

Bron: www.gebiedsontwikkeling.nu, 10 maart 2015
door Eric Burgers



Stedelijke ontwikkeling zonder publiek geld: 'Je moet het voor iedereen interessant maken'

Hoofdverslag Praktijkcongres Gebiedsontwikkeling 2015, 5 maart

Hoe kom je tot goede resultaten onder complexe omstandigheden? "Organisatiekracht" was het centrale thema van het jaarlijks congres van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. Hoe veelomvattender de taak van de gebiedsontwikkelaar, des te belangrijker de competenties, stelt praktijkhoogleraar Friso de Zeeuw. Deltacommissaris Wim Kuijken adviseert om voor ingewikkelde ontwikkelingsopgaven, zoals die van stationsgebieden, een onafhankelijk functionaris in te stellen, vergelijkbaar met zijn eigen rol. 'Dat werkt ontspannend.'

De Zeeuw schetst allereerst de hedendaagse ontwikkelingspraktijk. Deze laat zich typeren als maatschappelijk, economisch en technologisch complex. Niettemin zijn bepaalde uitgangspunten uitgekristalliseerd, en deze bieden een handelingsperspectief. Actie is volgens de praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling dan ook geboden, zeker nu een nieuwe generatie gebiedsontwikkelaars klaarstaat. Die professionals krijgen projectmatig te maken met vele stakeholders en nevendoelen (de "meegekoppelde belangen"). Ze moeten daarom strijdvaardig zijn en beschikken over zowel "harde" als "zachte" competenties. 'We moeten mensen opleiden die hun mannetje staan, kunnen incasseren én masseren. Dat we een wat hoger groene barretten-gehalte nodig hebben in ons vakgebied is voor mij evident.'



Onderscheid en duiding

Welke nieuwe realiteit tekent zich af binnen het vakgebied? Het onderscheid tussen conjuncturele (wonen) en structurele verandering (retail) is anno 2015 in beeld, zegt De Zeeuw. Ook de aard van de werkzaamheden waarvoor de gebiedsontwikkelaar zich gesteld ziet, laat zich duiden. 'Eenzijds worden in financiële en ruimtelijke zin grote, meerjarige projecten gedreven door maatschappelijke opgaven zoals waterveiligheid en de transitie naar duurzame energie. Anderzijds komen kleinschaliger ontwikkelingen tot stand vanuit een globaal, flexibel masterplan "nieuwe stijl" – zie de Spoorzone Delft – of vanuit een eerste initiatief dat een aanzuigende werking heeft.' Waar publieke middelen afnemen, bepaalde private partijen, zoals ontwikkelende bouwers, als investeerders in gebiedsontwikkeling door de crisis zijn afgevallen of minder risico durven lopen, en banken ten aanzien van vastgoed terughoudend zijn, komt privaat en particulier eigen kapitaal scherper in beeld, aldus De Zeeuw. 'Deze factoren leiden soms tot gebiedsontwikkeling, soms tot een project, en soms tot niets. "Nietsdoen" maakt deel uit van het repertoire.'

Wie investeert?

Over de overheid als investeerder zegt De Zeeuw dat de meeste gemeenten in de komende tien jaar over weinig nieuwe investeringsruimte beschikken. Bovendien gaat de politieke aandacht momenteel vooral uit naar de grote decentralisaties in zorg, welzijn en participatie. 'Ik hoop dat gemeenten willen blijven investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte; dat is hard nodig.' De helft van de provincies heeft nog wel de armslag om te investeren in nieuwe, bovenlokale gebiedsontwikkelingen. Het investerend vermogen van de Rijksoverheid, voorzover het ruimtelijke ontwikkelingen betreft, heeft De Zeeuw in kaart gebracht. Dan blijkt naast de Brede Doel-Uitkering (voor regionale projecten verkeer en vervoer) en het Infrastructuurfonds alleen het Deltafonds, met het accent op waterveiligheid, een structurele investeringsbron voor de komende tien jaar, met een budget van ca. een miljard euro per jaar. De waterschappen zijn financieel uiteraard ook betrokken bij waterveiligheidsopgaven. De Zeeuw noemt IJsseldelta-Zuid met een publiek investeringsvolume van driehonderd miljoen euro 'een mooi staaltje van integrale gebiedsontwikkeling'. Aan het hoofdmotief – afwenden van overstromingsgevaar – zijn vijf andere doelstellingen gekoppeld, zoals de verbetering van de bereikbaarheid en natuur. Gedurende de tien jaar planvorming stond het plan voortdurend onder druk: ontevreden boeren, nieuwe waterstaatkundige inzichten en verzet van een deel van de bevolking in Kampen. Met de groene baret op – in combinatie met meer softere competenties – hebben de stuurlieders steeds creatief weten in te spelen op alle tegenvallers.



De Zeeuw ziet verder heil in het ontschotten van sectorale potjes. ‘Dat helpt ons om de plannen optimaal in te passen in de lokale situatie, zonder boekhoudkundig trapezewerk.’ Minder financiering door banken en een andere kijk op risico’s maken het noodzakelijk om meer eigen geld in te brengen, en dat moet de deur openen naar privaat kapitaal dat naarstig op zoek is naar een renderende bestemming. Net als in de negentiende eeuw, met als voorbeelden de spoorlijn Amsterdam–Haarlem en de inpoldering van de Haarlemmermeer, aldus dagvoorzitter Hans de Jonge. Buitenlandse investeerders (pensioenfondsen, private equity, family offices) bijvoorbeeld, lijken langzaam maar zeker meer belangstelling te krijgen voor vastgoed, wat indirect de raderen van de gebiedsontwikkeling in beweging zet. ‘Over crowdfunding wordt veel gepraat; dit kan werken voor afzonderlijke, aabare projecten, die overigens best deel kunnen uitmaken van een brede gebiedsontwikkeling.’ De Zeeuw blijft het praten over nieuwe verdienmodellen, zoals die recent weer worden opgevoerd in de context van knooppuntontwikkeling of “transit oriented development” (TOD), fel bestrijden. ‘Het geld is versnipperd, er is geen evidente organisatiestructuur. De marktpartijen zijn in dit verband vooralsnog afwezig en zonder hen kun je niet spreken van een businessmodel. Mijn voorstel: betrek investeerders, beleggers en andere bedrijven bij de discussie. Vraag hen naar hun voorkeuren. Raar dat dit niet gebeurt. De provincie Noord–Holland maakt met zijn “knooppuntenbeleid” nu dezelfde fout als Zuid–Holland tien jaar geleden bij Stedenbaan.’



Deltaprogramma: overheid zoekt de omgeving op

‘We gaan voor het eerst proberen een watersnoodramp te voorkomen.’ Deltacommissaris Wim Kuijken neemt het Deltaprogramma als voorbeeld van belangrijke verschuivingen: in de wijze van sturing van de publieke zaak én in de benadering van waterveiligheid.

Waar voorheen de aanpak reactief van aard was, legt Kuijken uit, en bescherming voornamelijk door harde infrastructuur werd geboden, is met het programma Ruimte voor de Rivier voor het eerst grootschalig ingezet op het mitigeren van gevolgen van klimaatverandering. Dit gebeurt bovendien door middel van ruimtelijke oplossingen op grond van gecombineerde functies en belangen. Met het Deltaprogramma is deze lijn voortgezet. Ruimtelijke oplossingen, zoals de nieuwe boulevard van Scheveningen waarin de zeedijk is geïntegreerd, en de dijkeruglegging bij Lent, die een Nijmeegs 'Île de la Cité' zal laten ontstaan, illustreren de toenemende vervlechting van stedelijke ontwikkeling en waterveiligheid. In Katwijk is een dijk in combinatie met een parkeergarage gemaakt, vertelt Kuijken. 'Er ontstaat een nieuw type multifunctionele projecten waarin misschien zelfs private partijen gaan meedoen.'

Deze resultaten zijn geboekt mede door een volledige omslag in de werkwijze van de Rijksoverheid. Met het Deltaprogramma is resoluut afgestapt van een top-down opgelegd, in beton gegoten planvorming en adaptief gewerkt – inspeland op actuele inzichten en ontwikkelingen – en in gemeenschappelijkheid, betoogt Kuijken: 'Rijksoverheid met maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden op alle niveaus.' Dit vraagt wel om 'bestuurders met lef en projectleiders met gezag op inhoud en gezag op het proces.' In vijf jaar Deltaprogramma is de praktijk van onteigening omgeslagen naar een praktijk van meekoppelen van belangen: veiligheid in combinatie met stedelijke ontwikkeling en verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. 'Je vraagt mensen te helpen een oplossing te vinden. Wij hebben in Nederland op dit domein een eigentijdse overheid georganiseerd.' Dankzij randvoorwaarden zoals financiële continuïteit (Deltafonds), een jaarlijks door het parlement vast te stellen programma en aanstelling van een overheidsfunctionaris, is de basis gelegd voor een continue, structurele manier van werken aan een publieke opgave.

Nat nog niet privaat

Kuijken constateert dat aan de "natte" kant van de ruimtelijke ontwikkeling met publiek-private samenwerking nog bijna geen ervaring is opgedaan. 'Ondanks dat het volgens de maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) allemaal rendabele investeringen zijn, gaat het om overheden en om overheidsgeld.' Moet een overheid eigenlijk in termen van rendabiliteit denken, is de vraag? De Zeeuw waarschuwt voor het naar zijn idee desastreuze samentrekken van het begrip "businesscase" en de publieke taken van de overheid in de term "maatschappelijke businesscase". 'Zo maak je de begripsverwarring compleet, zoals de warrige discussie over het "rendement van de universiteitsopleidingen" laat zien.' Voor grote projecten, vindt hij, is 'een MKBA een zinvol instrument, maar voor elke ingreep zo'n berekening tot onderwerp maken in de publieke arena voegt niets toe en kost alleen maar geld. Dan maak je van democratische besluitvorming een technocratische oefening.'



Is het niet logisch, vraagt iemand uit de zaal, 'dat de overheid expliciet maakt welke investeringen en begrotingen aan de basis liggen van een project en vervolgens private partijen uit te nodigen om tegen een bescheiden rendement te participeren? Eigenaren in het gebied kunnen dan ook stakeholder worden en delen in het rendement.' Kuijken stelt dat er, bij wijze van variant hierop, voor zoetwatervoorziening een "voor wat, hoort wat-afspraken" is gemaakt. 'In gebieden is vastgesteld waar gebruikers op mogen rekenen, in bandbreedtes, en de overheid investeert vanuit het Deltafonds om die gebieden robuuster te maken – ook met het oog op perioden van droogte – maar dan moeten de gebruikers wel maatregelen nemen om efficiënter met zoet water om te gaan. Zo niet, dan investeren we niet.'

Meer Deltacommissarissen?

De Zeeuw prijst de adaptieve aanpak van het Deltaprogramma, waarbij men voor de korte termijn een haalbare en betaalbare oplossing kiest, zonder een eventueel noodzakelijke ingreep later te blokkeren. Kuijken benadrukt de meerwaarde van een onafhankelijk, gezaghebbend persoon, vergelijkbaar met de Deltacommissaris, die sturing kan geven aan een gemeenschappelijke ambitie. Zulke personen zijn nu ook aangesteld om het Energieconvenant te doen slagen en de "digitale huishouding" van de overheid op orde te brengen, vertelt hij. Voor de complexe opgave van de knooppuntontwikkeling zou een dergelijke functionaris uitkomst kunnen bieden. 'Het is naar mijn stellige overtuiging wel degelijk mogelijk om iemand aan te wijzen die het voor je doet. Dat werkt ontspannend.'

Praktijk in beeld

Dennis Straat (wethouder Zaanstad) pleit naar aanleiding van zijn ervaringen met herontwikkeling van een fabriekspand – voormalig veevoedercomplex Brokking aan de Noordzaan – voor een gemeente die stuurt op kwaliteit en zo min mogelijk randvoorwaarden stelt: 'De ontwikkelaar pakt de inhoudelijke kant, wij leggen de rode loper uit.' In aansluiting op het pleidooi voor betrokkenheid van marktpartijen bij knooppuntontwikkeling, stelt hij dat ontschotting van publiek en privaat geld nodig is. 'Praten over hoe we dit aanpakken, infrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling, doen we te weinig.' Hij stelde verder dat bij forse overheidsinvesteringen in de stationsomgeving een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan helpen bij de afweging door de gemeenteraad. 'Maar doe dit alleen bij grote projecten. En het blijft ook dan een politiek-bestuurlijk besluit.' Yvonne van Mierlo (ontwikkelaar Blauwhoed) benadrukt het belang van 'de klant aan tafel' in de aanpak van projecten, 'vakmanschap en inhoudelijke kennis zijn randvoorwaarden'.

Ze constateert dat naast lokale investeerders institutionele beleggers meer geneigd zijn om mee te doen op de minder courante locaties.



Kristian Koreman (partner architectenbureau ZUS) relateert organisatiekracht aan urgentie. De drang om het oude Rotterdam nieuw leven in te blazen stond aan de basis van de succesvolle transformatie van kantoorpand Schieblock. Klein beginnen en langzaam uitbreiden door betrokkenheid te stimuleren blijkt een methode voor 'permanente tijdelijkheid'. Een vorm van stedelijke ontwikkeling met minimale publieke middelen en – op z'n Rotterdams – een 'kapsalon van financiering'. Hij relativeerde de betekenis van crowdfunding, het bleek vooral nuttig voor een 'financiële humuslaag' en het organiseren van betrokkenheid. Geld van particulieren die een mooi doel voor hun investering willen is wat hem betreft van een andere orde dan 'lui geld'. Jeroen in 't Veld, (adviesbureau Rebel Group) vermoedt dat investeerders te veel gewend zijn geraakt aan 'hapklare brokjes' en er aan moeten wennen dat ze hier eerst iets voor moeten doen. Hij legt ook uit dat overheden niet meer willen investeren in stenen maar wel in sociaal-maatschappelijke effecten. 'We gaan de kant op van de impact finance. Zorg ook dat je gemeenschappen en bedrijven bij een plan betreft om het beter te maken. Als dat lukt is er voldoende geld.'

Ontwikkelaar gelijk aan tafel

Koreman noemt in de afsluitende discussie een interessant voorbeeld van "klein beginnen" als aanpak voor de grootschalige, door waterveiligheid ingegeven gebiedsontwikkeling: de "Rebuild by Design"-aanpak in New Jersey, naar aanleiding van de schade veroorzaakt door orkaan Sandy. 'De met een wedstrijd geselecteerde ontwerp- en adviesbureaus hebben met alle ambtelijke organisaties, maar ook met alle communities, een proces doorlopen van anderhalf jaar. Met dit proces is de grootschalige gebiedsontwikkeling teruggebracht tot een aantal pilotprojecten dat aan alle doelen tegemoetkomt.' De businesscase is voor de helft privaat bekostigd. De private inbreng, zegt Koreman, is bijna leidend. 'Je begint met denken in termen van een businesscase.' Door gelijk met de ontwikkelaar in gesprek te gaan over aankoop en onteigening, terwille van dijkverlegging, in combinatie met de mogelijkheid om nieuwe woningen te bouwen met uitzicht op het nieuwe landschap, ontstaat een gemeenschappelijk perspectief, legt hij uit. 'Je moet het voor iedereen interessant maken.'