

Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie

Friso de Zeeuw



Boven: Poelwijk, Monnickendam (foto: Gemeente Waterland)

Links: Waalfront, Nijmegen (foto: Gemeente Nijmegen)

Onder: Stad van de Zon, stadsuitbreiding Heerhugowaard (foto: Jan Tuijp)



Achtergrond

Gebiedsontwikkeling klom het afgelopen decennium als begrip razendsnel op, om onder invloed van de crisis weer even snel onder forse druk te komen. Maar net zo min als gebiedsontwikkeling destijds als dé panacee gold voor alle ontwikkelingsopgaven, zo heeft het nu weinig zin om alle geloof in deze manier van werken te verliezen. Er is weliswaar sprake van een nieuwe realiteit waarin projecten en gebieden ontwikkeld worden, maar bepaalde principes blijven onverkort van kracht bij een doordachte doorstart. Het is nuttig om af en toe eens om te kijken en te leren van het verleden.

Een exposé over tien jaar gebiedsontwikkeling in Nederland begint met de kanttekening dat de demarcatie van één decennium absoluut geen recht doet aan de praktijk en een manier van werken die in feite sinds decennia bestaat. Complete gebieden worden in Nederland immers al veel langer ontwikkeld, zowel door particulieren, ondernemingen als de overheid. Lees bijvoorbeeld het proefschrift van Len de Klerk (1991) er maar op na. In Rotterdam legden bevlogen particuliere ondernemers al rond het einde van de negentiende eeuw woongebieden aan voor de menswaardige en betaalbare huisvesting van arbeiders, compleet met voorzieningen voor het dagelijks leven. Opdrachtgevers namen hierbij genoegen met bescheiden rendementen. Ook uit andere steden kennen we deze voorbeelden: Agnetapark in Delft, Philipsdorp in Eindhoven en Klein Lansink in Hengelo. Veelal zijn het bijzondere monumenten door het *Gesamtkunstwerk* van stedenbouw, architectuur en openbare ruimte. Wat later in de tijd volgden vanuit de gemeente aangestuurde plannen zoals het Plan Berlage in Amsterdam-Zuid, geliefd tot de dag van vandaag. Voordat wordt ingegaan op het laatste decennium daarom eerst een korte terugblik, naar de oorsprong van het begrip gebiedsontwikkeling. Een blik terug

in de tijd leidt tot een ruwe indeling in vier perioden: de beginfase (tot 1970), de moderne tijd (1971-1990), de fase van grote bloei (1991-2008) en de fase van herbezinning (2008-heden).

De beginfase

Eind jaren zestig krijgt projectontwikkeling in Nederland vastere grond onder de voeten. De overheidsdominantie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting neemt iets af, de monolitische bundelingsconcepten uit de tijd van de *Tweede Nota* zijn passé en we zien de eerste voorbeelden van wat wij nu gebiedsontwikkeling noemen. Aan het ene uiterste van het ontwikkelingscontinuüm zijn er de binnenstedelijke megaoperaties van Hoog Catharijne in Utrecht en Babylon in Den Haag. Maar we zien bijvoorbeeld ook de ontwikkeling van het woongebied Poelwijk bij Monnickendam. Hier was sprake van een totaalaanpak door de gemeente, in samenwerking met (toen nog) Bouwfonds Nederlandse Gemeenten. Er werd een naamloze vennootschap voor opgericht, die na een looptijd van twintig jaar in 1990 succesvol werd afgesloten. Een werkwijze waarbij meerdere partijen over lange tijd samenwerkten aan de realisatie van ruimtelijke projecten. Gebiedsontwikkeling

avant la lettre dus, in een praktijk die verder nog grotendeels werd beheerst door planmatige en van overheidswege beïnvloede manieren van werken. Kwantiteit ('contingenten wegzetten') ging daarbij veelal voor kwaliteit.

De moderne tijd

Tussen 1970 en 1990 gaat Nederland door een oliecrisis, gevolgd door een stevige economische teruggang. Het geloof in de maakbare samenleving boet aan overtuigingskracht in. Onder invloed van de kabinetten Lubbers met een politiek rechtse signatuur (Bestek '81) krijgt de markt ruim baan, echter nog steeds binnen de kaders van een door overheden geleide en ook vaak gesubsidieerde groei. Het leidt in ruimtelijke ordeningsland tot een nieuw primaat voor de economie. We erkennen de nieuwe kracht van de steden, die onder invloed van een ontluikende kenniseconomie weer tot bloei komen. De *Vierde Nota* (Ministerie van VROM, 1988) kiest niet voor het spreidingsmodel van de verdelende rechtvaardigheid. Het is de tijd van de eerste generatie sleutelprojecten, zoals het Oostelijk Havengebied in Amsterdam, Céramique Maastricht en de Kop van Zuid Rotterdam.

Snel daarna volgt de *Vierde Nota Extra* (Ministerie van VROM, 1991) met de aanwijzing van de gelijknamige grootschalige woningbouwlocaties. Ze passen binnen het idioom van de 'compacte stad': bouwen in en aan de rand van bestaand stedelijk gebied. De minister van VROM, Hans Alders, en vooral zijn staatssecretaris Enneüs Heerma willen meer markt en minder overheid in de gebiedsontwikkeling. Daarom vragen zij marktpartijen grondposities in te nemen. Ook gemeenten aarzelen om zelf grootschalig grondposities in nemen. Men herinnert zich hoe de gemeentelijke grondbedrijven zwaar gehavend uit de crisis van de jaren tachtig kwamen. Marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en bouwbedrijven, komen in actie. Het betekent een verschuiving in de machtsverhoudingen richting markt en de geboorte van nieuwe samenwerkingsvormen tussen publiek en privaat, onder de verzamelnaam Publiek-Private Samenwerking (PPS).

Het is ook de tijd dat de ontwikkelende beleggers en de woningcorporaties het domein van gebiedsontwikkeling betreden. Er komt meer aandacht voor de kwaliteit van stedenbouw en architectuur, mede onder aanvoering van een aantal PvdA-wethouders in steden als Groningen, Maastricht en Amersfoort. Het Rijk introduceert haar eigen architectuurbeleid in de eerste Architectuurnota *Ruimte voor architectuur* (Ministeries van VROM en WVC, 1991). Deze richt zich op het opdrachtgeverschap en het verbeteren van het architectuurklimaat.

De grote bloei

In de periode 1991-2008 en dan met name in de tweede helft van deze periode beleeft gebiedsontwikkeling haar grote bloeiperiode. De Siamese tweeling ontwikkelingsplanologie, ogenschijnlijk tegengesteld aan de 'beperkende' toelatingsplanologie, en gebiedsontwikkeling doet haar intrede. Een exacte definitie ontbreekt tot op de dag van vandaag, reden waarom ik zelf de volgende procesmatige omschrijving hanteer: 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 palet aan betrokken partijen neemt in deze periode hand over hand toe, doordat de disciplines van rood (vastgoed), groen (natuur en landbouw) en blauw (water) elkaar steeds meer de hand reiken. Partijen als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de waterschappen en de Dienst Landelijk Gebied betreden het speelveld. Dat geldt ook bijvoorbeeld voor organisaties in de zorg, die zelf financieel verantwoordelijk zijn voor hun vastgoed. Door de vergroting van de scope en schaal van de plannen komen ook de provincies als regisseur en mede-opdrachtgever nadrukkelijker in beeld. In de steden verschijnt integrale binnenstedelijke herstructurering, vooral van naoorlogse wijken, rond 1997 op de agenda. Hier zijn de woningcorporaties de beoogde gebiedsregisseurs. De geplande sloop-nieuwbouw komt aanvankelijk maar moeizaam van de grond. Later wordt de opgave verbreed: naast de fysiek-

ruimtelijke vernieuwing krijgt de sociaal-economische vooruitgang van bewoners meer aandacht.

Het is tevens de periode dat over de succesprojecten en hun vernieuwende aanpak veel wordt geschreven. Koploper is het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch, waar het vuistdikke standaardwerk *Integrale Gebiedsontwikkeling* (Bruil e.a., 2004) over verschijnt. Het rapport *Ontwikkel Kracht* (2005) van de commissie Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van VROM onder leiding van Riek Bakker en de eerste publicatie van het kennisprogramma *Nederland Boven Water* onder leiding van Peter van Rooij (2006) evalueren de nieuwe ontwikkelingen, in een optimistische toonzetting. In datzelfde jaar biedt de TU Delft ruimte aan de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, een initiatief van projectontwikkelaar bedrijfsleven en het toenmalige ministerie van VROM. Met onderzoek, onderwijs en publicaties wordt gebiedsontwikkeling verder gebracht, in nauwe samenwerking met overheden en bedrijfsleven. Eerste vrucht is de publicatie *De engel uit het marmer* (De Zeeuw & Franzen, 2007), waarin de *state of the art* van dat moment wordt beschreven – nog onwetend van de crisis die achter de horizon dreigt.

Fase van herbezinning

De eerste projectmatige vastlopers dienen zich tegen het einde van de bloeitijd aan. Zij bewijzen dat het ook allemaal kan keren in dit leven. Bewierookte projecten, ook in de vakwereld, als Wieringerrandmeer, Blauwestad (een rijksvoorbeeldproject bekroond met de Gouden Piramide voor voorbeeldig opdrachtgeverschap) en Bergse Haven in Bergen op Zoom (onderscheiden met de Neprom-aanmoedigingsprijs) gaan met de economische tegenwind en uitblijvende marktvaart fors in de vertraging, dan wel compleet ten onder. Want vanaf oktober 2008 ziet, met het omvallen van Lehmann Brothers, de wereld er anders uit. De vastgoedsector is ten nauwste verbonden met de economische conjunctuur, maar ook met de mogelijkheid om op de kapitaalmarkt geld voor nieuwe projecten te bemachtigen. Op beide terreinen slaat de crisis toe, wat voor gebiedsontwikkelaar Nederland grote gevolgen

heeft. Niet alleen is er sprake van forse vraaguitval, zoals kantorenstop en stagnatie op de woningmarkt; zelfs als er wél sprake is van een marktvaart blijft de financiering een probleem. Banken en andere financiers zijn uitermate karig met het verstrekken van kredieten. Omdat naast teruglopende overheids-subsidies ook andere geldbronnen opdrogen, zoals de vermogens van gemeenten en woningcorporaties, is het momenteel alle hens aan dek voor projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers en beleggers. Met de resterende 'hens' dan. De ontwikkelingsbranche nam bijvoorbeeld afscheid van zo'n veertig procent van haar medewerkers. En het einde is nog niet in zicht.

Een vergelijkbaar patroon tekent zich bij veel gemeenten af. Stil blijven staan is echter geen optie: gebiedsontwikkeling moet verder worden gebracht, ook in kommervolle tijden. Zoals uit de *Woonvisie* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011) blijkt is er nog steeds een kwalitatieve woningvraag, naast stevige herstructureringsopgaven. Er wordt gezocht naar hoe ontwikkelaars, overheden en andere betrokken partijen door kunnen pakken. Een crisis kan louterend werken en leiden tot nieuwe concepten, houding en manieren van werken. Het laat onverlet dat de nieuwe tijd gepaard gaat met bloed, zweet en tranen – en fors geldelijk verlies. De verwarring over de weg voorwaarts is groot. Sommigen voorzien aanpassingen van de bestaande praktijk in een overzichtelijk patroon, volgens anderen staan wij voor een alomvattende transitie. Duidelijk is in ieder geval dat in steeds grotere delen van Nederland de automatische groei verleden tijd is, door demografische en economische krimp. De contrasten tussen gebieden met over- en onderdruk nemen toe.

Publiek en privaat als rode draad

Gebiedsontwikkeling is, net als bijvoorbeeld duurzaamheid, een containerbegrip dat een steeds grotere lading dekt. Het afgelopen decennium verscheen een boekenkast vol publicaties, alleen al over de Nederlandse praktijk. Om daar toch enige structuur in aan te brengen, passeert een aantal issues de revue. Het zijn thema's die de afgelopen tien jaar het discours

rond gebiedsontwikkeling voor een belangrijk deel gekleurd hebben. Daarbij wordt het onderscheid tussen publiek en privaat als centraal leidmotief gehanteerd. De vraag wat publieke en private partijen in gebiedsontwikkelingen bijdragen – inhoudelijk maar ook procesmatig – heeft de afgelopen jaren het debat in belangrijke mate bepaald.

Bij de samenwerking tussen lokale en regionale overheden enerzijds en marktpartijen anderzijds onderscheiden we meerdere vormen. De traditionele aanpak, met de gemeente aan het stuur van de plannen en de complete grondexploitatie en met marktpartijen als afnemers van bouwrijpe kavels. Een ander veelkomend model ten tijde van de Vinex is het bouwclaimmodel, waarin marktpartijen de verworven grond bij de gemeente ‘inleveren’. Zij oefenen invloed uit op de planvorming en verkrijgen ‘bouwvlekken’ waarbinnen zij zelf de detaillering bepalen. Een voorbeeld hiervan is Leidsche Rijn in Utrecht. Deze vorm kreeg steeds meer gezelschap van de gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij (GEM), waarbij gemeente en markt samen risicodragend in de grondexploitatie participeren. Hierbinnen zijn meerdere smaken mogelijk, zoals het zuivere *joint venture-model* (zoals Wateringse Veld, Den Haag). In een uiterste vorm neemt de lokale overheid ook deel in de vastgoedontwikkeling, zoals de gemeente 's-Hertogenbosch stelselmatig praktiseert. In een andere variant, vooral bij kleinere plannen, maakt de gemeente samen met de marktpartij de plannen, maar verzorgt de marktpartij voor eigen rekening en risico de grondexploitatie.

Onder invloed van de crisis tekenen zich verschuivingen in de modellen af. Zoals bijvoorbeeld in het *joint venture light-model*. Hier heeft de gemeente de regie over de verwerving van de benodigde gronden, voert de grondexploitatie en behoudt ook de uiteindelijke zeggenschap over de plannen. Als de joint venture tot haalbare plannen komt, krijgt de marktpartij het recht (een deel van) het gebied tegen marktconforme condities te realiseren binnen de kaders van het vastgestelde masterplan. De basis voor dat masterplan is in de joint venture ontwikkeld. Proces- en plankosten worden tussen partijen verdeeld.

Een ander voorbeeld is het *bouwclaimmodel nieuwe stijl*. Deze onderscheidt zich van het traditionele (bouwclaim)model doordat de marktpartij een grotere

mate van betrokkenheid heeft bij de planvorming voor het gehele gebied (dat overstijgt dus de eigen bouwclaim, een verschuiving van projectontwikkelaar naar gebiedsontwikkelaar) en tegelijkertijd een zeker risico loopt in de grondexploitatie. Bij het bouwclaimmodel nieuwe stijl is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de situatie waarin de gronden eigendom zijn van de gemeente en de situatie waarin sprake is van privaat grondeigendom. Als sprake is van gemeentelijk grondeigendom kan ook gekozen worden voor de joint venture light zoals hiervoor beschreven. Verschil met joint venture light is dat er geen samenwerkingsvehikel wordt opgericht. Bovendien worden plankosten niet gedeeld maar is wel sprake van afwenteling van een deel van het grondexploitatierisico.

Tot slot de concessies. In het concessiemodel volstaat de overheid met het formuleren van inhoudelijke, financiële en procesvoorwaarden vooraf. De verdere invulling en de daarmee gepaard gaande risico's nemen marktpartijen voor hun rekening. De hardcore-variant hiervan is in Nederland alleen in plannen met een laag procesrisico toepasbaar. Wel is duidelijk dat publiek en privaat – wanneer zij samen aan de slag gaan – anders te werk moeten gaan. Er mankeert echter meer aan de inhoud van de plannen dan aan de samenwerkingsvormen. Een aantal van bovengenoemde zeperds vond zijn oorsprong in een overladen programma met een optimistische financieel-economische onderbouwing ('sinterklaasplanologie'), slechte faseerbaarheid en functionele inflexibiliteit. Ook was de contractuele afhechting en het risicomanagement niet altijd optimaal. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de Blauwestad, waar de marktpartijen zich vrij eenvoudig uit de voeten konden maken toen de verkoop stil viel en vooral de provincie Groningen op de blaren kwam te zitten.

De samenwerking tussen publiek en privaat moet een crisisbestendiger vorm krijgen. Daarnaast zien wij als rode draad dat uitgewerkte 'masterplanblauwdrukken' verdwijnen en er meer ruimte komt voor initiatieven van onderop, markt oriëntatie, flexibiliteit en fasering. De lastiger verkrijgbaarheid van risicodragend privaat kapitaal drukt ook zijn stempel. Binnen deze kaders van de nieuwe realiteit zoekt de praktijk naar verbeterde edities van eerder beproefde methoden. De eerder beschreven joint venture light en het bouwclaimmodel nieuwe stijl zijn daar voorbeelden van, met minder inzet van privaat kapitaal. Zo verbreedt het samenwerkingsrepertoire zich.

Binnen en buiten de stad

Een thema waar publiek en privaat de afgelopen tijd stevig tegenover elkaar hebben gestaan is de keuze voor binnen of buiten de bestaande stad bouwen. Er was sprake van heuse kampen, met aan de ene kant de *fun-di's* en aan de andere kant de *realo's*. Een tussenweg leek niet mogelijk. De gelovigen aan publieke kant, onder aanvoering van voormalig rijksbouwmeester Liesbeth van der Pol en gesteund door studies als die van architect Rudy Uytenhaak, pleiten gepassioneerd voor het opvoeren van de binnenstedelijke bouwproductie. De *realo's* aan de marktzijde, gesteund door onderzoek van onder meer RIGO, het *Economisch Instituut voor de Bouw* en het *Centraal Plan Bureau*, wijzen erop dat tussen droom en daad nog wel een behoorlijke kloof gaapt. Feit blijft dat de gemiddelde binnenstedelijke woningbouwproductie ook de afgelopen tien jaar zo rond de dertig procent van het totaal heeft geschommeld; in goede en slechtere tijden dus. Blijkbaar is dat de stabiele marktvrage waar steden op kunnen rekenen en veel hoger inzetten lijkt weinig zinvol. De financiële krapte en het procedurele mijnenveld zijn twee andere wezenlijke belemmeringen voor een hogere productie.

Het heeft weinig zin om een discussie over percentages en aantallen te voeren, daarover is men het – mede door de crisis – aan publieke en private zijde inmiddels wel eens. Wat wel zinvol is, is kijken naar de kwalitatieve kant van de zaak. Gerard Marlet (2009) onderzocht de factoren die leiden tot aantrekkelijke steden. Hij constateert dat bedrijven tegenwoordig de werknemers volgen – en niet andersom. Woonkwaliteit is daarmee van het allergrootste belang. Steden met een gunstige ligging ten opzichte van grote concentraties werk én natuur, gecombineerd met een gevarieerd aanbod aan stedelijke voorzieningen zoals theaters en horeca, blijken de grootste aantrekkingskracht te hebben op verhuizende huishoudens. Het zijn ook deze factoren die ertoe leiden, zo blijkt uit de recente grondwaarde-analyse van het CPB, dat steden groeien en in trek zijn. Meer oog voor deze materie is daarom van groot belang, ook bij het opzetten van nieuwe gebiedsontwikkelingen.

Publiek en privaat komen elkaar ook nadrukkelijk tegen rond de regels en de regeldruk. Dit heeft grote invloed op hoe gebiedsontwikkelingen in dit land tot stand kunnen komen. Aanvankelijk legde de overheid behoorlijk meedogenloos scherpe normen van hogerhand op. Met de fijnstof-discussie in 2007 beleefden

wij een dieptepunt in de relatie tussen de werelden van bouw, project- en gebiedsontwikkeling en die van milieu en gezondheid. Complete bouwprojecten werden stilgelegd of afgeblazen omdat ze te dicht op fijnstof-producerende auto's zouden staan. Niet de bron van de vervuiling werd aangepakt: de omgeving werd op slot gezet. Met de totstandkoming van het Nationaal *Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (Ministerie van VROM, 2009) heeft de overheid (voorlopig) een uitweg weten te vinden. Alle normen zijn natuurlijk niet zomaar uit de lucht gegrepen, maar hebben hun eigen ratio en uitwerking. Zij komen voort uit een ramp, uit maatschappelijke actie of uit gezondheidsonderzoek. Maar de bedenkers realiseren zich niet dat al die normen in een trechter terecht komen en op het kleine oppervlak van de gebiedsontwikkeling uitgeperst worden. Het totaalresultaat van al die deelregelingen is desastreus. Nederland staart zich blind op het minimaliseren van risico's. Het is ondoenlijk om vooraf alle effecten van ingrepen gedetailleerd te voorspellen. Toch vragen milieuwetgeving en -regelgeving daar wel om: zie de zesduizend pagina's ter onderbouwing van de Tweede Maasvlakte.

De publicatie *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling* (De Zeeuw e.a., 2009) pleit voor vereenvoudiging van besluitvorming en herstel van de afwegingsruimte ten faveure van ruimtelijke kwaliteit, betaalbaarheid en transparantie. Het kabinet Rutte heeft mede in aansluiting hierop de vereenvoudiging van het omgevingsrecht hoog op de politieke agenda geplaatst. Het dit jaar gelanceerde programma *Eenvoudig Beter* heeft een hoge ambitie en een krap tijdschema. Eindelijk wordt het gebed vanuit de praktijk van de gebiedsontwikkeling (lees: de markt) verhoord.

Top-down of bottom-up?

Over de rol die partijen procesmatig bij gebiedsontwikkelingen vervullen is eveneens het nodige te zeggen. Hier is veel in beweging gezet. Komend uit een tijd waarin veel van hogerhand werd opgelegd door de publieke zaak, heeft de ontwikkelingsplanning de weg vrijgemaakt voor een aanpak waarin een gebied veel meer 'van onderop' wordt ingevuld, door een brede coalitie van (markt)partijen. De gemeente Nijmegen bijvoorbeeld heeft hier zelfs haar complete stadsontwikkelingsvisie op aangepast en met succes, getuige projecten als het Limos- en Dobbelman-

terrein. In extreme gevallen leidt dit tot voorstellen voor organische stedenbouw en 'spontane' steden. Oftewel het zonder uitgekristalliseerd programma, masterplan of businesscase aan de voorkant beginnen met planontwikkeling. Daarbij aansluitend op de kracht en energie die in het gebied zelf aanwezig is. Een schaalniveau lager, dat van deel- en bouwplannen, hebben begrippen als vitale coalities, co-productie en particulier opdrachtgeverschap hun intrede gedaan. Het zijn interessante toevoegingen aan het repertoire van soorten opdrachtgeverschap, maar ze zullen de noodzaak van projectmatige ontwikkelingen niet vervangen. Zelfs stadsbestuurders in groeiregio's beginnen echter te romantiseren over 'organisch groeien': kleine, soms individuele bouwplannen met maximale differentiatie en afwisseling. Op zich geen slechte strategie, maar volstrekt ontoereikend voor een aantal grootstedelijke regio's. Het is een misverstand dat je met een groter productievolume en met optimalisering van kosten en organisatie geen gedifferentieerde woonbuurten kan maken of bewoners duurzamer bij hun woonbuurt te betrekken. Dat hebben ontwikkelaars kennelijk onvoldoende duidelijk weten te maken. Voor binnenstedelijk plannen is juist kritische massa nodig, anders kom je helemaal niet uit de kosten. Wel moeten we onze planningsattitude veranderen. Grote lijnen voor de langere termijn (publiek kader) met invullingen van de korte klap, kort op de markt van de eindgebruiker.

Een laatste thema dat geraakt wordt door het onderscheid tussen publiek en privaat is de duurzaamheid. Hiervoor geldt dat er al langer in Nederland rekening wordt gehouden met het milieu, maar dat had vooral betrekking op duurzaam bouwen – zo stak het Rijk in ieder geval destijds primair haar milieubeleidsplannen in. De markt pikte dat op en realiseerde bijvoorbeeld een voorbeeldproject als *Ecolonia* in Alphen aan den Rijn. Inmiddels staat duurzaamheid vooral in het teken van energiereductie en beperking van CO₂-uitstoot. Vooruitlopende op aankomende wettelijke kaders is dit op zich een prima streven, maar het gevaar dreigt dat de samenhang met andere ambities uit het oog wordt verloren. Juist bij gebiedsontwikkeling gaat het erom de balans te vinden. Dus niet alleen de planet, maar ook de *people* en de *profit*. Wie teveel op de ene pijler inzet, verwaarloost de andere. Duurzaamheid wordt bijvoorbeeld vaak

gereduceerd tot energiezuinigheid. In andere gevallen neemt men een bepaalde duurzaamheidsideologie, zoals *Cradle to Cradle*, als leidraad voor de invulling van duurzaamheidsambities. Voor marktpartijen ligt er een taak weggelegd om juist ook het belang van people en profit onder de aandacht te brengen. Zonder goede businesscase sterven plannen in groene schoonheid. Een andere richting benoemt om deze reden juist het brede repertoire waarop duurzaamheid betrekking heeft. Naast energie gaat het dan bijvoorbeeld om water en klimaatadaptatie, cultuurhistorie, transformatie van bestaande bebouwing, natuur en landschap en mobiliteit. Men kiest prioriteiten die logisch bij het gebied en de opgave passen en tracht daarin te excelleren. Het motto *Doe de tienkamp* past hier: een tienkamper streeft niet op alle fronten een tien na, hij sluit aan bij zijn kwaliteiten om zo de kans op succes te vergroten. In een open procesaanpak komen aan de voorkant de uiteenlopende belangen op tafel, zonder dat dit gelijk met standpuntbepaling gepaard gaat. Zo doorbreken wij het verkokerde denken en ligt de weg open voor een fusie van belangen.

Wie gaat dat betalen?

Tot slot is er de kwestie van het geld. Aan het begin van deze eeuw was geld geen issue, het was er gewoon. Bij de banken, bij de consumenten, bij overheden, zelfs bij ontwikkelaars. Inmiddels is die situatie compleet omgekeerd: niemand lijkt meer geld te hebben. Voor gebiedsontwikkelingen die afhankelijk zijn van forse voorinvesteringen is dat slecht nieuws geweest: wie stelt risicodragend kapitaal ter beschikking? En naar het zich laat aanzien komt er de komende jaren weinig verandering in. Gemeenten en provincies staan voor een bezuinigingstaakstelling: De Rijksoverheid heeft alleen nog geld in de pot van het *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* beschikbaar, maar dat is tot 2028 grotendeels al gealloceerd. Woningcorporaties zijn teruggezet naar hun primaire taak en moeten stevig afwaarderen – net als gemeenten en marktpartijen – op grond- en vastgoedposities. Is een oplossingsrichting om de herontwikkelingsfase (investering) te verknopen met de beheerfase (de exploitatie), om zo te komen tot integrale gebiedsexploitatie? De focus richt zich op het beleggersperspectief. Gebiedsfondsen ziet men als bijpassende financieringsconstructie. Voor enkele binnenstedelijke

gebieden en bedrijventerreinen (gebiedscorporatie) kan dit wellicht soelaas bieden. Het vereist echter wel een behoorlijke cultuuromslag op het gebied van samenwerking, zowel binnen gemeenten als tussen betrokken actoren.

Meer in algemene zin betekent het 'nieuwe ontwikkelen' mijns inziens: kleine stapjes vooruit, met een nauw oog op de haalbaarheid en waar mogelijk proberen om direct al cashflow te genereren. Het betekent onder meer dat de discipline van de planeconomie nieuw leven moet worden ingeblazen; retro-innovatie zou je dat kunnen noemen. Een discipline die in de goede tijden niet ten volle wordt benut, maar in subsidieloze tijden onmisbaar is om een haalbare businesscase van de grond te trekken.

Conclusie na deze summieri bloemlezing: gebiedsontwikkeling heeft zich de afgelopen tijd onmiskenbaar doorontwikkeld. Wie door de oogbaren naar de thema's kijkt, merkt dat het ene thema meer crisisproof is gebleken dan het andere. Op de hoofdgolven van de economie – nog altijd de bepalende kracht voor wat er in dit land in de ruimtelijke ontwikkeling en ordening gebeurt, samen met onze van oudsher gegroeide ruimtelijke structuren en onze samenwerkingscultuur – vertonen zich kleinere hulpolfjes. Sommige thema's zijn modieus en verdwijnen na verloop van tijd, andere beklijven meer. De crisis zorgt voor een extra reorganisatie: ambities of beleidsmatige hobby's die in de gouden tijd misschien nog wel weerklank vonden, worden nu meedogenloos geschrapt wanneer het de businesscase van een gebiedsontwikkeling te zeer in gevaar brengt. Publiek en privaat lijken elkaar te vinden in een nieuwe realiteit en onderzoeken samen hoe ontwikkelingen vlot kunnen worden getrokken. Ik ben daar niet rouwig om. Het geeft ons de scherpte terug waaraan het lange tijd heeft ontbroken. Daarbij moeten de wensen van deze eindgebruikers echt centraal worden gesteld. Gebiedsontwikkeling kan daar ontegenzeggelijk een blijvende bijdrage aan leveren, maar dan wel met een veel sterkere focus in de plan- en ontwikkelfase op haalbaarheid, flexibiliteit en marktorientatie. Vanuit deze basisprincipes is iedere opgave vervolgens altijd ook maatwerk. Zo kent sociale herstructurering andere dimensies dan de herontwikkeling van een bedrijventerrein.

Het valt overigens op dat in Nederland zo heftig wordt gereageerd op de crisis in vastgoed en gebiedsontwikkeling. Het gevoel van onzekerheid is groot – misschien omdat we in dit land uit een Utopia kwamen waarin alles kon – en daarmee de ontvankelijkheid voor allerlei nieuwe gedachten. Gedachten die soms hout snijden, maar even zo vaak fantasievol zijn en op weinig tot niets gebaseerd. Om daar halsoverkop achteraan te rennen is zinloos. Zinvoller is het om deze periode van stagnatie te gebruiken voor bezinning, in combinatie met innovatie en een onderzoek van ontwikkelingspraktijken in landen die op Nederland lijken. Laten we kijken bij de burens, onder het motto 'beter goed gejat dan slecht verzonnen'. Oftewel: de luiken openen en meer om ons heen kijken!

Friso de Zeeuw (f.zeeuw@bouwfonds.nl) is praktijkhoogleraar

Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling.

Literatuur

- Bruil, A.W., G. Wigman, F.A.M. Hobma & G.J. Peek (2004) *Integrale Gebiedsontwikkeling. Het Stationsgebied 's-Hertogenbosch*, Uitgeverij SUN, Amsterdam
- Franzen, A. & F. de Zeeuw (2009) *De engel uit graniet. Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*, TU Delft, Delft
- Klerk, L. de (1999) *Particuliere Plannen. Denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedebouw in Rotterdam, 1860-1950*, NAi Uitgevers, Rotterdam
- Marlet, G. (2009) *De aantrekkelijke stad*, VOC Uitgevers, Nijmegen
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) *Woonvisie*, Den Haag
- Ministerie van VROM (1988) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening: Op weg naar 2015*, Den Haag
- Ministerie van VROM (1991) *Vierde nota ruimtelijke ordening extra*, Den Haag
- Ministeries van VROM en WVC (1991) *Ruimte voor architectuur*, Den Haag
- Ministerie van VROM, Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Ontwikkel Kracht (eindrapport)*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2009) *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)*, Den Haag
- Rooij, P. van (2006/2009) *Nederland boven water. Praktijkboek voor gebiedsontwikkeling I en II*, Habiforum/NIROV, Gouda
- Zeeuw, F. de, H. Puylaert & H. Werksma (2009) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, TU Delft, Delft
- Zeeuw, F. de, A. Franzen en M. van Rheenen (2011) *Gebiedsontwikkeling in een nieuwe realiteit, wat nu te doen. Handreikingen voor de praktijk*, TU Delft, Delft