

Spiegelen op gebiedsontwikkeling

‘Geld kun je niet zien, wel wat er bu

Daar waar belangrijke partijen elkaar vertrouwen, worden gebieden goed ontwikkeld. Het juli/augustusnummer van B&G besteedde aandacht aan het nieuwe praktijkboek van Peter van Rooy, dat onder meer een lans breekt voor vertrouwen en dus kwaliteit. Hoogleraar George de Kam en Willem van der Made, directeur stadsontwikkeling van Den Bosch, geven hun reactie: “Financier op een heldere manier ook andere voorzieningen dan alleen ruimtelijke investeringen”, beveelt de één aan. “Publiek opdrachtgeverschap kun je nooit uitbesteden”, zegt de ander.

Derk van der Laan

Zelfstandig gevestigd adviseur en journalist

An de Radboud Universiteit Nijmegen is prof. dr. George de Kam bijzonder hoogleraar Maatschappelijk ondernemen met grond en locaties. Hij oordeelt positief over het Praktijkboek Gebiedsontwikkeling II, maar plaatst ook een kanttekening: “Het is een breed georiënteerd en indrukwekkend product, met veel relevante suggesties. Wel een boek met een groot aantal boodschappenlijstjes voor alle betrokkenen, misschien net iets teveel van het goede. Maar anderzijds: misschien houdt deze aanpak de ontwikkeling in beweging, en dat is belangrijk.”

Vertrouwen is een belangrijke factor, het kan niet genoeg worden gezegd, aldus De Kam: “Partijen verliezen regelmatig het onderlinge vertrouwen en dan duurt het weer lang voor dat terug is. Er liggen vaak belangrijke materiële oorzaken aan ten grondslag wanneer voldoende vertrouwen ontbreekt. Ingenomen grond- en andere posities spelen een belangrijke rol. Of traditie. Ook zie je dat het gemeenten soms spijt dat ze onvoldoende actief grondbeleid hebben kunnen voeren. Dan maken ze zich later aan de onderhandelingstafel sterk om alsnog wat te kunnen bereiken. Vertrouwen moet zo’n enthousiasme genereren dat een mentaliteit ontstaat, waarbij de partners zeggen: volgens het contract hoeven we dat stuk extra kwaliteit niet te realiseren, maar we gaan het wel doen!”

Bredere kijk

Een belangrijk thema voor De Kam is dat overheden voor het ontwikkelen van een bepaald gebied een breed en helder eisenpakket met maatschappelijke doelen moeten bepalen. Ook het Praktijkboek wijst in die richting: “Dat eisenpakket moet zeker niet alleen over

ruimtelijke termen gaan, maar ook over duurzaamheid, en over bijvoorbeeld woon- en zorgvoorzieningen. Een voorbeeld? Neem groen. In de praktijk is het gewoonte de kosten daarvan om te slaan over andere planonderdelen. Iedereen accepteert dat. Maar een hangplek voor ouderen maken of een seniorensteunpunt openen? Of een netwerk van zorgvoorzieningen dat nodig is zodat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen, levensloopbestendig dus? Doorgaans worden zulke eisen niet gefinancierd uit gebiedsontwikkeling. Terwijl iedereen ziet dat de vraag er is en je ook één ding zeker weet: in de toekomst neemt die vraag alleen maar toe”. De Kam noemt ook sociale woningen als expliciet onderdeel van het ruimere pakket eisen voor locaties: “Geef ze een duidelijke plaats, want vaak is deze huizenbouw helemaal niet vanzelfsprekend meer, terwijl die maatschappelijk wel gewenst is.”

De bredere eisenpakketten zouden in zijn ogen ook goed een plek kunnen krijgen in een gebiedsconcessie waarbij de overheid eerst middels heldere randvoorwaarden het publieke belang borgt. En vervolgens overeenkomt dat marktpartijen de bouw, vastgoedexploitatie en eventueel beheer en onderhoud voor hun rekening nemen. Maar een gebiedsconcessie voorbereiden en sluiten vergt veel, zeker van overheidszijde: “Je moet kien en alert zijn”.

Corporatie blijft met grond zitten

Vroegtijdig en informeel overleg tussen overheid en marktpartijen, één op één, kent in de praktijk grenzen. “Het komt toch meer dan eens voor dat een corporatie of een projectontwikkelaar met goedkeuring van een overheid grond aankoopt ten behoeve van toekomstige

iten gebeurt'

gezamenlijke gebiedsontwikkeling. Maar na verloop van tijd verandert een gemeente van koers en blijft de partij die inkocht met de grond zitten. Een andere grens doet zich voor wanneer een tevoren gewenste samenwerking met één bepaalde partij lastig blijkt omdat de gemeente bij aanbesteding toch gedwongen is om naar buiten te gaan. En dan is het de vraag of met zo'n ruimere procedure de eerder gemaakte subtielere afspraken over kwaliteit en langjarige trajecten goed tot hun recht komen."

Reële combinaties zoeken

"Nederland bevindt zich in een overgangsfase. Aan de nieuwe verhoudingen op het gebied van grond, waarbij marktpartijen belangrijke posities innemen, zijn we eigenlijk nog niet gewend. Er is onvoldoende routine ontwikkeld om daar goed mee om te gaan. De meeste instrumenten zijn toegesneden op de oude situatie, waarin het particu-

lier grondbezit veel bescherming geniet. Het recht op zelfrealisatie mag worden genuanceerd, vind ik. Vanuit publiek belang mag de overheid soms best ingrijpen. Zonder overheidsbeleid zou bijvoorbeeld een derde van Nederland onder water komen te staan. De particulier kan dus zonder de overheid vaak helemaal niets."

De Kam betoogt dat vertrouwen cruciaal is, maar dat daarbij altijd de materiële realiteit van het gebied in de gaten moet worden gehouden: "Wat zijn de ontwikkelingskansen, welke reële combinaties van functies en investeringen zijn er mogelijk? Soms zitten actoren wel met elkaar aan tafel maar zien sommige het belang niet in van extra kwaliteit, van goede gebiedsontwikkeling. Of zijn ze gewoon niet in staat om daaraan bij te dragen, bijvoorbeeld omdat het buiten hun competentie valt. Betrokkenen moeten beseffen dat samen ondernemen meer waarde oplevert. Wat dan helpt is een eerdere positieve gezamenlijke ervaring. Of dat zij een gunstige grondpositie innemen.

Maar het vereist wel dat iedereen zo vroeg en zo helder mogelijk alle (on)mogelijkheden op tafel legt. Het verlangt dat zij ook open staan voor het belang van anderen, beseffen binnen welke marges anderen opereren, weten wat onderhandelen is en zelf ook kunnen geven en nemen".

De gemeentelijke praktijk

Lukt het binnen gemeenten om langjarig vertrouwen tussen publieke, private en particuliere partijen bij gebiedsontwikkeling te realiseren? Ja, zegt Willem van der Made, al twintig jaar directeur stadsontwikkeling in 's Hertogenbosch. Het kan en ook bij de belangrijke component grondbeleid heeft hij ervaren dat het gezamenlijk bedenken van de aanpak blijvend vruchten afwerpt. De ontwikkeling van het Paleiskwartier in die stad wordt door velen gezien als schoolvoorbeeld van succesvolle gebiedsontwikkeling. Dat bleek onder meer tijdens de Spiegeldag Gebiedsont-

De ontwikkeling van het Paleiskwartier in 's Hertogenbosch wordt door velen gezien als schoolvoorbeeld van succesvolle gebiedsontwikkeling.





De stad over het spoor heen ontwikkelen, is de grote ambitie.

wikkeling in Rotterdam op 9 september 2009, van Habiforum en het programma NederLandBovenWater.

De wijk maakt deel uit van de spoorzone waar bij elkaar 2,5 miljard euro wordt geïnvesteerd. Dit is het gebied direct ten westen van station Den Bosch. Een nieuw compleet woon- en werkgebied ontstaat hier, met een geheel eigen identiteit. De stad over het spoor heen ontwikkelen, is de grote ambitie. Als een aanvulling op alles wat de binnenstad te bieden heeft. De helft kwam inmiddels aan snee, met belangrijke vestigingen als het Paleis van Justitie, een ziekenhuis (in aanbouw), grote MBO en HBO instellingen (met in totaal 20.000 onderwijsvolgers). Vijfduizend mensen werken er, een park is gereed. Er zijn in de zone 2000 woningen opgeleverd, in de vorm van appartementen, penthouses, maisonnettes en grondgebonden woningen.

Loopafstand

In de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier (30 hectare) werkt de gemeente publiek-privaat samen. Het gebied

komt in de plaats van een verouderd bedrijventerrein en ligt op loopafstand van de binnenstad, via een Passarelle over het station. De onderneming ontwikkelt en voert de regie over planvisie en exploitatie, ofwel aankoop, sloop, bouw en verkoop van panden.

Van der Made signaleert dat er “een Bossche manier van werken” bestaat, waarbij inmiddels de kunst van de publiek-private samenwerking van het Paleiskwartier is herhaald bij drie, en straks vier, andere lokale gebiedsontwikkelingen. Als belangrijke factor noemt hij: “Publiek opdrachtgeverschap kun je niet uitbesteden. Dat heb ik altijd uitgedragen”. In het Paleiskwartier komt de kwestie weinig voor dat de eigendomsbescherming van enkele individuen zich niet verhouden tot de kwaliteitsverliezen voor grote aantallen toekomstige bewoners en gebruikers. We gaan in Den Bosch over tot onteigening als het eventueel moet. Iedereen weet dat”.

Van der Made: “Door het combineren van grond- en vastgoedexploitatie is er sprake van een redelijke open boekhouding en vervallen de discussies die je vaak hebt tussen grond- en vastgoed-

exploitanten. We stoppen exploitaties bij elkaar, en dat geeft in mijn ogen voldoende transparantie. De gemeente loopt zelf ook risico. Mijn boodschap is: maak constructies allemaal niet te in gewikkeld”. Overigens toont hij zich absoluut niet enthousiast over het huidige, beschikbare ruimtelijke orderingsinstrumentarium: “Het dwingt ontwikkelingen teveel in een keurslijf. Er is een grote druk om zoveel mogelijk zaken tevoren in overeenkomsten vast te leggen en dat pakt in de praktijk niet goed uit.”

Waarom het lukt

Van der Made noemde tijdens de Spiegeldag de hele rij redenen die het succes van het kwartier bepalen: “In de eerste plaats zijn het doel en het plankader helder. Zo is er voor het gebied een bestemmingsplan gemaakt dat de hele procedure heeft doorgemaakt tot aan de vaststelling. Daar is gestopt om in de praktijk voldoende flexibel te kunnen handelen, omdat tijdens de looptijd van uitvoering een aantal omstandigheden verandert. We hanterden bij de realisatie vooral procedures van artikel 18 en 19 van de toen geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening.”

Als tweede belangrijke voorwaarde noemt Van der Made dat het project een ‘ziel’ moet hebben: “Een locatie dient zich te onderscheiden, moet een eigen identiteit hebben. Maar vooral moet er een echt persoonlijk opdrachtgever zijn, die erbij betrokken is van plan tot tegel. En die de verkeerd gelegde tegel ook zelf rechtzet. Iemand, ambtelijk of vanuit het bestuur, die er echt wakker van ligt wanneer het project niet goed gaat.”

“In de derde plaats zijn gezaghebbende trekkers nodig om de kar telkens verder te brengen, een directeur of een wethouder die kan operen, beslissingen nemen en knopen doorhakken. Wanneer jij zware mensen inzet, zie je dat marktpartijen ook hun beste krachten in dit project naar voren schuiven. Een volgende factor is continuïteit van betrokkenen. Het is belangrijk dat steeds dezelfde mensen van verschillende kanten aan tafel zitten. Sommigen vanuit de gemeente en de marktpartijen zijn al vanaf 1999 bij het

project betrokken. Dat geeft een grote persoonlijke binding. De partijen moeten als organisaties ook bereid zijn om langjarig, tien tot vijftien jaar, met elkaar de relatie aan te gaan.”

Als vijfde factor geldt: gelijkwaardigheid en vertrouwen, plus gelijke zeggenschap: “Je moet vertrouwen zien te krijgen en te houden en dat speelt zeker een rol bij het uitkiezen van je partners. Wij vinden een belangrijk uitgangspunt dat anderen in kwaliteit kunnen en willen denken. Want geld zie je niet, wel wat er buiten gebeurt. Zorg zoveel mogelijk voor unanieme besluitvorming”.

Als één na laatste factor moet de gemeente ondernemende mensen inzetten en de marktpartijen juist mensen met oog voor het publiek belang, “wat natuurlijk iets heel anders is dan een onderneming zijn. Het beleid kun je soms best naar je hand zetten. Bijvoorbeeld door schaarste te kweken. Er is in deze periode in Den Bosch ook geen andere concurrerende kantoorlocatie op de markt gezet.” Tot slot noemt hij, eigenlijk logisch voortvloeiend uit deze rij: “Iedereen hoort trots te kunnen zijn op het project”.

Meegroeien

Gebiedsontwikkeling vereist continu en blijvend aandacht van vele partijen. Zoals bij het Paleiskwartier de bereikbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte. Want behalve een optimale openbaar vervoer verbinding, met

het station naast de deur, is auto- en fietsbereikbaarheid een belangrijke factor, inclusief voldoende parkeervoorzieningen. Bewoners en gebruikers zijn gebaat bij goed beheer en dat moet veel aandacht krijgen, stelt Van Rooy in zijn boek. Hij pleit voor een toekomstbestendige, levenscyclusbenadering van gebieden zodat gebiedsbetrokkenen vanzelf meegroeien met de steeds betere kwaliteit van het gebied en herinvesteren indien de veranderende vraag dat vereist. Zo voorkom je dat groot onderhoud pas aan de orde komt als ‘eindelijk alles op de schop gaat’.

Van der Made: “De ontwikkelingsmaatschappij trekt eraan dat er verenigingen van eigenaren komen. Dat gebeurt per flatgebouw maar ook voor het hele gebied. Er is een Coöperatie Wijkbelangen Paleiskwartier, met verschillende vertegenwoordigers, ook ondersteund door de ontwikkelingsmaatschappij. De informatie gaat onder meer via een digitale nieuwsbrief. Vrijwel elke maand is er overleg en dat gebeurt op een soepele manier. Het is vooral en kwestie van bijpraten. In de fase van ontwikkeling waren er eigenlijk weinig zittende bewoners, en veel bestaande ondernemers stonden op het punt te verhuizen”.

Daardoor is coproductie, het met gebiedseigen belangen samen herontwikkelen van een gebied, hier niet intensief aan de orde: “Maar nieuwe bewoners roeren zich des te meer: één van de punten is het tijdstip dat de openbare ruimte definitief vorm krijgt, dus wanneer bouwverkeer niet meer de straat in

hoeft of mag. Onderhoud en functionaliteit van voorzieningen zijn ook belangrijke onderwerpen. Ik zie veel begrip over en weer. De ontwikkelingsmaatschappij helpt, daar waar het kan.”

Dualisme negatieve factor

De kans dat grote succesvolle projecten zoals het Paleiskwartier kunnen starten, is momenteel in het algemeen minder groot. Zolang een project goed gaat, heb je geen probleem met de politiek, ervaart Van der Made zelf. Hij vindt de huidige landelijke situatie moeilijk in te schatten omdat elke stad weer anders is. Wel ziet hij een negatief gevolg van de invoering van het duale systeem in gemeenteraden.

“Ik denk dat in veel raden de neiging toeneemt om alles, inclusief de details, zelf te willen controleren. De idee om als raad de grote lijnen vast te stellen en daarop projecten en hun voortgang te toetsen, verdwijnt wat op de achtergrond. Loslaten kunnen de raden heel moeilijk. Dat is geen stimulans voor het heden ten dage starten van een grotere PPS”, aldus Van der Made.

“Het is een ook hele kunst voor raadsleden om goede randvoorwaarden te kunnen formuleren en vast te stellen. En zich vervolgens te beperken tot bemoeienis daarmee. Belangrijk binnen een gemeente blijft hoe sterk het ambtelijk apparaat is of het gemeentebestuur”.