

GEBIEDSONTWIKKELING

UITTREDREDE / SAMENVATTING / TU DELFT

Scheidend praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw van de Technische Universiteit Delft neemt doorgaans geen blad voor de mond. 'Er lopen in deze wereld een aantal kabouters rond waarvan ik me ten zeerste afvraag of hun plannen aansluiten op de dagelijkse praktijk', is een van zijn uitspraken. Vastgoedmarkt publiceert een samenvatting van de rede waarmee hij op 15 december afscheid nam. **FRISO DE ZEEUW**

'Koester onze kleinschalige stedelijke structuur'

De methode gebiedsontwikkeling onderging in de crisistijd een stresstest, niet theoretisch, maar in de harde realiteit. Gebiedsontwikkeling heeft deze test met vlag en wimpel doorstaan. Natuurlijk bleef niet alles bij hetzelfde, maar het vakgebied is vanuit de grondslagen van een twintigjarige geschiedenis verder geëvolueerd. Dus niks 'paradigmawisseling', zoals velen ons willen doen geloven. Gebiedsontwikkeling kan helpen de nieuwe, grote ruimtelijke opgaven in goede banen te leiden.

Tien jaar geleden koos ik de volgende definitie: 'Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.' Het belang kan verschillend zijn van aard: marktgedreven (bijvoorbeeld wonen, bedrijfsruimten, retail), overheidsgedreven (bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing, waterveiligheid) of maatschappelijk (bewonersinitiatief).

Elke gebiedsontwikkeling heeft

ten minste één belang en een daaraan verbonden partij met investeringsmiddelen nodig, die de bal van die gebiedsontwikkeling aan het rollen brengt.

Een projectontwikkelaar ziet winstgevend productiekansen voor woningen. De corporatie ziet mogelijkheden om sociale woningen aan de portefeuille toe te voegen, in combinatie met verduurzaming van bestaande woongebouwen. Een waterschap wil zijn waterveiligheidsprogramma (waarvoor een budget is gereserveerd) ten uitvoer leggen.

Vaak gaat het om een combinatie van private en publieke belangen, zoals bij de revitalisering van een winkelcentrum. En steeds vaker ook om een combinatie van nieuwe en bestaande functies van vastgoed. Met een wisselende configuratie van belangen, investeringen, lokale omstandigheden en een samenwerkingsarrangement, komt de gebiedsontwikkeling tot stand.

Wisselwerking tussen proces en ontwerp

De wisselwerking tussen proces en ontwerp bepaalt in belangrijke

mate de ruimtelijke kwaliteit. Een kenmerk van gebiedsontwikkeling is de lange doorlooptijd: een periode van tien jaar is eerder regel dan uitzondering. Binnenstedelijk ligt het gemiddelde op 15 jaar. Gebiedsontwikkeling vergt dus ook continuïteit, een lange adem van partijen en het vermogen om in te spelen op snel veranderende omstandigheden.

Gebiedsontwikkeling beleefde in de periode 1995-2008 een ongekende bloeiperiode. In de crisisperiode (2008-2014) raakte gebiedsontwikkeling als begrip enigszins uit de gratie. Het accent verschoof naar kleinschalig en organisch, terwijl men gebiedsontwikkeling associeerde met grootschalig, sterk planmatig, kapitaalintensief, gedomineerd door grote marktpartijen. De revival kwam vanaf 2014. Ik laat deze golfbeweging zien aan de hand van de Binckhorst in Den Haag. De invloed van de economische conjunctuur en marktbevingen wordt daarmee zichtbaar.

Voorbeeld: De Binckhorst

De Binckhorst is een gemengd bedrijventerrein van 120 hectare tegen het centrum van de residen-

tie aan, met meer dan 100 eigenaren. In 2008 stelde de gemeenteraad een groots en meeslepend masterplan Nieuw Binckhorst vast, opgesteld door het bureau OMA van Rem Koolhaas. Het programma luidde: 7.000 woningen, 900.000 m² economische functies - alles in een hoge mate van functiemenging - en een stadspark van 16 hectare.

De gemeente ging met BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed in zee om in publiek-private samenwerking om dit masterplan te realiseren, met een tijdschors van 20 tot 30 jaar, met ook een verweringsstrategie. Vanuit de markt was veel belangstelling voor deze ontwikkeling. En toen werd het crisis. In 2010 werd het masterplan afgeserveerd. De gemeente en de marktpartijen ontbonden hun samenwerking. Men keek intussen aan tegen een tekort op de grondexploitatie van 200 miljoen euro. De Gebiedsaanpak Binckhorst maakte in 2011 de radicale omslag naar kleinschalige ontwikkelingen. De ambitie om de Binckhorst op termijn te transformeren naar een gemengde stadswijk met naast werken ook wonen, bleef bestaan. Maar het accent verschoof van het realiseren en faseren van een vastomlijnd eindbeeld naar gericht inzetten op kleinere ingrepen op de voorzienbare termijn. De gemeente legde zich toe op versterking van de ruimtelijke structuur en betere inbedding van de Binckhorst in het stedelijk weefsel, onder andere door vernieuwing van de buitenruimte. De rol van de gemeente verschoof van leidend naar begeleidend. Kleinschalige initiatieven, bottum-up, startende bedrijfjes, kregen volop ruimte.

Nieuwe episode in 2017

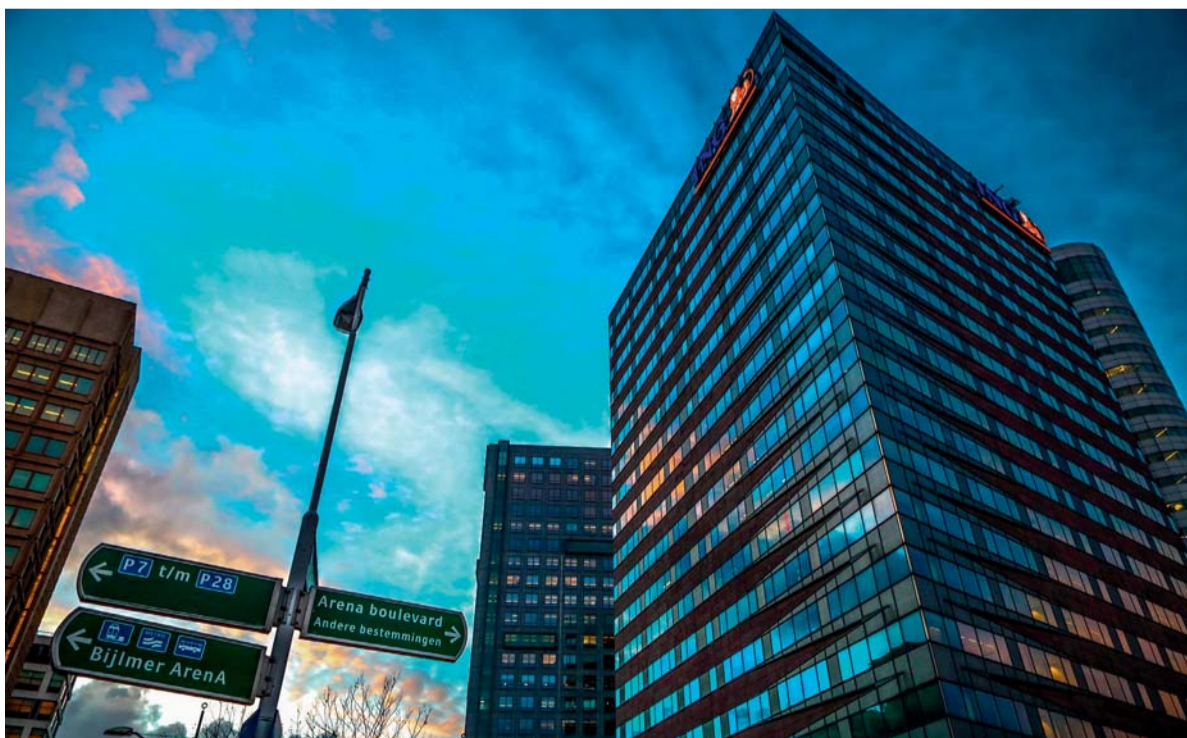
In 2017 breekt alweer een nieuwe episode aan. De vraag naar woningen in de stad is enorm. Het aantal marktinitiatieven (plot-ontwikkelingen) krijgt een dusdanige omvang dat een meer regisserend en planmatig optreden van de gemeente niet kan uitblijven. Een symposium van de Vastgoedsociëteit Haaglanden op 26 april 2017,

onder de sprekende titel 'Booming Binckhorst', markeerde deze omslag. Dezelfde ommekeer zien we in veel andere gunstig gesitueerde transformatielocaties.

De huidige bedrijven en gebruikers hebben de kernwaarden van de Binckhorst op een rij gezet. Die kernwaarden maken het dilemma duidelijk. Men pleit voor een rauw, ongepolijst, gemengd woon-werkmilieu. Met een robuuste stedenbouw en architectuur. Waar volledigheidshalve aan wordt toegevoegd: geen Vinex!

De Binckhorst illustreert de nieuwe werkelijkheid van gunstig gelegen binnenstedelijke transformatiegebieden treffend. Er is animo bij publieke en private partijen voor transformatie door grote vraag. Er zijn hoge afzetprijzen. Er is sprake van een versnipperd eigendom. De gemeente noch marktpartijen voelen zich geroepen om alles aan te kopen. Maar de investeringsdynamiek is echter zo groot, dat een stevige gebiedsregie onmisbaar is. Een deel van de huidige gebruikers en zogeheten placemakers maakt zich zorgen om de karakteristiek van het gebied. Ze voelen zich gebruikt als lokhipsters.

Ik noem deze PPS-vorm joint venture ultralight. Ook wel aangeduid met Develop Apart Together (DAT).



De in het gebied actieve marktpartijen en de gemeente betalen samen de gebiedsorganisatie. Een voorbeeld is Amsterdam Arena-Poort.

'Men gooit het lenen van een boormachine op één hoop met investeren in vastgoed'



Scheidend praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft, Friso de Zeeuw.

Gebiedsregie: best wel veelomvattend

Wat houdt die gebiedsregie in? Dat is niet gering:

- programma en functiemix op hoofdlijnen;
- dichtheid, bouwhoogten, openbare ruimte;
- kostenverdeling en fasering publieke investeringen;
- gezamenlijke marketing, promotie, placemaking en (culturele) manifestaties;
- voortgangsbewaking en parallelle inrichting van de openbare ruimte (incl. parkeren);
- organisatie bewoners- en bedrijvenparticipatie;
- kwaliteitsbewaking van de afzonderlijke plannen;
- afstemming en coördinatie van bouwproductie, logistiek, verkoop en verhuur;
- planning en realisatie maatschappelijke en publieke voorzieningen.

De samenstelling en zwaarte van het takenpakket varieert. Dat is maatwerk per gebiedsontwikkeling. De in het gebied actieve marktpartijen en de gemeente betalen samen de gebiedsorganisatie. De organisatie doet meestal zelf geen (grote) investeringen, ontwikkelt geen vastgoed en doet geen grondexploitatie. De oerversie is te vinden in de Piushaven (Tilburg). Enkele andere voorbeelden in Amsterdam zijn

ArenA-Poort, Bullewijk en Amstel III en Cruquius. In Utrecht bijvoorbeeld de Merwedekanaalzone. Een ander voorbeeld: Zandzoom in Heiloo. Dit gebied telt 1.100 woningen in een niet-stedelijk gebied met 100 eigenaars. De gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid.

Het einde van Planmatige gebiedsontwikkeling

De veranderingen in de opgaven (en soms van spelers) moeten we scherp onderscheiden van het leerstuk, de paradigma's en de werkwijzen van gebiedsontwikkeling. In de crisisperiode groeide de twijfel over de houdbaarheid daarvan. Planmatige gebiedsontwikkeling zou zijn langste tijd hebben gehad. De kernbegrippen van de baanbrekende omwenteling luiden aanvankelijk: kleinschalig, organisch, bottom-up en particulier opdrachtgeverschap. Zelfstandige projectontwikkelaars zouden ophouden te bestaan. De overheid zou de nieuwe projectontwikkelaar worden. Voor zover nog sprake zou zijn van planmatige gebiedsontwikkeling, dan alleen nog door beleggers die - na de herontwikkeling - beheer en exploitatie van het hele gebied voor hun rekening zouden nemen. De verkondiging van deze nieuwe werkelijkheid kreeg zelfs een officieel tintje, met het verschijnen van de publicatie van het Ministe-

rie van Infrastructuur en Milieu: 'Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl' in 2012. In 2014 verscheen nog een vervolg-publicatie met 24 voorbeelden.

Naarmate de crisis aanhield, groeide de aanhang van gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl. Het gedachtegoed bereikte in de periode 2012-2014 bijna de status van de nieuwe standaard voor gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl

De nieuwe paradigma-indeling van gebiedsontwikkeling bestond uit versie 1.0: oude stijl (planmatig, met waardesprong; 'dit type werkt nauwelijks meer'), versie 2.0: organisch, bottom-up en zeer kleinschalig en 3.0: Nieuwe Stijl. Dit boekje kondigt het einde aan van de eenmalige waardesprong, gemakshalve gedemoniseerd tot snelle winst.

Bij Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl - ook aangeduid als Gebiedsontwikkeling 3.0 - horen andere spelers: 'partijen die ook een lange termijn focus hebben'. Men kondigt een paradigmawisseling af. Die omvat drie kernpunten: 1. 'Vastgoedbeleggers (institutionele beleggers, corporaties, enz.) en vastgoedgebruikers (particulieren, instellingen en bedrijven) bepalen de ontwikkeling in een gebied. 'De snelle ontwikkelaar' uit het model 1.0 is van het toneel

verdwenen.' Gezien de aard van de hen toevertrouwde gelden, hantieren beleggers een laag risicoprofiel en hebben veelal een FBI-status. Ze kunnen niet of slechts op bescheiden schaal in de eerste fases (zonder passend bestemmingsplan, laat staan bouwvergunning) risicodragend investeren. We moeten deze stellingname dan ook kwalificeren als Voodoo.

2. In Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl versmelten herontwikkeling, exploitatie en beheer tot een onlosmakelijke eenheid: 'ketenverlenging'. In de praktijk zien we dat niet gebeuren. In de keten van gebiedsontwikkeling zien we (nog steeds) bedrijven die zich zuiver toeleggen op herontwikkeling en daarna verschillende plandelen verkopen aan particulieren en beleggers. Daarnaast neemt de gemeente het openbaar gebied in

GEBIEDSONTWIKKELING

beheer. Dat is de praktijk. En bovendien: wat is daar mis mee? We moeten deze stellingname dan ook kwalificeren als Voodoo.

3. Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl stelt: 'Allerlei nieuwe niet-vastgoedpartijen als zorgverzekeraars, afvalbedrijven en energieleveranciers, gaan investeren in de gebiedsontwikkeling. Zo ontstaan nieuwe verdienmodellen en ketenverbreding. Vastgoed raakt op de achtergrond'.

Daar is totaal niets van terecht gekomen. De grondexploitatie is nog steeds het financieel-economische hart van de gebiedsontwikkeling. Bij gebiedsontwikkelingen die door publieke middelen worden gedragen (infra; waterveiligheid) staat het budget voor de civiel- en cultuurtechnische werken en de inrichting van het gebied centraal. Zorgverzekeraars en afvalbedrijven investeren nul komma nul in gebiedsontwikkeling. Energieleveranciers doen dat wel, bijvoorbeeld met warmtenetten en bij de planning van windmolenparken. Dat hangt samen met de energietransitie en niet met de crisis. Vastgoed raakt in het geheel niet op de achtergrond. Integendeel, het investeringsvolume is nog nooit zo hoog geweest. We moeten deze stellingname dan ook kwalificeren als Voodoo.

Leerpunten uit de crisis

Zijn er dan geen leerpunten aan de crisisperiode te ontleen? Die zijn er wel degelijk. Ik zet ze op een rij en voorzie ze van een duiding.

'De eindgebruiker centraal'

Voor marktpartijen is dit 'verbeterpunt' uiterst pijnlijk. Want de vraag luidt natuurlijk: 'Wat of wie stond er dan voor die tijd bij jullie centraal? Marktpartijen zeggen de markt te kennen en daarop in te spelen. Kennelijk was die focus verslapt. In een aanbiedersmarkt dreigen aanbieders (waaronder de ontwikkelaars) lui te worden. Als marktdruk ontbreekt, vermindert de noodzaak om heel nauwkeurig aan de wensen van eindgebruikers tegemoet te komen. Ook gaan marktpartijen te makkelijk mee met politieke hobby's in plaats van de discussie aan te gaan. Daarnaast betreden (weer) allerlei cowboys en speculanten het veld die slechte plannen en producten produceren. Zij jagen louter de prijzen omhoog.

'Ontslakken'

Dat houdt kortgezegd in: sneller, flexibeler en goedkoper acteren in het proces van gebiedsontwikkeling. Ook het terugdringen van de overdosis (gemeentelijke) regulering hoort hierbij. In crisistijd groeide het bewustzijn bij gemeenten om grote en kleine investeringen te faciliteren. Bij overheden draait de beleidsmachine weer op volle toeren en vervaagt het onderscheid tussen evidente publieke belangen en micromanagement en politiek hobbyisme. Processen vertragen weer. Gebiedsontwikkeling dreigt (weer) dichtgeregeld te worden. Er vallen weer sectorale clusterbommen. De verworvenheden van een slagvaardige bestuursmentaliteit eroderen.

Tijdelijke bestemmingen

Door het uitblijven van de definitieve ontwikkeling, ontstond ruimte voor allerlei initiatieven

van tijdelijke aard voor 'ongebruikte' gebouwen en terreinen. Die zorgden voor levendigheid en 'placemaking' in het gebied. Men spreekt nu wel over lokhipsters.

Organische gebiedsontwikkeling

De dominante planmatige aanpak van voor de crisis heeft de meer organische werkwijzen groten-deels weggedrukt. In de crisis kwam hier weer volop ruimte voor. Daarbij rees het misverstand dat dit het nieuwe en tevens enige én superieure model zou zijn. Men dacht niet in termen van repertoireverbreding, niet-en-en-maar: of-of.

Lichtere vormen van publieke-private samenwerking.

Daar gaf ik al een voorbeeld van.

Flexibelere, faseerbare planvormen zonder vastomlijnd eindbeeld

Voor de crisisperiode kreeg het masterplan in toenemende mate een uitgewerkt en gedetailleerd karakter. 'Blauwdrukplanning' met een strakke programmering, planning en fasering. De crisis maakte een einde aan deze praktijk, waarin ook gebiedsontwikkeling en projectontwikkeling bijna leken samen te smelten. Het masterplan werd weer aanmerkelijk globaler en meer indicatief, en kreeg benamingen als spelregelkaart, essentiekaart, dashboard of ontwikkelingsstrategie.

In een periode van opgaande economie kunnen - regionaal en voor bepaalde marktsegmenten - gemakkelijk weer aanbiedermarkten ontstaan. Een overspannen marktsituatie kan verworvenheden van de crisis, of je zou eigenlijk moeten zeggen: normalisaties, weer te niet doen.

'Van bezit naar gebruik'

Het alom gebruikte en slaafs nagevolgde adagium 'van bezit naar gebruik' vraagt op een krachtig tegengeluid. Totaal uiteenlopende ontwikkelingen gooit men namelijk op één hoop en roept die uit tot nieuwe leidende maatschappelijke trend. Het gaat bijvoorbeeld om: nieuwe commerciële exploitatievormen, zoals Uber, Airbnb en Spotify, of het lenen van een boormachine bij de burens via een buurtappje, of deel-auto's, of het 'duurzaam' hergebruik van materialen. Ook in de wereld van de gebiedsontwikkeling is dit foute adagium diep geïnfiltreerd. Het leidt soms tot onzinnige gevolgtrekkingen. De ijzersterke institutionele, emotio-



De oerversie van gebiedsregie is de Piushaven in Tilburg.

nele en juridische status van eigendom van grond en vastgoed heeft geen millimeter aan actualiteit verloren. Niets wijst erop dat dit in de toekomst gaat veranderen. Dat geldt ook voor daaraan ontleende rechten zoals erfpacht en huur. Soms is ontneming en inperking van het eigendomsrecht - zoals onteigening en toepassing van het gemeentelijk voorkeursrecht - onontkoombaar om een gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren. Dan gelden zorgvuldige wettelijke waarborgen, uitgewerkt in uitgebreide jurisprudentie. Een gebalanceerd stelsel. Marginale verbeteringen zijn zeker mogelijk en een discussie waard. Wie die discussie ingaat met het uitgangspunt: 'we gaan toch van bezit naar gebruik', zet zichzelf buiten spel. Mega-misverstanden ontstaan, zoals 'flexibiliteit en het gemakkelijk in- en uitstappen (bij gebiedsontwikkeling) worden steeds belangrijker; we gaan immers van bezit naar gebruik'. Ik heb dat gelezen in de nieuwe nota grondbeleid van de gemeente Eindhoven. Men gooit dus het lenen van een boormachine op één hoop met een miljoeneninvestering in grond en vastgoed.

Koester onze stedelijke structuur: geen megastad

Als we kijken naar de ruimtelijke economie en de sociaal-culturele verschillen, dan zien de regionale verschillen binnen ons land er heel anders uit. Amsterdam is losgezongen van de rest van NL. Amsterdam is de Randstad niet. Amsterdam maakt inmiddels deel uit van een internationaal stedelijk systeem. De demografische en economische ontwikkelingen wijzen daarop. Ook qua woningmarkt is de hoofdstad inmiddels losgezongen van de rest van Nederland (met koninklijke medewerking). Ruimtelijk-economisch is het 'Rompertje van Nederland' veel relevanter dan de Randstad. Nog steeds bestaat de Amsterdamse (en Haagse) neiging om de sterke stedelijke regio's in Brabant, Gelderland en Overijssel te ontkennen (met uitzondering van Eindhoven). Dat is schrijnend, omdat sommige van deze regio's het beter doen dan delen van de Randstad. De gedachte - van mijn gewaardeerde collega Zef Hemel - om Amsterdam te verdubbelen en om

zwaar te verdichten, is een slechte gedachte, omdat die onze typische stedelijke structuur bedreigt. En ook de hijgerige pleidooien voor 'metropoolvorming' als nieuwe heilige graal en stedelijke verdichting gaan soms die kant op. Onze relatief kleinschalige stedelijke structuur heeft drie grote voordelen. Mensen waarderen de 'menselijke maat' en nabijheid van voorzieningen, van water en groen op fietsafstand. De afwisseling tussen stadsbebouwing, voorzieningen, groene ruimte en water schept goede voorwaarden om maatregelen tegen bijvoorbeeld klimaatverandering te nemen. De groene, waterrijke, 'verdunde' stad heeft meer voordelen dan de 'verdichte' stad. En een ander belangrijk kritiekpunt is dat alle megasteden kampen met de scheiding van arme en rijke inwoners. Londen is daarvan een sprekend voorbeeld. De gewone werkende mensen zijn door hoge woningprijzen steeds verder naar de buitenkant van de stad gedrukt. Onze kleinschalige structuur voorkomt deze verregaande segregatie en heeft dus ook uit sociaal oogpunt voordelen. Heeft die 'verdichte' megastad dan niet het voordeel dat je het openbaar vervoer beter kunt regelen? Dat rendeert immers alleen met concentratie van mensen en dikke vervoerstromen. Natuurlijk moet bijvoorbeeld Randstadrail worden uitgebreid. Maar die zware o.v.-infra is niet overal vanzelfsprekend. Een voorbeeld. Mijn regio Waterland (Purmerend en omliggende plaatsen) heeft een frequent rijdend en fijnmazig openbaar vervoerssysteem met vrije busbanen. De modal-split is 40 procent. Onderdeel van de megastad-gedachte is uiteraard de doortrekking van de Noord-Zuidlijn naar Waterland, waarmee dat nu uitstekend werkend en winstgevend bussysteem zou worden vernietigd. Met gebiedsontwikkeling en ontwerpkracht kunnen wij zowel de forse verstedelijkingsop-

gaven aan als onze kleinschalige stedelijke structuur verder versterken.

Ik benadruk dat gebiedsontwikkeling niet per definitie de aangewezen methode is voor aanpak van de hierboven besproken thema's. Toch benoem ik schaamteloos en zwaar gemotiveerd de volgende winstpakkers van gebiedsontwikkeling:

- maatschappelijke en economische meerwaarde;
- 'omgevingskwaliteit leveren door combinatie';
- maatschappelijk draagvlak;
- bij grensverleggende projecten: internationale uitstraling.

De rol van leiderschap

Ik kom aan mijn laatste inhoudelijke thema: de rol van mensen op leidinggevende posities. Met de toegenomen complexiteit wordt die rol steeds belangrijker. En als we even teruggaan naar het welslagen van het joint venture ultralight-model, is de persoon die schakelfunctie vervult zelf doorslaggevend. Noem het de gebiedsregisseur. Het moet een mannetjesputter (m/v) zijn, een type dat niet alleen de in de gebiedsontwikkeling actieve partijen op één lijn weten te houden, maar dat - minstens even belangrijk - door de gemeentelijke bureaucratie heen weten te breken. Het competentieprofiel heeft dus iets van 'de groene baret'. Maar dat is toch te martiaal. De persoon kan voortkomen uit de kring van de marktpartijen. Het kan ook een onafhankelijke procesmanager of een gemeentebestuurder zijn. Ik liet de Piushaven in Tilburg de revue passeren. Degene die de rol van gebiedsregisseur met verve vervult is Thérèse Mol. Daarom wil ik haar graag het eerste exemplaar van mijn boek aanbieden.

OVER DE AUTEUR

Friso de Zeeuw nam op 15 december afscheid als praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

Zo werkt Gebiedsontwikkeling

Aan het einde van zijn uittrede als praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft overhandigde Friso de Zeeuw het eerste exemplaar van zijn boek 'Zo werkt Gebiedsontwikkeling' aan projectmanager Thérèse Mol van het Projectbureau Piushaven in Tilburg.

'Het is een slecht idee om Amsterdam te verdubbelen en zwaar te verdichten'