



# Omgaan met de crisis vraagt om samenwerking tussen markt en overheid

door Friso de Zeeuw

**Bij het verschijnen van dit boek over gebiedstransformaties (binnenstedelijke functieveranderingslocaties) is de economische crisis nog niet voorbij. Het zou best nog eens een jaar of twee kunnen duren voordat de huidige problemen in de financiële en vastgoedwereld zijn opgelost. Bovendien is deze crisis van een heel andere orde dan de normale conjuncturele dips waar gebiedsontwikkelingen mee te maken krijgen. Ook transformatieprojecten zullen zowel op korte als lange termijn de gevolgen van de crisis ondervinden. Die gevolgen kunnen zeer ingrijpend zijn, maar ook – om het verschrikkelijke jargon maar even aan te houden – kansen bieden. Daarom is het van belang dat de betrokken publieke en private partijen hun krachten bundelen en gezamenlijk een strategie bepalen om hun projecten ‘crisis-proof’ te maken.**

De specifieke kenmerken van transformatieprojecten maken ze kwetsbaar in crisistijd. Het gaat over groot-schalige gebieden met een multifunctioneel programma waarbij verevening tussen rendabele en minder rendabele onderdelen moet plaatsvinden. Bovendien zijn het projecten met hoge kwaliteitsambities die vragen om investeringsbereidheid voor de lange termijn. De grondposities zijn vaak versnipperd en naast het uitplaatsen van bedrijven dient meestal ook de grond gesaneerd te worden. Kortom: het zijn ingewikkelde projecten waarbij het financiële resultaat op de grondexploitatie bijna per definitie onder druk staat en er zijn vaak subsidies nodig om tot een sluitend plan te komen.

Door de crisis wordt het succesvol realiseren van gebiedsontwikkelingen lastiger. Ik verwacht dan ook dat verschil-

lende transformatieprojecten in zwaar weer terecht zullen komen, met name de projecten met veel marktfuncties. In de praktijk kijken de investeerders op dit moment namelijk vooral naar de korte termijn en zijn ze minder bereid om lange termijn risico's aan te gaan. Om projecten toch doorgang te laten vinden, bestaat bij zowel publieke als private partijen daarom de neiging om projecten op te knippen en te verkleinen (kortere doorlooptijden en minder risico's). Een ongewenst effect daarvan is dat de mogelijkheden tot verevening binnen het plan kleiner worden. Dit wordt versterkt door het feit dat er op dit moment geen markt is voor – vaak al wel ingecalculerde – rendabele programmaonderdelen als kantoren en dure woningen. Projecten worden daardoor met forse extra tekorten opgezadeld. Met andere woorden: door dit

*Omgaan met de crisis vraagt een mentaliteitsverandering van partijen.*

proces van ‘verkleinen’ dreigt de integrale benadering die zo kenmerkend is voor de Nederlandse gebiedsontwikkeling te verdwijnen. Om de projecten vervolgens toch te kunnen realiseren zal ingegrepen moeten worden aan de kostenkant. Het grote gevaar daarbij is dat dit uiteindelijk ten koste gaat van de kwaliteit.

De hoofdlijnen van plannen moeten nu ‘crisis-proof’ gemaakt worden. Daarbij is het van belang om flexibiliteit te behouden door bijvoorbeeld rekening te houden met meer scenario’s. Gemeenten en marktpartijen hebben verschillende theoretische opties om in deze turbulente tijden met hun projecten om te gaan. In de eerste plaats zijn er projecten die gewoon doorgang kunnen vinden. Ik denk daarbij met name aan infrastructurele projecten en maatschappelijk vastgoed. In de tweede plaats zijn er projecten die ‘omgekat’ kunnen worden tot (opnieuw) levensvatbare projecten. Meestal gaat het dan om verschuivingen in het programma, van koop naar huur, van dure woningen naar het goedkope segment en van kantoren naar bijvoorbeeld retail en leisure. In de derde plaats kunnen ontwikkelaars gronden en vastgoed afstoten naar gemeenten of corporaties. In de vierde plaats kan besloten worden om te wachten op betere tijden. Maar voor hen die het ‘rente-aapje’ op de schouders hebben zitten, is dat meestal geen aantrekkelijke optie. Vaak is er in de praktijk dan ook geen sprake van een keuze tussen de verschillende opties, maar bepalen de concrete omstandigheden welke optie het meest voor de hand ligt. Dat dit heroverwegingsproces ook positieve effecten heeft, blijkt bijvoorbeeld uit het

feit dat projecten die toch al niet reëel waren nu definitief door de mand vallen. De stapeling van ambities is in deze tijd niet meer haalbaar. Partijen worden met de neus op de feiten gedrukt. Ook zorgt de crisis ervoor dat de discussies tussen de betrokken publieke en private partijen directer worden.

Het spel tussen overheid en markt over de herprioritering van hun projecten is op dit moment op de wagen. Het is essentieel dat publiek en privaat in dit proces gezamenlijk met elkaar optrekken. Om het probleem op te lossen, moet je het er met elkaar over durven hebben.

Toch zie ik in de praktijk dat dit realisme nog niet overal is doorgedrongen en dat gemeenten hier verschillend mee omgaan. Zo stapt de gemeente Rotterdam proactief op ontwikkelaars af om te bekijken waar ze kunnen helpen, terwijl de gemeente Den Haag door haar uitspraken de meerwaarde van marktpartijen juist ter discussie stelt.

Door deze wisselende opstellingen laat ook de samenwerking tussen publiek en privaat als gevolg van de crisis een divers beeld zien. Nog niet overal hebben de publieke en private partijen elkaar gevonden. Maar op sommige plekken ontstaan sterke coalities tussen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars en worden vastgelopen projecten weer vlot getrokken. Dat kan bijvoorbeeld wanneer gemeenten bereid zijn om hun grondprijzen te verlagen, ontwikkelaars een deel van hun marge willen opgeven en corporaties de niet-verkoopbare woningen willen overnemen. Dit vraagt wel een mentaliteitsverandering van partijen.

Door samen te werken kan bovendien optimaal gebruik worden gemaakt van de vele creativiteit die onderop aanwezig is. Dat is sowieso een uniek kenmerk voor de Nederlandse gebiedsontwikkeling: de meeste ontwikkelingen zijn vanuit de praktijk ontstaan en niet vanachter het bureau. Ook de grondontwikkelingsmodellen zijn daar een voorbeeld van. Ze werden eerst in de praktijk toegepast en zijn pas later getheoretiseerd.

Wanneer het maatschappelijke belang groot genoeg is en de overheid bereid is om extra geld in bepaalde projecten te stoppen, zal de overheid daar ook meer zeggenschap voor terug willen hebben. Ik voorzie daardoor een tendens waarbij de overheid meer dan voorheen de sturing in handen zal nemen. Toch denk ik dat het joint venture model de crisis zal overleven. Door de vele, positieve ervaringen die hiermee in ons land zijn opgedaan, is het joint venture model onderdeel van de gebiedsontwikkelingscultuur geworden, vooral voor grote, langlopende projecten. Onder bepaalde condities kan ook private grondexploitatie geschikt blijven. Daarbij gaan wij ervaring opdoen met de mogelijkheden en beperkingen van de nieuwe grondexploitatiewet. Ook het concessiemodel zal voor eenvoudige opgaven zijn diensten bewijzen. Ik blijf daarom, voor de toekomst, voorstander van een gemengd model met zowel gemeentelijke, private als publiek-private grondexploitaties. Ook nieuwe varianten, zoals het alliantie-model zullen in praktijk beproefd worden. De vraag naar vastgoed zal voor een belangrijk deel weer terugkeren, althans in de economisch sterke delen van





**Prof. mr. Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling. Daarnaast is hij als praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling verbonden aan de TU Delft, lid van het bestuur van de Neprom en bekleedt hij een tiental bestuursfuncties en commissariaten. Voorheen was hij onder andere gedeputeerde van de provincie Noord-Holland, wethouder van de gemeente Monnickendam en beleidsadviseur bij de gemeente Amsterdam.**

ons land. Ik ben daar vrij zeker van, met als uitzondering mogelijk de kantorenmarkt. Het is dus niet alleen van belang dat partijen nadenken over de korte termijn, maar ook over de periode na 2011/2012, wanneer de markt weer wat genormaliseerd zal zijn. Op het moment dat de markt aantrekt, is het de vraag welke projecten als eerste zullen worden opgepakt. Het ligt voor de hand dat dit de relatief makkelijke projecten zullen zijn. Eerder uitleglocaties dus dan binnenstedelijke functieveranderingsgebieden. Zowel in de ontwikkelingswereld als in de financiële sector zijn bovendien ontwikkelingen gaande die tot andere verhoudingen tussen partijen zullen leiden. Zo zullen diverse corporaties profiteren van het feit dat ze nu belangrijke posities van ontwikkelaars en bouwers overnemen. Deze corporaties zullen versterkt uit de as herrijzen. Ook het aandeel particuliere beleggingen in vastgoed zal weer toenemen als gevolg van de stijgende inflatie. *Door de crisis ontstaan dus andere verhoudingen tussen publiek en privaat.*

Tot besluit van dit voorwoord wil ik benadrukken dat gebiedsontwikkeling mensenwerk is. We praten veel over structuren en processen, maar daarbinnen acteren mensen. Het is de kunst om de structuren en processen zó te organiseren dat het de mensen niet onnodig moeilijk wordt gemaakt in een omgeving die op zichzelf al zo complex is. Ook het belang van professionaliteit van de betrokken personen wordt in de praktijk nog te vaak onderschat.

De grote projecten in ons land bijvoorbeeld houden bij hun risicoanalyses zelden rekening met de profielen en kwaliteiten van de mensen op de sleutelposities. Wanneer je de menselijke factor veronachtzaamt, ontbreekt een essentiële factor in je analyse. Het is dan ook geen toeval dat OPPS ervoor gekozen heeft om juist deze 'zachte' aspecten van gebiedsontwikkeling een belangrijke plek te geven in deze uitgave.

*Door de crisis ontstaan  
andere verhoudingen  
tussen publiek en  
privaat.*