvende kracht belangrijker wordt dan grondposities. In grote delen van ons land is nog steeds een grote woning- en uitbreidingsvraag. Dat zal voorlopig zo blijven. Wel signaleer ik een omslag naar het ontwikkelen binnen de stad, ten koste van uitbreidingslocaties. Ook nemen de verschillen tussen regio's toe: we hebben krimpregio's, stabiele regio's en groeiregio's. Soms vormt water de aanleiding tot gebiedsontwikkeling, maar meestal is water secundair – hoewel het een prominentere rol speelt dan voorheen."
Zevenbergen: "Daar wil ik een kanttekening bij plaatsen. Samen met de TU Delft brachten we in kaart waar de uitleggebieden zich bevinden, waar nieuwbouw wordt gepleegd, en waar de zoekgebieden voor waterberging zijn. We kwamen erachter dat die drie gebieden in zestig procent van de locaties die we in de Randstad hebben, elkaar overlappen. Op die plekken kun je met traditionele manieren van bouwen niet uit de voeten."

Hoe neem je als ontwikkelaar het voortouw in een gebiedsontwikkeling?
De Zeeuw: "Je kunt een leidende positie verkrijgen door macht – het bezit van grond – en door kracht – het hebben van visie. Rabo Bouwfonds heeft op dit moment een portefeuille met honderdduizend woningen voor de komende tien jaar. Het is ons beleid om die portefeuille te blijven bijvullen. Dat blijven we voorlopig doen, met inachtneming van risico's – we verwerven geen posities in regio's met een krimpscenario. Daarnaast is er een toename van 'unsollicited proposals': initiatiefplannen die gebaseerd zijn op ideeën en concepten. Het één sluit het ander niet uit, je kunt kracht en macht combineren: je neemt een grondpositie in, en vervolgens kom je met plannen om de ontwikkeling van het gebied te bevorderen.
We willen een plan graag modelleren naar onze eigen wensen. Niet alleen uit commerciële motieven, maar ook omdat we er iets moois van willen maken. Zo heeft Bouwfonds ruimhartig grond ingeslagen in de gemeente Houten, op het Eiland van Schalkwijk. Dat hebben we gedaan omdat we weten dat de provincie Utrecht echt krap in haar ruimte zit. Nu ontstaat een soort kat-en muisspel tussen ons (en andere marktpartijen die ook grondposities hebben) en de provincie, met als inzet de vraag: wie gaat de ontwikkeling trekken?"

U heeft geen voorkeur voor het concessiemodel?
De Zeeuw: "Als de gebiedsontwikkeling complexer wordt en ook groen en blauw bevat, of als het om een omstreden locatie gaat, ligt het concessiemodel minder voor de hand. Het is tot nu toe niet gebruikelijk dat marktpartijen in zulke gevallen met een eigen integrale visie komen. Temeer omdat de overheid marktpartijen niet vertrouwt. Dan helpt het als je een grondpositie hebt."
Zevenbergen: "Kleinere gemeenten zijn schuwer en hebben meer weerstand om met grote marktpartijen in zee te gaan dan grote steden. Het vraagt nogal wat van een organisatie."
De Zeeuw: "Het verschilt van gemeente tot gemeente. De gemeente Amersfoort doet het bijvoorbeeld heel goed. Die heeft een traditie in het omgaan met private partijen en een eigen filosofie op publiek-private samenwerkingen. Zij hebben goed doordacht wat ze wel en niet aan marktpartijen willen overlaten. Middelgrote gemeenten zoals Amersfoort – maar ook 's-Hertogenbosch, Zoetermeer en Maastricht – zijn in mijn beleving het best voorbereid op publiek-private samenwerkingen. Ze hebben een traditie, een geheugen en voldoende kennis. Kleinere gemeenten zijn zich maar al te bewust van hun kwetsbaarheid. Dat leidt tot terughoudendheid, of ze gaan in zee met een lokale bouwer."

Een grondpositie maakt het makkelijker om een voet tussen de deur te krijgen?
De Zeeuw: "Het beeld verschuift. Ik merk dat er de laatste tijd meer initiatieven komen van marktpartijen. Zelf zijn we bezig met het ontwikkelen van een visie op de inpassing van de snelweg A6/A9 door Amsterdam Zuid-Oost en Amstelveen. Op eigen initiatief bekijken we wat voor verstedelijkingsmogelijkheden dat met zich meebrengt, zonder dat we daar een grondpositie hebben. We presenteren ons met onze visie als integrale gebiedsontwikkelaar – maar natuurlijk hopen we dat er later wat appels voor ons van de boom vallen."

Is gebiedsontwikkeling publiek-publiek ook mogelijk?
De Zeeuw: "Als het alleen om groen gaat wel: kijk maar naar de Provinciale Landschappen. Met rood is het stukken lastiger. Het risico is groot dat overheden een plan in elkaar knutselen dat drijft op details en compromissen, en pas dan de marktpartijen erbij halen. Soms is het handig als bijvoorbeeld een maatschappelijke groepering, al dan niet samen met een marktpartij, intervenieert in dat stroeve besluitvormingsproces. Mensen van buiten kunnen makkelijker een doorbraak bewerkstelligen."

Aanpassingsproces

Zowel overheid als markt moeten wennen aan de nieuwe manier van samenwerken. Is het aanpassingsproces nog volop aan de gang?
De Zeeuw: "Bij marktpartijen moet de zachte kant verder ontwikkeld worden. Dat noemen we ook wel belangenmanagement. Je moet de belanghebbenden arrangeren zodat een initiatiefplan – al dan niet met grondposities – kans maakt. Zomaar een plan lanceren en kijken wat er gebeurt, pakt meestal verkeerd uit. Je moet in een vroeg stadium met een verhaal de kramen langs."
Zevenbergen: "Gelukkig doen verhalen over water het goed. Amsterdam wil scoren met de manifestatie Water Republic 2010 en Rotterdam profileert zich als dé waterstad van Nederland. Ook Dordrecht en Almere gaan prat op het water binnen hun gemeentegrenzen. Bestuurders zijn receptief voor ideeën met water en willen daar graag iets mee doen."

Door de Waterwet en de verplichte watertoets in de nieuwe Wro zijn ontwikkelaars gedwongen om rekening te houden met water bij gebiedsontwikkelingen. Een goede ontwikkeling?
De Zeeuw: "Ik vind dat je zeer zuinig moet omspringen met regelgeving. In dit geval kan ik mij het nut wel indenken, maar het is toch weer een toets erbij. Er verdwijnt er nooit eens één. Sectorale

wetgeving staat haaks op gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling draait om het combineren van belangen, terwijl bij sectorale wetgeving één belang centraal wordt gesteld. Gebiedsontwikkeling is decentraal, sectorale wetgeving is centralistisch.
Iedere nieuwe toets is een verdere inperking van de ruimte om tot een goed ontwerp te komen. Een veelgehoorde klacht van politieke bestuurders is dat ze meer tijd kwijt zijn aan procedures dan aan het creatieve proces. Van mijn eigen tijd in het politiek bestuur herinner ik mij de beknoptheid van de creatieve momenten. Het was met name veel corvee."

Vormt de nieuwe Wro en de nieuwe grondexploitatiewet juist geen stimulans voor gebiedsontwikkeling?
De Zeeuw: "Mijn algemene indruk is dat de nieuwe Wro zo slecht niet is. De nieuwe Wro gaat goed werken als gemeenten en provincies het gebruiken als een stok achter de deur tijdens de onderhandelingsfase. In dat geval worden onderhandelingen met marktpartijen meer ontspannen, wat een voordeel is. Als overheden echter vluchten in het regelgevende, publiekrechterlijke deel van de Wro, en als ze exploitatieplannen gaan maken, raken we verder van huis. Dat verpest de sfeer tijdens onderhandelingen.
De Wro geeft provincies instrumenten om zich intensiever bezig te houden met gebiedsontwikkeling. Ze zijn nu gelegitimeerd om de nadrukkelijke rol die ze claimen waar te maken. Ik ben benieuwd of ze dat gaan doen. Het is kenmerkend dat verschillende provincies een grondbedrijf hebben opgezet waarmee ze hun ruimtelijk beleid kracht bij kunnen zetten. Ik vind het een positieve ontwikkeling dat provincies grond inzetten als instrument voor gebiedsontwikkeling – zolang ze dat in goed overleg doen met gemeenten."

Leren van het buitenland

Kunnen we iets leren van gebiedsontwikkelingen in het buitenland?
De Zeeuw: "Ja, namelijk dat wij in Nederland roomser zijn dan de paus. Als je in Madrid informeert naar Europees aanbesteden begint de burgemeester hard te lachen. In Engeland is het heel gebruikelijk dat een private partij op basis van grondbezit de overheid een voorstel doet. Europees aanbesteden is daar geen item. Daarbij hebben wij de neiging om op Europese regelgeving een Nederlandse kop te zetten en de regel daarmee nog meer rigide te maken. Bovendien lijken we er nooit bij te zijn als in Brussel belangrijke besluiten worden genomen. In Brussel worden de zaken tussen de middag geregeld tijdens een besprenkelde lunch, terwijl de Nederlandse ambtenaren in het park hun meegebrachte boterhammen eten. Een grap misschien, maar met een kern van waarheid."
Zevenbergen: "Wij hebben geen inspirerende leiders. Zo iemand als Ken Livingstone, de voormalige burgemeester van Londen. Die plaatste zijn volle politieke gewicht achter de Thames Gateway, een omvangrijke gebiedsontwikkeling in Oost-Londen. Hij heeft ervoor geknokt om dat klimaatbestendig te ontwikkelen. Ik herinner mij een conferentie met honderden ontwikkelaars. "Zo gaan we het doen", zei Livingstone. Dat soort leiderschap en visie mis ik in Nederland."
De Zeeuw: "Er is een spanningsveld tussen de kleine zorgen van vandaag en de grote opgaven van morgen. Gemeenteraden zijn door het dualisme opgeschoven naar de kleine zorgen – ze doen hun uiterste best om beter te luisteren naar de burger, maar verliezen de grote lijnen uit het oog. De afstand tot de wethouder, die vaker een langetermijnvisie heeft, is groter geworden. Nederland is sowieso niet van de afdeling groots en meeslepend – Den Haag komt niet verder dan een ideetje voor een eiland in de Noordzee, maar dat vind ik een domme vlucht vooruit."
Zevenbergen: "Ongelooflijk! Dat idee is nota bene afkomstig van het Innovatieplatform."
De Zeeuw: "Het is een reactie op het feit dat grote projecten vastlopen. Daarom wordt er opeens een eiland in de Noordzee bedacht, terwijl we daar niet eens een functie voor hebben."

Toekomst

Het begrip gebiedsontwikkeling bestaat pas een jaar of vijf. De praktijk van gebiedsontwikkeling gaat verder terug, tot aan projecten als Hoog Catherijne en Monnickendam-Poelwijk. Toch is het te vroeg om de balans op te maken, vinden Zevenbergen en De Zeeuw. Gevraagd naar geslaagde voorbeelden en 'best practices' blijft het even stil. Na een denkpauze zegt De Zeeuw dat hij vooral onder de indruk is van 'recente binnenstedelijke projecten, zoals de nieuwe winkelcentra in Amstelveen en Maastricht, de vernieuwingen in het centrum van Den Haag – zoals De Resident – en de stationsgebieden van 's-Hertogenbosch en Amersfoort. Van de Vinexwijken vind ik Wateringseveld (Den Haag), Haverleij ('s-Hertogenbosch) en Brandevoort (Helmond) bijzonder. Die projecten kunnen 'internationaal de toets der kritiek goed verdragen.' De Zeeuw somt op: "Een behoorlijke mate van functiemenging, een prettig verblijfsklimaat, de menselijke maat wordt in acht genomen, en het ziet er aantrekkelijk uit."
Het noemen van geslaagde, voltooide voorbeelden van 'rood voor groen' projecten is lastiger. "Het trackrecord is niet indrukwekkend", geeft De Zeeuw toe. "Dat kan ook niet. De doorlooptijd van dit soort projecten is een jaar of tien, we moeten nog even afwachten." Zevenbergen weet wel hoe het niet moet: "Bedrijventerrein Spaanse Polder, bij Rotterdam. Dat moet eigenlijk worden geherstructureerd, maar daar wil niemand zijn vingers aan branden. De bodem is er vervuild en het gebied ligt op de grens van de gemeenten Rotterdam en Schiedam. Daarom wordt er nu vlakbij een nieuw bedrijventerrein ontwikkeld, in een 'blauw' grasland met veen. Dat noem ik een 'bad practice'. Ik zou het als een uitdaging zien om daar een oplossing te vinden."

De Zeeuw besluit het gesprek met een korte beschouwing over de toekomst van gebiedsontwikkeling. Eerder al noemde hij 'vertrouwen' een kernbegrip, maar dat wil hij graag preciezer definiëren: "Vertrouwen hangt samen met professionaliteit – dat geldt voor marktpartijen en voor overheden. Met professionaliteit dwing je respect af. Bouwfonds wil samen met AM en ING een code ontwikkelen voor marktpartijen die zich bezig houden met gebiedsontwikkeling. Daarin staat omschreven wat de overheid van ons kan verwachten als het gaat om de manier waarop wij grondposities inzetten en de wijze waarop we omgaan met maatschappelijke groeperingen. Met de code creëren we een standaard in houding en gedrag."

Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds én praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling. Chris Zevenbergen is directeur Business Development van Dura Vermeer en hoogleraar gebiedsontwikkeling.

Interview door Harry Gerritsen en Michel Simons.
Tekst Rob Hartgers, freelance journalist.

Adviseurs als kleilaag?

In zijn boek 'De engel uit het marmer' noemt De Zeeuw adviseurs 'de kleilaag tussen overheid en markt'. Een provocatie, maar hij blijft er bij: "De kleilaag van adviseurs ontneemt het zicht op de echte gelegenheidsgevers. De beslissers van overheid en marktpartijen moeten zo nu en dan – wanneer het spannend wordt – direct elkaars nieren proeven, zonder adviseur ertussen. Het is een pest. Iedere keer heb je met lui van zo'n bureau te maken. Dat is niet goed. Op cruciale punten in de organisatie moet een gemeente deskundige eigen mensen hebben. Voor kleinere gemeenten is dat lastig. Ik ben er een voorstander van dat gemeenten fuseren, of gemeenschappelijke know-how opbouwen. Grote gemeenten moeten zelf in staat zijn om de regie te voeren."