

‘Hou het simpel met vlag en wimpel’

door Wim Laverman

Friso de Zeeuw



Het is een tegeltjeswijsheid, maar daarom nog niet minder waar. Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling en hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, heeft er nog een paar in petto. Want gebiedsontwikkeling wordt steeds complexer. Dat vraagt om meer professionaliteit van alle partijen, om meer inlevingsvermogen in elkaar en vooral ook om versimpeling waar het maar even kan.

Zoals op zoveel terreinen is ook bij gebiedsontwikkeling *beter* samenwerken voortdurend een belangrijk issue. Het duikt vooral op tijdens een economische crisis, omdat dan blijkt dat dit onvoldoende gelukt is, om daarna weer weg te ebbten. Kennelijk is beter samenwerken lastig, ook al is het voor iedereen duidelijk dat dit het resultaat ten goede komt, of, bij gebiedsontwikkeling, zelfs een voorwaarde is. Dat heeft met gebrek aan professionaliteit te maken en met belangentegenstellingen. De Zeeuw: "Professionaliteit maakt het mogelijk je beter in de beweegredenen en het handelen van de ander te verplaatsen. Empathie wordt ook steeds meer gezien als aspect van modern leiderschap. De ander wat ruimte geven, wat gunnen, zelfs toestaan dat hij je een beetje tilt en dat niet er tot de laatste druppel uitpersen. Durven dus, enig risico accepteren. Arjan Bregman, hoogleraar Gebiedsontwikkeling UvA, zegt het treffend: 'De man of vrouw die beslist en zich wel eens vergist, brengt meer geld in de kist dan een perfectionist die het altijd wel wist, maar de aansluiting mist.' Ruimte geven lokt ook creativiteit bij de ander uit. Waardering voor de ander mag ook, als die door diens ondernemerschap meer winst maakt dan verwacht – in de Angelsaksische landen gebruikelijker dan bij ons."

Risicofactor

Is onvoldoende professionaliteit bij de ander een reden om niet aan een samenwerking te beginnen? En hoe kom je daar achter? Meteen bij het begin testen, adviseert De Zeeuw. "Want het is een risicofactor van betekenis. Gebrekkige professionaliteit leidt in een te vroeg stadium tot het zoeken naar zekerheden en het bekende dicht regelen van het publieke programma van eisen en wensen. Dat beperkt de creativiteit van de ontwikkelaar. Die krijgt daardoor de neiging te denken 'binnen is binnen' om vervolgens van de weeromstuit de gaatjes in het contract op te zoeken. Dat is een ongezonde basis. Om Rein van Steeg te citeren, oud-directeur van AM: worden ontwikkelaars gemaakt tot vakkenvullers, dan worden het zakkenvullers."

Het dilemma voor de overheid is in hoeverre de geboden ruimte onmiddellijk door de marktpartij op een verkeerde manier genomen wordt. Aan de andere kant: hoe beperkter die ruimte, hoe minder betrokkenheid bij het totaalplan en hoe meer focus op de optimale

verdienmogelijkheid. Voor dit dilemma bestaat geen algemeen recept. "Ik neig," zegt De Zeeuw, "naar het geven van ruimte. Dat haalt het beste uit twee werelden, waardoor je uiteindelijk een beter maatschappelijk resultaat krijgt."

Meer professionaliteit

Het voordeel van de huidige crisis is voor ontwikkelaars – een zwaarder beroep op hun professionaliteit en dus een schifting van hun medewerkers – groter dan het nadeel – uitstroom van kennis uit de branche –, vindt De Zeeuw. In de aannemerij ligt dat anders; daar is de uitstroom van kennis ernstiger, omdat er nauwelijks communicerende vaten met overheden en adviesbureaus zijn. Bij grote en kleine ontwikkelaars wisselde de mate van professionaliteit van de medewerkers die projecten en gebiedsontwikkelingen aansturen. Standaards zijn er immers niet, achtergrond en ervaring van medewerkers verschillen, scholing ligt bij elk bedrijf anders, terwijl het vak wel steeds ingewikkelder wordt.

Professionaliteit bij overheden is echter een grotere zorg. Sommige gemeenten zijn heel erg naar binnen gericht, weten niet goed hoe de markt in elkaar zit, gaan daar slordig mee om. En vinden het moeilijk het aanvankelijke enthousiasme over meerdere wethouders- en gemeenteraadperiodes vast te houden. Kennisverwatering is bij overheden al decennia aan de gang. Alle kennis in huis hebben, is niet nodig, maar het opdrachtgeverschap moeten ze wel zelf professioneel invullen, eventueel met behulp van adviesbureaus. Steeds vaker opereren adviesbureaus echter autonoom, een zorgelijke ontwikkeling, constateert De Zeeuw. Zo ontstaan er zelfs bureaus die zich superspecialiseren in uitsluitend de juridische kant van de aanbesteding, en daarbij een groot mandaat krijgen om alles in contractuele zekerheden vast te leggen. "Dat slurpt tijd, vergroot de bureaucratische processen en verwijderd de partijen nog verder van elkaar. Direct intermenselijk contact is juist wezenlijk. Elkaar in de ogen kunnen kijken, niet alleen in het begin, ook tijdens alle moeilijke periodes later. Moeilijke periodes doen zich bij gebiedsontwikkeling nou eenmaal vaak voor. In de doorlooptijden van vaak wel tien jaar vindt altijd wel minstens één conjuncturele crisis plaats."

Het marktaandeel van adviesbureaus groeit zienderogen, net als hun specialisaties en hun mandaten. Hoe groter de subspecialisatie hoe geringer echter de verankering in gebiedsontwikkeling. Subspecialisatie leidt tot afschuiven van verantwoordelijkheden, en tot de roep om meer generalisten. Bij de bijeenkomsten die de Neprom het afgelopen halfjaar organiseerde rond de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling was maar liefst een derde van de aanwezigen adviseur. Dat geeft te denken, aldus De Zeeuw.

Onderlinge binding

Hoe krijg je de tegengestelde belangen parallel? "In de eerste plaats door binding op een gemeenschappelijke plan, op de inhoud dus. In de tweede plaats door binding op financiële afspraken die met elkaar in balans moeten zijn. En in de derde plaats door goede procesafspraken te maken, zoals over het omgaan met veranderingen die zich tijdens de lange looptijd voordoen, iets wat desondanks opvallend vaak mis gaat, ondanks ook het bestaan van checklists. Dat komt omdat de leerprocessen weerbarstig zijn," zegt De Zeeuw.

Dat financiële is bijvoorbeeld goed te regelen via gemeenschappelijke exploitatiemaatschappijen (GEM's). GEM's hebben echter niet ieders voorkeur, omdat de publieke belangen van de gemeente dan ondergeschikt raken aan haar financieel-economische belangen als ondernemer. De Zeeuw is veel rekkelijker, uit praktische overwegingen. Hij vindt GEM-achtige constructies juist een goede zaak, omdat ze politieke zwenkingen gedurende de looptijd dempen. Zwenkingen vanwege de inhoud of door wisseling van personen, niet alleen bij overheden maar ook bij marktpartijen, noemt hij overigens het grootste probleem bij gebiedsontwikkeling. "Overheden vinden marktpartijen die vanwege de crisis nu heel snel onder hun paraplu willen schuilen terwijl ze zich als risicodragende ondernemers gepresenteerd hebben, ondernemers van niks. Het roept bij gemeenten het beeld op van 'wat is dat nou met hen; we hadden toch afspraken met elkaar?' Schuilen

rijmt ook niet met de kritiek die ze vaak op overheden hebben. Aan de andere kant bevatten veel contracten terecht Blauwe Hoed-formules: als de marktomstandigheden zich écht wijzigen, moeten partijen opnieuw aan tafel."

Zoektocht

Zachte factoren als communicatieve vaardigheden en inlevingsvermogen in de andere betrokkenen – empathie – worden steeds belangrijker. Wie niet over die vaardigheden beschikt kan geen vooraanstaande rol in het ontwikkelvak spelen, concludeert De Zeeuw. "Gebiedsontwikkeling wordt, net als alles in de maatschappij, steeds complexer. Ik gebruik daarom graag het beeld van de avontuurlijke tocht door het oerwoud. Je hebt alleen een kompas dat globaal de richting aangeeft. Gebiedsontwikkeling is een zoektocht naar doorwaadbare plaatsen, heen en weer, een eindje terug. Chaotisch dus. Om het belang van die vaardigheden duidelijk te maken helpt het om de dominante rol van het ontwerp te relativiseren. Ik merk dat het bij Bouwkunde op de TU Delft noodzakelijk is om daar de aandacht op te vestigen. Weliswaar is het concept of het ontwerp een belangrijke factor voor de binding van de belangen, maar het moet toch vooral in dienst staan van het eindresultaat.

Ook de communicatie is een zoektocht vol onverwachte gebeurtenissen. Communicatie via de plots opgekomen *social media* verloopt

'Direct intermenselijk contract zonder tussenkomst van adviesbureaus is essentieel'

onordelijk en daar zijn communicatiedeskundigen niet aan gewend. Bewonersgroepen kunnen zich onverwacht manifesteren. Vaak worden ze pas actief als het eindresultaat dichtbij komt. Ze gaan de dialoog met de gemeente of de ontwikkelaar steeds steviger aan. Bij in hun ogen onvoldoende resultaat procederen ze steeds vaker tot het gaatje. Dat betekent dat de inspanningen om tot een draagvlak te komen, en vast te houden, enorm toenemen. Of het dwingt in een laat stadium tot een onvermijdelijke aanpassing van de plannen. De eisen die aan gebiedsontwikkelaars worden gesteld, worden dus ook in dit opzicht steeds hoger."

Europese aanbestedingen

De toenemende complexiteit van de maatschappij leidt ook tot steeds complexere procedures. Het Europees aanbestedingsrecht is op een puzzelwedstrijd uitgelopen. Het past nog maar net op wat we met gebiedsontwikkeling willen, vindt De Zeeuw. Als voorbeeld wijst hij op de concurrentiegerichte dialoog, een tamelijk nieuwe en op het eerste gezicht aantrekkelijke methodiek omdat die partijen, publiek en privaat, rechtstreeks met elkaar laat praten naast stukkenwisseling via adviesbureaus. In een gemeente in de Achterhoek wordt deze methodiek momenteel toegepast bij een plannetje van veertig woningen. "Absurd. De kosten en inspanningen staan hier in geen verhouding tot het resultaat." Maar ook bij omvangrijkere plannen rijzen de kosten al gauw de pan uit, en is de concurrentiegerichte dialoog dus eigenlijk geen oplossing. Bij Overstad in Alkmaar – 2.000 woningen, winkels en recreatie – bedragen ze vijf ton per marktpartij, waarvan een klein gedeelte door de gemeente vergoed wordt. Die vergoedingen zijn maatschappelijke kosten en dus ook relevant. Bij de A2 Maastricht bedragen ze 13 miljoen per partij, waarvan drie miljoen vergoed werd. >>

Dergelijke bedragen zijn zo groot dat zelfs de grootste concerns ze niet kunnen ophoesten, tenzij de deal flow en de scoringskans aanzienlijk groter wordt dan nu. Maar daar ziet het niet naar uit.

Partnerkeuze

Het Europese aanbestedingsrecht is niet alleen een puzzelwedstrijd, het heeft ook moeite met partnerkeuze. De kern van dat aanbestedingsrecht is gunning op óf de laagste prijs óf de 'economisch meest voordelige aanbieder', dat wil zeggen een combinatie van kwaliteit en prijs. Omdat het plan in het begin nog niet vast staat is die prijs slecht te bepalen; dan moet er met bandbreedtes gewerkt worden of parameters voor bijvoorbeeld grondprijzen. Kwaliteit is trouwens ook een begrip dat om nadere precisering vraagt. Maar dat staat allemaal los van de partnerkeuze en die heeft alles met cultuur te maken – het draait immers om de mensen met wie je samen gaat werken. Een essentiële maar niet makkelijk grijpbare kwestie. Een zachte factor als cultuur is moeilijk meetbaar, hoogstens zijn vroegere prestaties van personen na te gaan. Een hardere factor bij marktpartijen is bijvoorbeeld hun transparantie over hun commerciële ambities en over hun winst- en risicoprofiel.

Bedachte onnodige complexiteit

Ook marktconsultatie is vaak een bron van frustratie, aldus De Zeeuw. Hij wijst op het inmiddels roemruchte "interessante groepsproces" rond het Norfolkterrein in Scheveningen voor 800 woningen – een horrorscenario voor ontwikkelaars. Uit de ingediende plannen knipte en plakte de gemeente een eigen plan, zette dat vervolgens in de markt, en timmerde het dicht met een spreadsheet waarin marktpartijen

bedragen mochten invullen. De huidige crisis dwingt marktpartijen tot een kritische opstelling; deze gebiedsontwikkeling is dan ook gestrand. Op sommige gemeentelijke uitvragen wordt zelfs door geen enkele serieuze partij meer gereageerd en dat zet gemeenten aan tot denken.

Selectief winkelen is enigszins eigen aan marktconsultaties. Plannen indienen en er nooit meer iets over horen, komt ook regelmatig voor. Een evenmin werkende variant is het collectieve gesprek met marktpartijen, zegt De Zeeuw. "Ze zetten allemaal als pauwen hun veren op zonder het achterste van hun tong te laten zien. Ik geef daarom de voorkeur aan een ronde van afzonderlijke verkennende gesprekken, die verder geen formele status hebben. De overheid heeft daar veel meer aan, omdat de dialoog dan opener is. Selectief winkelen en doorbrieven aan anderen voorkomt dit overigens ook niet helemaal. Mijn stelling is dat ook marktpartijen het liefst professioneel tegenspel hebben. Als dat niet het geval is, lijkt dat aanvankelijk lekker makkelijk en is gebruikmaken daarvan voor de hand liggend, maar uiteindelijk leidt dat toch tot dicht timmeren of tot weinig werkvreugde."

De Zeeuw ziet nog veel mogelijkheden om de praktijk te verbeteren. Hij wijst ook op de noodzaak om daaraan in opleidingen meer aandacht te geven. "Bij gebiedsontwikkeling botsen we voortdurend op tegen de, en dat irriteert mij enorm, onnodige complexiteit die zichzelf of Europa nog bedenken bovenop de toch al groeiende complexiteit van de maatschappij. Het helpt om de oprukkende generatie, de studenten van nu, daarvan bewust te maken." ◀◀

Opinie

HILDE REMØY, TU DELFT



Corporaties niet per se de aangewezen partij

Ruim dertien procent van de kantoren in Nederland staat leeg (stand laatste kwartaal 2009). Een groot deel van deze kantoren is tegen de tijd dat de economie weer aantrekt, zo verouderd dat verhuur geen haalbare kaart meer is. Transformatie van deze leegstaande kantoren in woningen is een mogelijke oplossing. Maar wie moet de herbestemming aanpakken? Zijn dat de corporaties? De vraag naar huurwoningen is immers in veel gebieden onverminderd groot, en corporaties hebben nog investeringsmiddelen. Of zijn andere partijen beter geschikt, en zo ja waarom?

"Woningcorporaties spelen een belangrijke rol bij de herbestemming van kantoorgebouwen naar woningen. Bijvoorbeeld als het gaat om leegstaande kantoren in de buurt van onderwijsinstellingen, en studenten een belangrijke doelgroep voor de corporaties zijn. Groot probleem is dat bijna twee derde van de leegstaande kantoorgebouwen op onaantrekkelijke kantoren- en bedrijventerreinen staat. Transformatie van deze kanto-

ren is vaak alleen mogelijk als je ze onderdeel maakt van een herstructurering van het gehele gebied. Hierin kunnen, naast corporaties, ontwikkelaars en woningbeleggers een belangrijke rol spelen, en zou de gemeente moeten optreden als trekker van het proces. Tot nu toe zijn in dit soort gebieden weinig transformaties van start gegaan. Investeerders volgen de ontwikkelingen nauwlettend, maar blijven afwachten. Het risico van investeren in dit soort gebieden wordt als te hoog ervaren. Men ziet liever eerst geslaagde voorbeelden van transformatie.

Transformatie van kantoren in de binnenstad is doorgaans minder ingewikkeld. De nieuwe woningen zijn veelal een waardevolle aanvulling op de bestaande woningvoorraad in de binnenstad.

Maar ook hier zijn de corporaties niet per se de aangewezen partij. Sommige ontwikkelaars en beleggers hebben ook de kennis en ervaring in huis. Bovendien zijn de marktwaarden van huurwoningen zodanig hoog, dat transformatie financieel aantrekkelijk kan zijn. Goed voorbeeld is de binnenstad van Amsterdam.

Cruciaal voor transformatie is de verhouding tussen kosten en (verwachte) opbrengsten. De toekomstige huuropbrengsten bepalen grotendeels de marktwaarde van een kantoorgebouw. Eigenaren van leegstaande kantoorgebouwen willen hun panden vaak niet verkopen, omdat een leegstaand gebouw minder oplevert dan waarvoor het in de boeken staat. Ze wachten liever op nieuwe huurders. Corporaties daarentegen zeggen niet tot aankoop te kunnen overgaan omdat de vraagprijs te hoog is.

Zolang de bouw van nieuwe kantoren met aantrekkelijke huurprijzen doorgaat, blijft de hoeveelheid kansloze kantoorgebouwen groeien. Corporaties kunnen dat niet allemaal oplossen, want het is onmogelijk alle kantoren te transformeren naar woningen. Gemeenten hebben meer mogelijkheden. Zij moeten minder grond voor nieuwe kantoren uitgeven en eisen kunnen stellen aan nieuwe ontwikkelingen. Een opruimplicht, waarbij je nieuwe kantoren alleen mag bouwen als leegstaande kantoren worden getransformeerd of gesloopt, is een interessante optie."