

De engel uit het marmer
Reflecties op gebiedsontwikkeling

de Zeeuw, W.C.T.F.

Publication date
2007

Document Version
Final published version

Citation (APA)
de Zeeuw, W. C. T. F. (2007). *De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft University of Technology.

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De engel uit het marmer

Reflecties op gebiedsontwikkeling

Friso de Zeeuw





Friso de Zeeuw (1952) is sinds 1 augustus 2006 parttime praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft (faculteit Bouwkunde). Dit boek weerspiegelt een deel van de kennis en inzichten die hij in dat kader heeft opgedaan.

Zijn hoofdfunctie is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds, de grootste projectontwikkelaar van Nederland die ook in andere Europese landen actief is. Rabobank is eigenaar van Bouwfonds.

De Zeeuw over zijn werk bij Bouwfonds: "Het gaat om het verkennen en introduceren van nieuwe marktgebieden die voor ons bedrijf interessant kunnen zijn; dat waren bijvoorbeeld stedelijke herstructurering, betaalbare koopwoningen, vergaande gebiedsgerichte aanpak, rood-voorgroen-plannen en nieuwe vormen van samenwerking met de overheid en maatschappelijke organisaties. Daarnaast maak ik veel werk van het onderhouden van betrekkingen met overheden, waarbij het altijd gaat om inhoudelijke kwesties. Alleen als je op een open manier, kennis en inzichten met elkaar deelt, kan je zo nu en dan ook succesvol lobbyen. En eerlijk gezegd moet ik als directeur Nieuwe Markten regelmatig de 'oude markten' beschermen tegen beleidsonzin; dat hoort er ook bij".

Friso de Zeeuw bekleedt een tiental bestuursfuncties en commissariaten. Zo hij is onder meer bestuursadviseur van de Neprom (vereniging van grote projectontwikkelaars), dagelijks bestuurder van het Instituut voor Bouwrecht en bestuurder van het Economisch Instituut Bouwnijverheid.

In de buitencategorie vallen de voorzitterschappen van de Stichting DDR-Collectie en het Meezingkoor Waterland.

Voordat De Zeeuw in 1998 zijn functie bij Bouwfonds aanvaardde, was hij gedeputeerde van de provincie Noord-Holland (PvdA), senior adviseur bij Berenschot, wethouder van de gemeente Monnickendam, beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam en jurist bij een stedenbouwkundig bureau. Hij studeerde in 1976 af aan de juridische faculteit van de Vrije Universiteit. Dat kostte hem naar eigen zeggen aanzienlijk minder moeite dan de voltooiing van de gymnasium beta-opleiding die daaraan vooraf ging.

De engel uit het marmer

Reflecties op gebiedsontwikkeling

Friso de Zeeuw

TU Delft, 2007

ISBN 978-90-9022117-5

© 2007, Friso de Zeeuw

Uitgever

Technische Universiteit Delft

Ontwerp

Irene Crone Vormgeving, Utrecht

Omslag

Zicht op Oud-IJmuiden;

Illustratie

Theo van den Boogaard

Druk

Thieme Media Services, Delft

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd, opgeslagen in een
geautomatiseerd gegevensbestand,
of openbaar gemaakt, in enige vorm
of op enige wijze, hetzij elektronisch,
mechanisch, door fotokopieën,
opnamen of enige andere manier,
zonder voorafgaande toestemming
van de auteur.

Inhoudsopgave

Inleiding	04
1. GEBIEDSONTWIKKELING: KERN EN CONTEXT	06
1.1 De kunst van verbinden	06
1.2 Gebiedsontwikkeling als werkwijze	09
1.3 Overheid en markt: schuivende panelen	10
1.4 Soorten gebiedsontwikkelingen en de hun voortstuwende krachten	12
1.5 Wettelijke context; goed en slecht nieuws	15
1.6 Een blik over de grenzen	20
2. OVERHEID, MARKT, MAATSCHAPPIJ: NIEUWE VERHOUDINGEN ZONDER DUIDELIJKHEID	22
2.1 De stille revolutie in de periode 1985-1995	22
2.2 'Regie houden', een poging tot precisering	24
2.3 Reputatie en onderling vertrouwen; nog een wereld te winnen	26
2.4 Selectie- en samenwerkingsvormen; volop veranderingen	28
2.5 Overheden onder elkaar; het huis is niet op orde	33
3. DRIE SOORTEN GEBIEDSONTWIKKELING UITGELICHT	38
3.1 Stadsreparaties	38
3.2 Rood-voor-groen: weinig resultaten	39
3.3 Stedelijke vernieuwing; de middenklasse stelt eisen	44
4. MEERWAARDECREATIE: THE PROOF OF THE PUDDING	49
4.1 Het concept: de contouren van de engel	49
4.2 Het kwaliteitsdebat	51
4.3 Leefstijlen, je moet er in geloven	55
5. PROCES: HAKKEN IN HET MARMER	56
5.1 De chaostheorie biedt hulp	56
5.2 Op zoek naar de doorwaadbare plaats	60
5.3 Het ontwerp als wapen in de strijd	61
6. DE AGENDA VAN DE PRAKTIJKSTOEL GEBIEDSONTWIKKELING	65
Samenvatting	66
Literatuur	71
Noten	72

Inleiding

DE ENGEL UIT HET MARMER

Komt de engel uit het marmer? Wat een rare titel. Het is maar een uitspraak van Michelangelo. Die zei: "Ik zag een engel in het marmer en houde het zolang tot hij vrij kwam". Ik heb niks met Michelangelo, niks met marmer en al helemaal niks met engelen. Toch heb ik voor deze titel gekozen. Omdat het de kern weergeeft van waar het bij gebiedsontwikkeling ten diepste om gaat: de ingreep in de omgeving, die tot een verbetering, tot iets moois moet leiden. Michelangelo duidde het creatieve moment, de inspiratie, het idee en - met het houwen in het marmer - het geploeter om tot het beoogde resultaat te komen. In mijn verhaal zal het vaak over dat geploeter gaan.

Het houwen in het marmer is inmiddels voor gebiedsontwikkelaars geen soloactie meer, maar een coproductie van een variëteit aan beeldhouwers. En allemaal hebben ze zo hun eigen voorstelling van de engel die uiteindelijk uit het marmer tevoorschijn moet komen.

Deze publicatie is gestoeld op mijn intreedende als praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft op 20 juni 2007. Zonder de actieve ondersteuning van Agnes Franzen, als universitair docent verbonden aan de praktijkleerstoel, was dit boek er niet gekomen.

Praktijkwetenschap is voor mij participerende observatie, empirie en reflectie bedrijven en wichelroede lopen tegelijk. Ik maak in grove pennenstreken de balans op van vijftien jaar gebiedsontwikkeling in Nederland en werp een blik vooruit. Ik leg daarbij het accent op de veranderde verhouding en samenwerking tussen overheid en private gebiedsontwikkelaars. Deze invalshoek past goed

in de specifieke, publiek-private oorsprong en opdracht van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.

Met deze publicatie wil ik inzicht geven in de soms stormachtige ontwikkelingen in en rond het werkveld van de gebiedsontwikkeling. Hoewel het begrip 'gebiedsontwikkeling' trekken van een modeverschijnsel heeft, hoop ik te laten zien dat de werkwijze die er achter schuil gaat blijvende betekenis heeft. In gebiedsontwikkeling vinden de deelnemers vaak opnieuw het wiel uit.

Met dit boek wil ik aankomende en actieve gebiedsontwikkelaars reflecties op het vak meegeven en actuele kwesties belichten. Tevens wil ik ingrediënten aanreiken voor het onderwijs, voor wetenschappelijk onderzoek, voor de maatschappelijke discussie en het vakdebat.

Het werkveld van gebiedsontwikkeling is uitzonderlijk breed. Hoewel men de indruk kan krijgen van gebrek aan focus kies ik heel bewust voor de brede insteek, omdat die onlosmakelijk is verbonden met het wezen van gebiedsontwikkeling.

Opzet

Eerst omschrijf ik de kern van het begrip gebiedsontwikkeling en vertel ik iets over mijn persoonlijke motivatie. De veranderde maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en wettelijke context komt vervolgens aan de orde. De karakterisering van de verschillende gebiedsopgaven en hun voortstuwende krachten legt de verbinding tussen proces en inhoud. Ik belicht de grote veranderingen die zich hebben voorgedaan in de verhouding en samenwerking tussen overheden en marktpartijen. Kwesties die als cruciaal gelden voor het slagen of mislukken

van gebiedsontwikkeling komen ter sprake, zoals het vage begrip 'overheidsregie', de 'voorwaartse integratie' van marktpartijen, het onderlinge vertrouwen tussen partijen en de persoonlijke rol van opdrachtgevers. Ik evalueer selectieprocessen en samenwerkingsmodellen.

Drie soorten gebiedsontwikkelingen komen daarna in beeld, nl. 'stadsreparaties' (de bakermat van de gebiedsontwikkeling), 'rood-voor-groen-opgaven' en de 'wijkenpak'. Ik beschrijf de *state of the art* en duid de richting aan voor verder onderzoek en acties.

Meerwaardecreatie geldt als kernelement van het proces van gebiedsontwikkeling. Ik maak een selectie van drie instrumenten die ambiëren die meerwaarde te leveren: het concept, (markt)kwaliteit in de stedenbouw en architectuur, en de leefstijlbenadering. De laatste twee onderwerpen lenen zich ook voor een lichtvoetige discussiebijdrage. Het hoofdstuk over procesmanagement bespreekt 'het geploeter' of - mooier uitgedrukt - de techniek van het marmer houwen. Ik laat zien hoe de chaostheorie kan helpen bij het uitstippelen van een weg in het oerwoud en hoe wij 'doorwaadbare plaatsen' en het ontwerp kunnen benutten. Onmisbare bagage voor hen die een leidende rol in de gebiedsontwikkeling willen spelen.

Ik sluit af met een samenvatting en een beknopte weergave van wat ons te doen staat, als het gaat om onderwijs, onderzoek en maatschappelijk debat en actie.

1. Gebiedsontwikkeling: kern en context



1.1 DE KUNST VAN VERBINDEN

Gebiedsontwikkeling kent geen vaste, algemeen aanvaarde omschrijving. Dat geeft een ieder de gelegenheid het begrip te modelleren naar zijn eigen voorkeur. Ik poneer mijn definitie: *gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied.*

In de gangbare omschrijvingen staat soms het proces, de manier van werken, voorop en soms de inhoud van de opgave. Kernpunt van gebiedsontwikkeling is dat proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

In de praktijk verbindt gebiedsontwikkeling:

- uiteenlopende functies en belangen in een samenhangend en begrensd plan
- planvorming met ruimtelijke investeringen
- winstgevende met verlieslatende plandelen
- overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners.

Het is duidelijk dat met deze combinatie van verbindingen *complexiteit* inherent is aan gebiedsontwikkeling (Bruil, 2004).

Een aspect in het verbinden dat mij bijzonder bezighoudt, is de kloof tussen beleid en uitvoering, de zgn. 'implementation gap'. Samengevat met de woorden: "Beleid is er zat, het gaat om de uitvoering." Met Marcel Hertogh en Ada Wildekamp heb ik in 2004 een rondgang gemaakt langs de sleutelfiguren op het snijvlak van beleid en uitvoering en daar aanbevelingen uit gedistilleerd (Hertogh, 2004). Een deel van die aanbevelingen klinkt in dit boek door.



Perkpolder/Zeeuws-Vlaanderen en Oosterdokseiland/Amsterdam laten het brede spectrum van gebiedsontwikkeling zien

Gebiedsontwikkeling als etiket

Ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zijn begrippen die elkaar grotendeels overlappen. De oorsprong van het begrip ontwikkelingsplanologie ligt in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' dat in 1998 verscheen¹. Ontwikkelingsplanologie vormt de actieve tegenhanger van het klassieke begrip toelatingsplanologie, waaraan onze wetgeving op de ruimtelijke ordening ten grondslag ligt: als het niet verboden is mag het, maar het hoeft niet. Gebiedsontwikkeling kwam in 2004 in zwang, als uitdrukking voor de praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie. Het begrip werd gelanceerd tijdens het wordingsproces van de 'Nota Ruimte' en werd daarna snel erg populair.

Omdat geen precieze omschrijving bestaat, kan het etiket gebiedsontwikkeling bijna straffeloos op elk ruimtelijk project worden geplakt. In het kader van de praktijkleer-

DOELSTELLING VAN DE PRAKTIJKLEERSTOEL GEBIEDSONTWIKKELING

Met ingang van augustus 2006 is de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de faculteit Bouwkunde, afdeling Real Estate & Housing, van de TU Delft van start gegaan. De praktijkleerstoel is een initiatief van een aantal marktpartijen (gebiedsontwikkelaars) en het ministerie van VROM en heeft een looptijd van minimaal drie jaar. Eerder genoemde partijen maken samen met de TU Delft deel uit van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG).

De praktijkstoel gebiedsontwikkeling heeft tot doel de volgende zaken te bevorderen:

- goed opdrachtgeverschap door overheid en marktpartijen;
- verbindingen tussen relevante disciplines, (beleids-)sectoren, markt en overheid;
- kwaliteitsbewustzijn, marktgerichtheid en tempo in projecten;
- optimalisering van de randvoorwaarden (o.m. in wetgeving en opleidingen);
- leren uit de praktijk van projecten.

Hierbij zijn twee zaken van belang. Allereerst gaat het om het verspreiden van de 'blijde boodschap': het uitdragen van de kansen die gebiedsontwikkeling biedt voor de realisatie van publieke en private doelstellingen. Dat dit geen overbodige luxe is blijkt onder meer uit de 'kennisvragen' die de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek heeft geformuleerd²⁴. In de tweede plaats gaat het om: 'tegenspraak brengt ons verder'. Dat betekent dat in onderwijs en (praktijk-)onderzoek de discussie en confrontatie van opvattingen worden opgezocht.

stoel houden wij als minimumeis aan dat het project een *multifunctionele opgave* moet omvatten en dat er *meerdere actoren* in het geding zijn. Wij beperken ons dus niet tot gebiedsontwikkelingen waarin de 'groene' en 'blauwe' doelstellingen domineren; ook binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen doen mee, evenals uitbreidingsplannen. En onder de binnenstedelijke opgaven rekenen we naast de transformatiegebieden ook herstructureringsgebieden (na-oorlogse woongebieden). Daar blijft weliswaar ook na een veranderingsproces de hoofd functie wonen, maar de 'wijkaanpak' veronderstelt een geïntegreerde benadering. De fysieke invalshoek - die zich nooit louter tot de woonfunctie beperkt - is er één van. De praktijkleerstoel heeft daarnaast als focus gekozen: het (schaal)niveau waarop overheid en marktpartijen *contractafspraken* (kunnen) aangaan.

Overigens zijn de keuze van de schaal en de scope van het plan vaak van groot belang voor het bereiken van ruimtelijke samenhang, financieel-economische haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak. Een schaa sprong kan aan de orde zijn. In de woorden van Riek Bakker: "Soms moet je een probleem groter maken om het te kunnen oplossen"²⁵. Mijn advies: dit liever niet in thuissituatie uitproberen... Het omgekeerde kan ook werken: probleemreductie door schaal- of scopeverkleining.

Zoals het met containerbegrippen gaat, zal het waarschijnlijk niet lang duren voordat het woord gebiedsontwikkeling uit de mode raakt en een sleetse naam krijgt. Wim Derksen, de directeur van het Ruimtelijk Planbureau, komt de eer toe hiervoor het startsein te hebben gegeven. In oktober 2006 zei hij: "Laat een volgend kabinet gebiedsontwikkeling meteen schrappen uit de vocabulaire van de ruimtelijk ordening. Het is een leeg begrip en sug-

gereert dat elke 'ontwikkeling van het gebied' valt toe te juichen".³

Het begrip mag dan - naar mijn verwachting - zijn populariteit gaan verliezen, de manier van werken en de inhoudelijke multifunctionaliteit van de opgaven die achter het begrip schuil gaan, zijn naar mijn inzicht zaken die niet zijn te keren.

1.2 GEBIEDSONTWIKKELING ALS WERKWIJZE

Ruim voordat het begrip gebiedsontwikkeling was uitgevonden, bestond deze werkwijze in de praktijk al decennia lang in *binnenstedelijke centrumprojecten*. Een van de eerste voorbeelden daarvan is het in 1973 geopende Utrechtse Hoog Catharijne en het Haagse Babylon. Dergelijke projecten kunnen we beschouwen als de bakermat van gebiedsontwikkeling.

Aan de kant van de markt zijn bedrijven als Bredero en - later - MAB en Multi de grondleggers van gebiedsontwikkeling. In de terminologie van nu ging het om 'rood-voor-rood' concepten: integratie van en financiële verevening tussen verschillende bebouwde functies. De voorlopers bij ontwikkeling van woongebieden zijn Wilma, Bouwfonds en Eurowoningen.

De contouren van Poelwijk in Monnickendam (1970-1990)



Deze luchtfoto is beschikbaar gesteld door de gemeente Waterland.

Monnickendam-Poelwijk

Het uitbreidingsplan van het IJsselmeerstadje Monnickendam was, naast Stokhorstpark in Enschede, een van de eerste *uitbreidingsplannen* die als proeve van gebiedsontwikkeling avant la lettre kunnen gelden⁴.

Wij schrijven 1970. De gemeente en het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten gaan een publiek-private samenwerking (pps) aan voor de ontwikkeling van 1730 woningen, een winkelcentrum, sociaal-culturele voorzieningen, scholen en de complete infrastructuur en alle openbare ruimten. De activiteiten van de NV Monnickendam-Poelwijk worden succesvol afgesloten in 1990, waarmee deze pps een record looptijd van 20 jaar heeft bereikt.

Het is in die jaren tachtig dat een andere voorloper van het begrip gebiedsontwikkeling in zwang raakt. Weinig fantasievol wordt er gesproken van *totaalaanpak* of, chiquer, *locatie-engineering*.

Het is niet helemaal toevallig dat de ontwikkeling van juist dit woongebied apart in beeld komt. Gedurende 8 jaar (1980-1987) heb ik als wethouder mijn bijdrage aan de realisering van een deel van Monnickendam-Poelwijk geleverd⁵. Na een studie bestuursrecht (specialisatie ruimtelijk ordeningsrecht) en een viertal jaren beroepservaring bij een stedenbouwkundig bureau en de gemeente Amsterdam, kon ik mijn passie om in het marmer te hakken in praktijk brengen.

Het meest leerzaam waren de laatste jaren, waarin de exploitatie onder druk stond. Dat zette de samenwerkingsrelatie tussen het gemeentebestuur en Bouwfonds op scherp. Bouwfonds wilde het plangebied versneld volbouwen met woningen voor Amsterdammers, terwijl het gemeentebestuur een geleidelijke ontwikkeling voorstond met ook sociale woningen voor de eigen bevolking.



Monnickendam-Poelwijk kenmerkt zich door waterrijke woonmilieus

Voor mij persoonlijk was het hoogtepunt een pontificale ontvangst - een met witte wijn besprenkelde lunch - door de Raad van Bestuur van Bouwfonds, op het kasteeltje van Bouwfonds in Hoevelaken. Dat de inzet van deze ontvangst overduidelijk vooral een poging was om 'dat lastige wethoudertje' in te pakken, maakte het voor mij ronduit amusant.

Maar feitelijk was het meer dan een grappig incident. De crisis in de woningmarkt van begin jaren tachtig leidde tot een tijdelijke terugslag op het groeipad naar gebiedsontwikkeling. Met name marktpartijen hadden de neiging om zich op hun traditionele bastion terug te trekken door projectverkleining en risicoreductie.

Later is het overigens goed gekomen met Monnickendam Poelwijk, omdat Bouwfonds een nieuwe projectdirecteur met diplomatieke gaven inzette en het bovendien economisch weer beter ging.

1.3 OVERHEID EN MARKT: SCHUIVENDE PANELEN

De opkomst van gebiedsontwikkeling en in het bijzonder de verschuivende verhouding tussen overheid en markt is in een bredere context te verklaren uit veranderingen in de West-Europese samenlevingen in de afgelopen decennia. Ik schets drie ontwikkelingen.

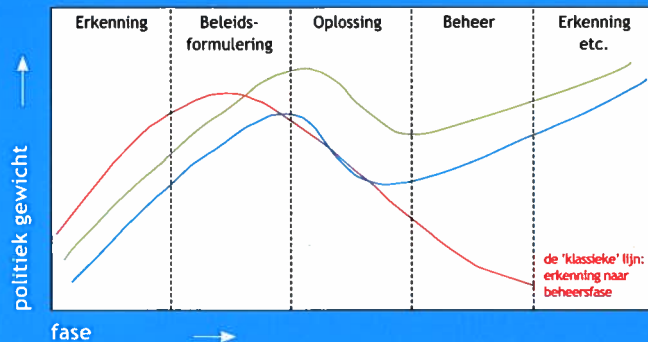
Veranderde overheidssturing

De *eerste* ontwikkeling heeft betrekking op de verandering in overheidssturing⁶. Overheidssturing was in de periode na de Tweede Wereldoorlog evident en nauwelijks omstreden. Planning ging gepaard met investeringen in infrastructuur, woningbouw en ruilverkaveling. Het Nederlandse subsidie- en financieringsstelsel voor de (sociale) woningbouw, met de woningbouwcorporaties als 'uitvoerende instanties' waren de 'meegekoppelde belangen'.

Vanaf de jaren tachtig komt een beweging op gang die uitmondt in sterke relativering van de 'maakbare samenleving', de geleidelijke beëindiging van de subsidiëring van nieuwbouwwoningen en de verzelfstandiging van woningcorporaties.

Meer in het algemeen: met het toenemen van de welvaart lijden collectieve, overheidsgestuurde arrangementen aan erosie. De budgetten van de publieke sector komen onder druk te staan. De namen van politieke leiders als Reagan, Thatcher en Lubbers zijn met de politieke vertaling van deze beweging verbonden. Mensen wilden meer keuzevrijheid en invloed op de veranderingen in hun omgeving. De aanhangers van civil society gaan verder. Zij bepleiten dat groepen georganiseerde burgers het voortouw nemen en de overheid dat faciliteert.

Bij gebiedsontwikkeling beginnen zich coalities van wisselende samenstelling te mobiliseren, met bijvoorbeeld



In de beleidslevenscyclus kon Winsemius⁶ in 1987 nog een (rode) curve tekenen die weergaf dat nieuw sectoraal beleid na enige tijd in de beheersfase belandde. Nu komt beleid vaak niet meer aan deze fase toe (voorbeelden: water, fijn stof)

investeerdere, bewoners en maatschappelijke organisaties om de gewenste veranderingen in het ruimtegebruik en het vastgoed tot stand te brengen. Meestal 'onder regie van de overheid'. Wat die regie inhoudt, is echter diffuus en verschilt per project en per gemeente. De onzekerheid daarover heeft soms crisisachtige verschijnselen, vooral als overheden samen tot regie- en financiële afspraken moeten komen. Ik kom daar op terug.

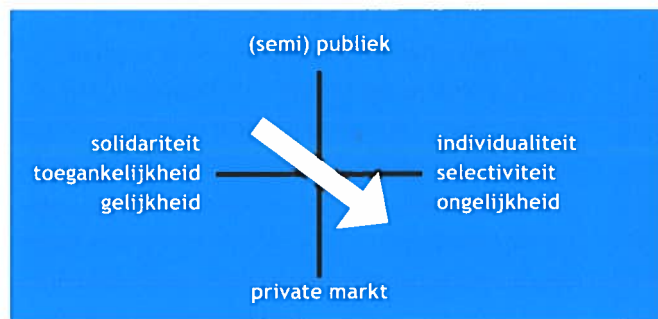
Specialisatie en fragmentatie

In de tweede plaats heeft de specialisatie in sectoren en disciplines zich op allerlei voor de gebiedsontwikkeling relevante terreinen stelselmatig doorgezet. Neem bijvoorbeeld de milieuwetgeving. Sinds de eerste milieugolf in de jaren zeventig, worden milieurisico's - zeker na een ramp of de ontdekking van een nieuw gevaarlijk stofje - in kaart gebracht. De reflex van het politiek bestuur - onder aanmoediging van de publieke opinie - is om vervolgens normstellend op te treden. Omdat belanghebbende

individuen en groepen op de handhaving van deze normen vervolgens een juridisch beroep kunnen doen, neemt tegelijkertijd de juridisering van de besluitvorming toe. Gefragmenteerde, sterk verlengde besluitvorming is het gevolg.

In toenemende mate trekt de EU deze taak naar zich toe. Het is een ontwikkeling die paradoxaal staat op de eerste tendens die ik beschreef; hier is sprake van juist *meer* overheidsinvloed. Het leidt in de ruimtelijke planning en bij gebiedsontwikkeling tot scheiding van functies en dure oplossingen, want luchtkwaliteit, veiligheid, geluid, stof, bodemkwaliteit en natuurwaarden vragen om zonerings. Gebiedsontwikkeling vormt hier een soort tegenbeweging, want is immers juist de kunst van het combineren van functies. Gebiedsontwikkeling, als wijze van werken, wil integreren, niet separeren, en is daarmee, met een lichte overdrijving, de erfviand van de sectorale normeringen. Procesmatig wil men sectoraal denken doorbreken en de dialoog aangaan tussen de disciplines, sectoren en belangen om tot de beste gebiedsgerichte oplossing te komen, in termen van kwaliteit en kosten/baten.

De maatschappelijke en politieke ontwikkeling tendert naar meer private en minder publieke arrangementen⁷



Voorwaartse integratie van marktpartijen

De derde ontwikkeling heeft betrekking op de rol van marktpartijen. In de afgelopen 15 jaar hebben marktpartijen zoals projectontwikkelaars (al dan niet verbonden aan een bouwbedrijf, vastgoedbelegger of financiële instelling) en verscheidene corporaties een prominenter plaats ingenomen in de concept- en planvorming en in de grondexploitatie. Zij geven steeds vaker stedenbouwkundigen opdrachten. In de aanloop van de Vinex in de eerste helft van de jaren negentig zijn ze daartoe expliciet uitgenodigd door het ministerie van VROM en door verschillende gemeenten. De grote ontwikkelaars hebben expertise in huis gehaald op het gebied van concept- en planvorming en grondexploitatie. Zij hebben het financiële weerstandvermogen om lange tijd bij een gebiedsontwikkeling betrokken te blijven⁹.

Marktpartijen dringen vaker en verder door in het klassieke overheidsdomein, een ontwikkeling die complementair is aan de eerst geschetste tendens. Marktpartijen komen ook steeds vaker zelf met initiatieven, soms zelfs in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Wij duiden deze beweging aan met 'voorwaartse integratie'. Bedrijfseconomisch bezien, evolueert een deel van de bedrijfstak van projectontwikkeling naar gebiedsontwikkeling.

De afhankelijke houding van marktpartijen jegens gemeentebesturen die bouwrijpe kavels te vergeven hadden in door de gemeentelijke stedenbouwkundige gemaakte plannen, is hiermee definitief op de terugtocht. En daarmee de tijd van 'burgemeester vuurtje', aangereikt door de dienstwillige acquisiteur van de marktpartij, ook wel aangeduid met 'sherry sjors'. Dat wil nog niet zeggen dat de marktsector zich over de volle breedte een zelfbewuste houding jegens de overheid heeft aangemeten.

Overigens heeft de initiatiefnemer van de *afdeling Real Estate and Housing* sinds 1991 aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft, Hans de Jonge, als één van de eerste de relevantie van deze ingrijpende ontwikkelingen onderkend. Meer vraagsturing, grotere invloed van marktpartijen, de noodzaak om interdisciplinair te werken, het besef van de levenscyclus van vastgoed en korte lijnen tussen praktijk en wetenschap waren en zijn de kenmerken van deze afdeling. Het is dan ook niet toevallig dat het initiatief van een paar grote marktpartijen en het ministerie van VROM voor de oprichting van een praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling in Delft landde.

1.4 SOORTEN GEBIEDSONTWIKKELINGEN EN DE HUN VOORTSTUWENDE KRACHTEN

De verscheidenheid aan gebiedsopgaven is groot. In het kader van de praktijkleerstoel hanteren wij de volgende typologie:

- *binnenstedelijke opgaven*, nader te onderscheiden in *functieverandering* (transformatie, inclusief verdichting) en *herstructurering* (de aanwezige dominerende functies, bijvoorbeeld wonen of winkelen, blijven ook dominant na het vernieuwingsproces)
- *stadsuitbreidingen*
- *herontwikkeling van landelijke gebieden* naar woon- of werklandschappen en 'rood-voor-groen' opgaven

Een aparte categorie vormen de stadsranden, die vaak centraal in het stedelijke netwerk zijn gesitueerd¹⁰. De vraag naar woon- en werkvoorzieningen, infrabundels, ruimteclaims voor groen en water en 'Jacobse en Van Es'- terreinen komen hier allemaal samen. Aan de publieke kant ontbreekt vaak een evidente locale of regionale 'probleemeigenaar'.

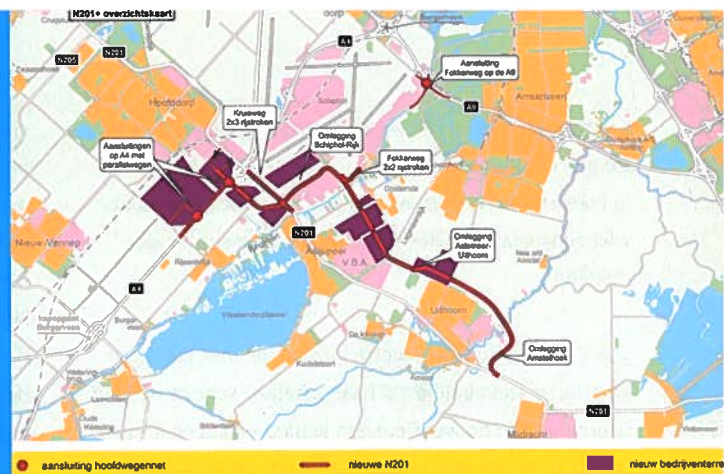


In Sijtwende in Leidschendam-Voorburg wordt de 'holle dijk' bij de weg benut voor woningbouw

Meegekoppelde belangen

De drijvende krachten - de met de gebiedsontwikkeling 'meegekoppelde belangen' - die primair aanzetten tot de aanpak van deze gebieden zijn divers en dynamisch. Voor de herstructurering van naoorlogse woonwijken is dat bijvoorbeeld de wil om de sociale en economische problematiek, in combinatie met verouderde woonmilieus, in de probleemwijken aan te pakken. Herstructurering van bedrijventerreinen krijgt momenteel een impuls door de maatschappelijke weerstand tegen aanleg van nieuwe bedrijfsterreinen, gevoed door de discussie over 'verrommeling'. Stad- en dorpsuitbreidingen handhaven zich op de agenda door de nog steeds forse vraag naar woningen in de komende jaren, met daarbij behorende voorzieningen. Aan de andere kant is in enkele perifere delen van ons land juist bevolkingskrimp een impuls om tot herontwikkeling te komen.

Het huidige kabinet stelt dat het 'klimaatbestendig' maken van Nederland één van de grootste ruimtelijke



De N201 is een voorbeeld van nieuwe infrastructuur in combinatie met de ontwikkeling van bedrijventerreinen

opgaven van de 21ste eeuw is, een opgave die in toenemende mate sturend wordt voor korte- en lange termijn investeringsbeslissingen. Adaptie (aanpassing) aan de klimaatverandering en waterbeheer krijgen daarmee een prominenter plaats in gebiedsontwikkeling, zowel in stedelijk als in het landelijk gebied. Het onderzoeksrapport van het Ruimtelijke Planbureau 'Overstromingsgevaar als ruimtelijke opgave'¹¹ en het advies van de VROM-Raad 'De hype voorbij, klimaatverandering als structureel ruimtelijke vraagstuk'¹² pleiten voor een integrale ruimtelijke benadering. Tegelijkertijd grijpt men voor laaggelegen gebieden te snel naar de noodrem van bouwverboden, zoals voor de Zuidplaspolder in Zuid-Holland. In dat gebied zijn nu juist hoogtekaart, grondslag en waterstructuur leidend voor de toekenning van nieuwe functies. De zogenaamde lagenbenadering ligt aan de basis van de gebiedsontwikkeling. De minister van VROM heeft inmiddels te kennen gegeven dat zij dat ook zo ziet en het groene licht gegeven voor de verdere planvorming¹³. Tegen die achtergrond krijgt een programma als 'Ruimte voor de rivier' het karakter van een bescheiden voor-

proefje van wat ons te wachten staat bij de nieuwe adaptie aan klimaatverandering.

In hoeverre vermindering van CO2-uitstoot gebiedsontwikkeling gaat beïnvloeden is op dit moment minder duidelijk.

Ook de grote budgetreductie in 2013 van het Europese agrarische steunbeleid zal haar schaduw vooruit werpen. Daarnaast kan de wens om een gebied een economische impuls te geven met bijzondere woon- en werkmilieus de aanzet zijn voor gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied.

Aanleg van infrastructuur kan gebiedsontwikkeling uitlokken in zowel stedelijk als landelijk gebied. Bekende voorbeelden: de A2-Maastricht, Sijtwende bij Den Haag en de omlegging van de N201 Aalsmeer/Uithoorn. Ook verbetering van waterkerende infrastructuur zal uitlokken om naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de aangrenzende gebieden te kijken.

Tendens naar multifunctionaliteit

De *multifunctionaliteit* in de opgaven neemt geleidelijk aan toe¹⁴. Monofunctionele plannen verdwijnen niet, denk aan woongebieden tot een bepaalde omvang, maar de verwachting leeft dat het aandeel echt monofunctioneel afneemt in het totale investeringsvolume voor gebiedsontwikkeling. Een multifunctionele omgeving kan beter tegemoetkomen aan de in de tijd wisselende gebruikers-

vragen, kan zich beter aanpassen en is daarmee duurzamer. Dat ligt niet alleen aan de andere manier van denken over scope en gebiedsomvang, maar ook aan de behoefte van eindgebruikers. Zo zullen niet veel monofunctionele kantorenparken meer worden ontwikkeld; gebruikers en beleggers prefereren kantoorruimte in een multifunctionele omgeving.

Het valt op dat private gebiedsontwikkelaars de tendens naar multifunctionaliteit onderschrijven en hun businessmodel en competenties daarop inrichten. Ook vastgoedbeleggers onderschrijven de tendens, maar er is (nog) geen beweging waarneembaar die leidt tot (her-)integratie van de sectorale winkel-, kantoren- en woningfondsen. De wens van aandeelhouders naar herkenbare sectorale fondsen weegt kennelijk zwaarder.

Nieuwe drivers: gebiedsurgentie en investeringsgeld

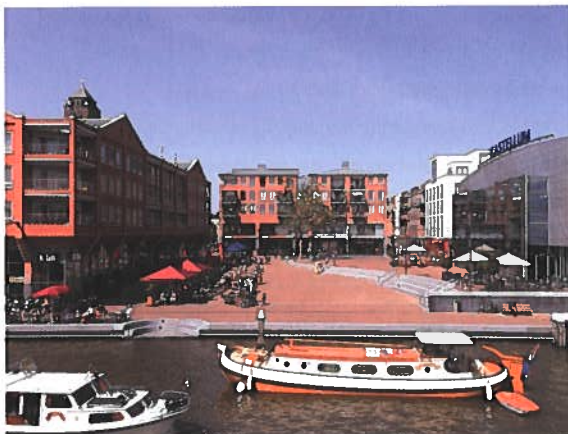
De komende twee decennia dient zich een aantal krachtige *drivers* voor gebiedsontwikkeling aan. Met krachtig bedoel ik twee dingen.

Allereerst moet bij betrokkenen een gevoel van *urgentie* heersen (Bakker, 2007 en Rooy, 2007). Het breed maatschappelijk besef dat 'er wat moet gebeuren' en dat de richting waarin de plannen gaan de juiste is. 'Gebiedsurgentie' neemt dan de plaats in van 'beleidsurgentie'. De beschikbaarheid van enthousiaste initiatiefnemers is noodzakelijk, maar niet voldoende. De overheid ervaart de urgentie, de factor tijd, vaak anders dan bijvoorbeeld het bedrijfsleven. De overheid is 'klokloos', in de woorden van Peter van Rooy. Urgentie moet men niet vereenzelvigen met draagvlak. Draagvlak houdt in: steun voor de te kiezen oplossingsrichting. Een actiegerichte gelegenheidscoalitie is veelal de aangewezen weg om te werken aan toereikend draagvlak. Ontbreekt dat, dan wordt de

Strijd op alle fronten tegen centrumplan in Ommen

Van onze correspondent
OMMEN - De actiegroep Vrienden van de Stadskern Ommen zet allerlei wapens in om het centrumplan van Ommen te houden. Bewoners die dit comité hebben ver-

door de bocht. "Vrienden van de Stadskern Ommen beroepen zich op een arrest van het Europese Hof van Justitie begin 2007. Deze oordeelde dat de aanleg van een Frans vakantiepark in zijn geheel aanbesteed had moeten worden. Gezien de aard van het contract



Centrumplan Alphen aan de Rijn: ook procesmatig een succes

basishouding van bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden al snel: "En we zitten hier gezellig en we zitten hier oké" ofwel het *NIVEA-effect*: Niet In mijn Voor- En Achtertuin. Deze basishouding is een nauwelijks te onderschatten tegenkracht tegen welke gebiedsontwikkeling dan ook. Het verzet tegen centrumplannen van Groningen, Zaandam, Utrecht, Leiden, Arnhem, maar ook van bijvoorbeeld Ommen en Schijndel illustreren dat. Maar goede voorbeelden als Groningen in de tweede ronde, en de centrumplannen van Alphen aan de Rijn, Amstelveen en Bergen op Zoom bewijzen dat complexe plannen in een complexe omgeving wel degelijk succesvol kunnen worden gerealiseerd.

De tweede voorwaarde luidt dat de vertegenwoordigers van de voorstuwende kracht, vaak tevens de initiatiefnemers, zelf of in hun kielzog *investeringsgeld* mee brengen. Dat kan een overheidsbudget zijn of een risicodragende marktinvestering. Het budget hoeft echter niet altijd de

met het eigen belang verbonden ambities - bijvoorbeeld voor groen - voor 100% te dekken. Of slimme combinatie-mogelijkheden met andere functies een kwalitatieve plus opleveren en economisch haalbaar zijn, moeten businessplannen uiteindelijk uitwijzen. 'De grondexploitatie als flappentap' is een inmiddels staande uitdrukking om onrealistische claims op de grondexploitatie te becomingentariëren.

Zonder vervulling van deze voorwaarden zal weinig tot stand komen. Een meegekoppeld belang muteert dan zelfs in een tegengekoppeld belang: te hoge verwachtingen over financiële bijdragen uit de grondexploitatie van gebouwde functies aan, bijvoorbeeld, de aanlegkosten van infrastructuur, kunnen de hele gebiedsontwikkeling in een impasse brengen.

1.5 WETTELIJKE CONTEXT; GOED EN SLECHT NIEUWS

Wettelijke kaders bepalen kader en speelveld van de gebiedsontwikkeling. Op dit gebied is er zowel goed als slecht nieuws te melden.

Wet op de ruimtelijke ordening

De vernieuwde *Wet op de ruimtelijke ordening* treedt waarschijnlijk op 1 juli 2008 in werking. De wet houdt ten opzichte van de bestaande enkele verbeteringen in, die vooral betrekking hebben op een vereenvoudiging van procedures. Het heeft even geduurd, maar uiteindelijk kwam in 2004 tussen de wettenmakers, gemeenten en provincies en relevante marktpartijen een goed gesprek tot stand dat heeft geleid tot aanpassingen in het wetsontwerp. In Nepromverband heb ik mij ingezet voor handhaving van de art.19-procedure, thans aangeduid met het 'projectbesluit'. Dat viel niet mee, want de juridisch-planolo-



Ook plannen in het landelijk gebied sneuvelen door gebrek aan draagvlak en onvoldoende communicatie. Een voorbeeld. Het college van burgemeester en wethouders van Niedorp (Noord-Holland) bereidde in 2006 een plan voor om de Groetpolder

grotendeels onder water te zetten¹⁵. Het nieuw te vormen meer zou nieuwe mogelijkheden voor toerisme en waterrecreatie gaan bieden, in aansluiting op een bestaande recreatieve vaarroute. Aan het meer is een nieuwe woonclave gesitueerd. Ook een natuurzone maakt deel uit van het plan. Ten behoeve van de grondverwerving stelde het college aan de gemeenteraad voor om voor het gebied van de Groetpolder het voorkeursrecht te vestigen. De gemeenteraad voelt zich door dit voorstel overvallen. Een deel van de inwoners is ook helemaal niet blij met de plannen en heeft dat de raadsleden luid en duidelijk laten horen. De raad wijst het voorstel unaniem af. Daarmee is niet alleen het voorstel in kwestie van de baan, maar is het hele initiatief tenminste voor enkele jaren onbespreekbaar.

Raad haalt streep door Groetmeerplan

gische wereld had het bestemmingplan heilig verklaard. Dit vrij starre instrument miskent de dynamiek van gebiedsontwikkelingsprocessen.

Een kanttekening valt nog wel te maken. De wet gaat te veel van de premisse uit, dat gebiedsontwikkeling een zaak is voor de overheid en individuele grondeigenaars en gebruikers. Marktpartijen die gebiedsontwikkeling bedrijven kennen de wet niet, evenmin als publiek-private samenwerkingsvormen.

Grondexploitatiewet

De nieuwe *Grondexploitatiewet* (Grexwet) regelt de financiële en enkele andere verplichtingen van de private grondexploitant jegens de gemeente. Het sterke van deze wet - die eveneens in 2008 in werking zal treden - is dat hij voortborduurde op de evaluatie van de huidige praktijk en de positieve ervaringen daarin als uitgangspunt neemt. In die situaties sluiten gemeente en private grondexploitant een overeenkomst over de mate waarin de marktpartij bijdraagt aan het dekken van de kosten van openbare voorzieningen. Pas als partijen er niet in slagen tot overeenstemming te komen, kan de gemeente publiekrechtelijk afdrachten gaan afdwingen met een grondexploitatieplan.

Het instrumentarium dat overheden ten dienste staat om tijdig tot grondverwerving over te gaan als ze dat wensen, is in de afgelopen jaren uitgebreid, dank zij de verruimde werkingssfeer van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Zelfrealisatiebeginsel

Enkelen, zoals Hugo Priemus, bepleiten het ongedaan maken van het "*zelfrealisatiebeginsel*" en willen ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrechten¹⁶. Deze discussie speelt periodiek op in ons land, zonder dat

het overigens ingrijpende gevolgen heeft. De laatste keer dat het thema in de Tweede Kamer speelde, was in 2005¹⁷. De aanleiding vormde toen de vermeende kwaliteitsverschillen tussen Vinexwijken die onder volledige overheidszeggenschap waren gerealiseerd en die waar marktpartijen door grondposities meer zeggenschap hadden. De minister van VROM heeft toen onderzoek laten uitvoeren naar kwaliteitsverschillen van Vinexwijken die in publieke en in private grondexploitatie zijn gerealiseerd. 'Geen wezenlijk verschil', luidde de conclusie. En dus, vanuit die invalshoek, geen reden voor wijziging, aldus de door Kamer geaccepteerde gevolgtrekking van de minister. Daarnaast staat het nauwelijks te bewandelen juridisch (Europees) traject en er zijn forse claims tot schadevergoeding te verwachten, waar eveneens onderzoek naar is gedaan. Ik verwacht verder enorme onzekerheden en vertragingen als gevolg van een mogelijke ontkoppeling-manoeuvre in de realisering van gebiedsontwikkelingen en de woningbouwtaakstelling.

Het valt niet uit te sluiten dat we weer een nieuwe aanval op het zelfrealisatiebeginsel gaan beleven, naar aanleiding van het rapport van het Ruimtelijk Planbureau 'De grondmarkt voor woningbouwlocaties'¹⁷. Dit laat zien dat veel potentiële (woning)bouwgrond zich in handen van de marktpartijen bevindt. Het rapport doet zelf een realistischer suggestie aan de overheden, nl. het strategisch benutten van de mogelijkheden van faciliterend grond beleid.

Nieuwe wetgeving evalueren

De wetgeving voor ruimtelijke planning en private grondexploitatie is dus recent gemoderniseerd. Ook de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om tijdig grond te verwerven met toepassing van het voorkeursrecht zijn in

de afgelopen jaren verruimd. De inbreng van degenen die er in de praktijk mee moeten werken is voor een aanzienlijk deel gehonoreerd. "Even niks meer aan doen," zou ik zeggen. Het gaat er nu om de feitelijke werking van de nieuwe wetgeving op de voet te volgen en te evalueren. De praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling stelt zich graag beschikbaar om een deel van die taak op zich te nemen.

Bedreiging: sectorale regelgeving

Tot zover het goede nieuws. Bedreiging voor gebiedsontwikkeling komt uit een andere hoek van de wetgevingsmachine, nl. van de *sectorale regelgeving met een ruimtelijke impact*¹⁸.

Publieke en private gebiedsontwikkelaars zijn er aan gewend rekening te houden met allerlei sectorale belangen. Dat is deel van hun vak. Sinds de jaren zeventig en de eerste milieugolf vindt een voortdurende toename plaats van sectorale regelgeving die vaak gepaard gaat met absoluut te realiseren normen.

De pluriforme spanning tussen milieu/duurzaamheid en ruimtelijke ontwikkeling geef ik als volgt weer:

	Milieu/ veiligheid	Ruimtelijke ordening/ gebiedsontwikkeling
Methode doelbereiking	Formulering toetsbare normen	Afwegen en inpassen
Ruimtegebruik	Funcitiescheiding Zonering	Multi-functioneel en intensief
Niveau besluitvorming	Centraal	Decentraal
Werkwijze	Mono-disciplinair	Inter-disciplinair



IJburg en de Diemerzeedijk (Amsterdam) hebben behoorlijk te lijden onder niet-effectieve kostenverhogende (toepassing van) milieuvoorschriften. De Diemerzeedijk (voormalige gifstort en vuilnisbelt) moest voor een kleine 100 miljoen euro worden 'ingepakt' om zeker te weten dat er voor de bewoners van IJburg geen enkel risico zou zijn. In het uit de 'doos' opgepompte water is echter tot op heden geen gif aangetroffen: de bacteriën zijn de mens waarschijnlijk vóór geweest en hebben het gif geconsumeerd.

IJburg ligt bij een gebied dat is beschermd door de Vogel- en Habitatrichtlijn. Door ontwikkelingen in het Markermeer die al vóór de aanleg van IJburg waren begonnen zijn de aantallen beschermde vogels inmiddels te laag om die status nog te rechtvaardigen: ze zijn in belangrijke mate samen met de driehoeksmossel - hun belangrijkste voedsel - naar de randmeren verhuisd.

Toch moet de gemeente Amsterdam op last van de Raad van State nu tientallen miljoenen investeren in de aanleg van nieuwe mosselbanken, om te kunnen garanderen dat er door de aanleg van de 2e fase van IJburg per saldo geen driehoeksmossel verloren gaat¹⁹.

De afgelopen jaren werd het steeds lastiger tussen de twee domeinen een werkbare en productieve samenwerking te handhaven. Zo wordt het in ieder geval in de wereld van de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling beleefd. Het drama rond de Nederlandse toepassing van de Brusselse Richtlijn Luchtkwaliteit kunnen we als - voorlopig - dieptepunt beschouwen.

Ik ben nu zo'n 25 jaar gemotiveerd met de bestrijding van de overtrokken sectorale regelgeving bezig. Met een treurig resultaat; het mechanisme dat tot steeds weer nieuwe sectorale regelgeving leidt, is onstuitbaar. Dereguleren zonder dat het regelmechanisme als zodanig ter discussie staat, helpt daar niet tegen²⁰.

Deze keer voer ik als getuige op: de voorzitter van de Commissie voor de Milieu Effect Rapportage (MER), Niek Ketting. Hij bestempelt de Nederlandse uitwerking van Europese richtlijnen - zoals die voor luchtkwaliteit - als 'ongehoord complex'²¹. Bovendien zijn die regels 'in een soort geheimtaal geschreven'. Gemeenten die er niet zo vaak mee te maken hebben, lopen er volgens hem op vast. Dat strookt met de ervaring van marktpartijen die met gemeenten in gebiedsontwikkelingen samenwerken. De Commissie MER vindt dat de milieuwetgeving sterk vereenvoudigd moet worden.

Een potentiële nieuwe bron voor regulering levert de politieke agenda voor de ruimtelijke adaptie van klimaatverandering op en dan met name het gevaar voor overstromingen. Gaat het politiek bestuur een impuls geven aan innovatieve, gebiedsgerichte oplossingen of worden wij overspoeld met nieuwe rigide voorschriften en bouwverboden?

Dialogoog

De komende jaren bieden ons intensivering van de regelgeving op het gebied van milieu (incl. energie, water en natuur) en tevens een verdere verschuiving van het zwaartepunt van de milieuwetgeving naar Brussel. Aan de andere kant blijft in de gebiedsontwikkeling het streven naar multifunctionaliteit en intensief ruimtegebruik onverminderd van kracht.

Mijn conclusie was en is dat wij ten behoeve van de

gebiedsontwikkeling naar coalities moeten zoeken om de sectorale regelgeving te keren, wetend hoe lastig deze draak te verslaan is. Binnen het kader van de praktijkleerstoel is - naar aanleiding van een idee van de oudwethouder van Amsterdam, Duco Stadij - een informeel *Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling* gestart. De dialoog tussen vooraanstaande mensen die in beide domeinen actief zijn levert wellicht meer op dan harde taal bezigen die vooral onder gelijkgestemden tot applaus leidt. Een

HYPERVENTILERENDE STADSGROENLOBBY

Soms komen marktpartijen in verleiding een sectorale richtlijn te omarmen. Dat overkwam de NVB (de vereniging van bouwende projectontwikkelaars) die onlangs pleitte voor 'groene steden' en het 'volproppen' van steden met bebouwing veroordeelde²³. Tegen deze achtergrond ondersteunde de NVB een richtlijn van 75 m² openbaar groen per woning. Hier kon ik mijn pen niet in bedwang houden. Hieronder een fragment uit het betoog²⁴.

Vrijwel zonder uitzondering gaat planvorming gepaard met intensieve discussies met bewoners over groen. Situering, inrichting én onderhoud van groen en water spelen dan ook terecht een grote rol. Het afwegingsproces heeft zelfs eerder de neiging om door te slaan naar de andere kant. Een invasie in de raadszaal van kinderen met ballonnen en spandoeken met daarop 'Waar moeten we straks spelen?' heeft het begin ingeluid van menig binnenstedelijk bouwplan. De stadsgroenlobby - waartoe ook de NVB zich heeft bekeerd - is in mijn optiek ook aan het hyperventileren.

Bijvoorbeeld met de stelling dat veel stadsgroen goed is voor de gezondheid. Groene wijken als wapen in de strijd tegen de patatjeugd die niet meer buitenkomt. Die stelling is pertinent onjuist. Onderzoek van de Vrije Universiteit naar de relatie tussen groen en gezondheid van bewoners, vatte Het Parool (31-01-2007) treffend samen onder de kop 'Hoe groener de wijk, hoe ongezonder'.

In gevarieerde buurten met functiemenging en een hoge bebouwingsdichtheid lopen en fietsen de mensen meer dan in royaal van groen voorziene tuinsteden. Een maximumnorm voor stadsgroen is dus te onderbouwen, maar dat zou mallotig zijn.

NVB hyperventileert met stadsgroen

Het verstedelijkingsbeleid is te ver doorgesloten en bedreigt het groen in de stad, aldus Jo Goossens, voorzitter van de Vereniging van ontwikkelaars en bouwondernemers NVB op de voorpagina van *Cobouw*, 10/12 februari 2007 (nummer 29). Een non-discussie, aldus de MAB-directeur en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling, die de invalshoek door met een groen-

oplossingsrichting kan zijn te vinden in een veel royelere toepassing van het 'stad en milieu'-gedachtegoed. Niet op elk milieucompartiment behoeft het plan een topscore te halen. Het gaat om de totaalscore op milieugebied; tegenover een onvoldoende op bijvoorbeeld geluid kan een prima openbaar vervoerontsluiting staan.

1.6 EEN BLIK OVER DE GRENZEN

Ondanks de internationalisatie en de eenwording van Europa is gebiedsontwikkeling nog steeds in hoge mate 'local business'. Projectdefinities, verhouding tussen actoren en samenwerkingsvormen in de landen om ons heen lopen fors uiteen. De politiek-bestuurlijke structuren en culturen verschillen en dat geldt soms ook voor de businessmodellen van in gebiedsontwikkeling actieve marktpartijen.

Er zijn natuurlijk ook overeenkomsten: zo kennen deze landen net als Nederland het zelfrealisatiebeginsel. Dat houdt in dat de grondeigenaar die bereid en in staat is om de gegeven bestemming te realiseren het recht heeft om - binnen publieke randvoorwaarden - het project zelf te realiseren.

Een beknopte eerste verkenning naar gebiedsontwikkeling in de ons omringende landen levert het volgende op²⁵.

Duitsland

In Duitsland is de projectomvang doorgaans aanzienlijk kleiner dan bij ons, tenminste als het om plannen gaat waarin de woonfunctie de boventoon voert. Grote steden ontwikkelen grootschalige binnenstedelijke plannen. De overheidssturing heeft in Duitsland een traditioneel karakter; vergaande publiek-private samenwerking in de vorm van joint-ventures komen wij zelden tegen. De

locale overheid geeft leiding aan de totstandkoming van (stedenbouwkundige) concepten, vaak na consultatie van professionals in workshopvorm. Binnen het raamwerk van een vastgesteld masterplan, genieten door de overheid geïnitieerde architectuurprijsvragen grote populariteit. Marktpartijen worden vaak pas ingeschakeld als de planning vast ligt.

Engeland

In Engeland zijn het vaker marktpartijen die het initiatief nemen voor gebiedsontwikkeling. Als de overheid daar positief tegenover staat, past zij gemakkelijker dan bij ons de geldende planologische regeling aan om het private voorstel te faciliteren. Ook in Engeland is vergaande pps ongebruikelijk, althans in gebiedsontwikkeling. Feitelijk voert - in onze terminologie - het concessiemodel de boventoon. De overheid formuleert randvoorwaarden en stelt selectief enkele eisen, met name met betrekking tot sociale woningbouw en financiële afdrachten voor publieke voorzieningen (impact fee). Het valt op dat in Engeland vergaande plannen bestaan om de impact fee die doorgaans in onderhandeling tot stand komt te vervangen door een belasting met vaste tarieven. De overheid maakt bij haar bemoeienis bij gebiedsontwikkeling, zoals bij prioriteitstelling, toekenning van financiële middelen voor tekortexploitaties en scope- en gebiedsafbakening, veelvuldig gebruik van stuurgroepen waarin (ook) gerespecteerde captains of industry zitting hebben. Deze comités opereren behoorlijk zelfstandig ten opzichte van de lokale overheid.

Frankrijk

Vergaande pps is in Frankrijk de gewoonste zaak van de wereld. Men heeft daarvoor speciale rechtvormen, zoals



In Lyon is La Confluence een grootse en meeslepende herontwikkeling van een verouderd industrieel gebied

de 'société mixte', die een nv-vorm heeft en waarin de verhouding tussen de aandelen van overheid en marktpartijen kan variëren is. Wat betreft overheidsinvesteringen steekt een land als Frankrijk, maar zeker ook Spanje, verder zijn nek uit. Men koerst op de verwachting dat overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld infrastructuur en groene kwaliteit een multiplier aan private investeringen zal uitlokken. Grote projecten hebben zeer lange looptijden, tot wel zo'n 20 á 30 jaar (bijvoorbeeld La Défense en Euralille). Overheden hebben vaak de meeste grond in handen en bepalen de keuze van marktpartijen.

Exportproduct

Bij de ontwikkeling van gemengde projecten waarin winkelvoorzieningen de drager vormen, heeft de internationalisatie zich de afgelopen tien jaar stormachtig voltrokken. Zo introduceerden Nederlandse bedrijven als Multi, MAB (nu deel uitmakend van Bouwfonds) en ING Real Estate met succes hun conceptuele werkwijze elders in Europa.

De forse Nederlandse projectomvang, de ambitie om alle relevante belangen in de gebiedsontwikkeling te integreren en de intensieve samenwerking tussen overheid en

markt genieten inmiddels ook buitenlandse belangstelling en hebben exportkwaliteit (Duitsland, Denemarken en de nieuwe Oost-Europese EU-leden)²⁶.

Gebiedsontwikkeling met water heeft - zeker met de komende aanpassingen aan de klimaatverandering - potentie om uit te groeien tot Nederlands exportproduct.

Internationale kennisuitwisseling op het terrein van gebiedsontwikkeling staat nog in de kinderschoenen. Er is aanleiding werk van die kennisuitwisseling te maken, onder meer in het kader van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. Wij kunnen leren van de buitenlandse praktijk. Bovendien is mijn verwachting dat de internationalisatie door zal zetten.

2. Overheid, markt, maatschappij: nieuwe verhoudingen zonder duidelijkheid

2.1 DE STILLE REVOLUTIE IN DE PERIODE 1985-1995

In het begin van de jaren negentig gingen marktpartijen als projectontwikkelaars, grotere bouwers en - in een latere fase - verscheidene corporaties zich actiever manifesteren in concept- en planvorming en in de grondexploitatie. Hans van der Cammen verwoordt het zo: "Het was de tijd dat het overheidsgeld begon op te raken. De markt is daardoor, om zo te zeggen hoger in de bedrijfskolom terecht gekomen. Alles wat te maken heeft met uitvoeringsmaatregelen kwam aan het eind. De marktpartijen kunnen pas aan de slag als de planvorming is afgerond. Door de financiële problematiek is die werkwijze onhoudbaar geworden."¹

Terugtrekkende overheid

Een vooraanstaande reden voor verandering is te vinden in de veranderende opvatting over de taak van de overheid². De kabinetten Lubbers, sinds 1982, weerspiegelden de internationale tijdgeest en drongen overheidsinvesteringen en overheidsarrangementen terug en gaven de markt meer ruimte. Met het aantreden van staatssecretaris Enneus Heerma in 1986 ging de rijksoverheid zich verder terugtrekken uit de volkshuisvesting. Hij decentraliseerde en verzelfstandigde woningcorporaties. De volgende stap werd gezet met de liberaal getoonzette Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de extra aanvulling daarop, de Vinex. Begin jaren negentig was het de inzet van minister Hans Alders, staatssecretaris Heerma en directeur-generaal Leo Kokhuis om marktpartijen meer

invloed te geven op de woonprogramma's van de Vinex-locaties. Mede door de aanmoediging van het ministerie en sommige gemeenten die tegen financiële risico's van omvangrijke grondaankopen opzagen, namen marktpartijen op ruime schaal grondposities in op de Vinexlocaties. Het is dus niet zo dat uitgekookte vertegenwoordigers van marktpartijen de locaties van de Vinexlocaties aan naïeve VROM-ambtenaren hebben ontfutseld³.

Ik was toen als gedeputeerde enige tijd voorzitter van het bestuurlijke Vinex-overleg in de regio Amsterdam. In de discussies stond de hoogte van de rijksbijdragen (locatiesubsidies) centraal en daar liepen de gemoederen regelmatig hoog over op. Dat de grondposities van marktpartijen verandering in de machtsverhoudingen bij de ontwikkeling van de locaties met zich meebrachten, kreeg weinig aandacht. De marktpartijen konden nu invloed op inhoud, tempo en financiële aspecten van de plannen uitoefenen.

Structurele veranderingen

De veranderingen in de verhouding tussen overheid en markt zijn naar mijn opvatting structureel van aard. De overheidssubsidies in de woningbouw komen niet meer terug en de overheidsinvesteringen in publieke voorzieningen zoals infrastructuur en groen bereiken hun 'klassieke' niveau niet meer. Bovendien heeft de bezinning op wat de taak van de overheid zou moeten zijn en wat die van de markt, een bredere en diepere dimensie dan alleen 'het geld'. De tendens bij de ruimtelijke ontwikkeling en investeringen is: meer overlaten aan marktpartijen



De herontwikkeling van het stationsgebied Groningen, waarin NS Vastgoed, KPN en de gemeente samenwerkten, behoort - naast bijvoorbeeld het Céramique-terrein in Maastricht- tot de eerste generatie sleutelprojecten die de rijksoverheid met geld en ambtelijke inzet ondersteunde

en een andere (niet per se: mindere) rol en opstelling van de overheid. 'Ontwikkelingsplanologie' en 'gebiedsontwikkeling' dragen deze gedachte met zich mee, als beschrijving van een gewenste werkwijze.

Deze tendens is niet volstrekt eenduidig; pleidooien dat de overheid te veel overlaat aan de markt en weer meer moet sturen zijn regelmatig te horen.

Marktpartijen hebben de smaak van het innemen van grondposities te pakken gekregen. Een substantieel deel van de locaties die de komende tien tot vijftien jaar aan snee komen - voornamelijk in uitbreidingsgebieden, maar ook wel binnenstedelijk - hebben zij onder controle. Twee motieven geven hen daartoe aanleiding: veiligstellen van de productie van woningen en commercieel vastgoed op langere termijn en de garantie om mee te kunnen sturen in concept, programma, plan en tempo. Het

eerder vermelde onderzoeksrapport 'De grondmarkt voor woningbouwlocaties'⁴ van het Ruimtelijk Planbureau heeft de feitelijke actuele verhoudingen in de grondmarkt en de gevolgen daarvan blootgelegd. Een situatie die insiders al lang onderkennen.

Marktpartijen als gebiedsontwikkelaar?

Met of zonder grondpositie: veel marktpartijen werpen zich nu op als gebiedsontwikkelaar. Sterker nog, ik ken geen ontwikkelaar/bouwer die niet aan gebiedsontwikkeling zegt te doen. De rappe opkomst en populariteit van het begrip zullen daar debet aan zijn. Gebiedsontwikkeling stelt hoge eisen aan kennis, kunde, en financiële spankracht van de bedrijven die het succesvol willen beoefenen. De rapportages van de commissie Riek Bakker (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005 en Bakker, 2007, hoofdstuk 5) getuigen daarvan. In de komende jaren zal de praktijk waarschijnlijk wel gaan uitwijzen welke marktpartijen de gecompliceerde opgaven echt aankunnen en wie over uithoudingsvermogen beschikt. Het moet nog blijken welke bedrijven structureel bereid en in staat zijn te investeren in hun mensen die echt de kwalificatie gebiedsontwikkelaar verdienen. En in welke mate zij de bereidheid hebben om - naast eenvoudige projecten met een overzichtelijk risicoprofiel - blijvend te investeren in die gecompliceerde langjarige opgaven. Met één keer participeren in zo'n opgave ben je nog geen gebiedsontwikkelaar.

De toegenomen kortademigheid van de internationale financiële wereld helpt daar overigens niet bij. Bedrijven die in de luwte van deze korte termijndynamiek over stabiele financiering en op continuïteit gerichte aansturing kunnen rekenen, zijn geschikte spelers op dit veld. Dat sluit gebiedsontwikkelaars die deel uitmaken van grote

beursgenoteerde bedrijven zeker niet uit. De afgelopen jaren gaven schaalvergroting en concentratie te zien van - al dan niet bouwbedrijfgeleide - projectontwikkelaars. Het kapitaalintensieve karakter van de branche verklaart dat een aantal van deze bedrijven gelieerd is aan een grote financiële instelling (ING Real Estate, Bouwfonds, Fortis).

Rommelig verlopen processen

Deze nieuwe verhoudingen betekenen geenszins dat de veranderde rollen van markt en overheid zijn uitgekristalliseerd. Het is dan niet verwonderlijk dat de processen om tot gebiedsontwikkeling te komen vaak erg rommelig verlopen. Dit blijkt uit studies als 'Nederland boven water' (Rooy, 2006) en 'Marktperspectief en integrale gebiedsontwikkeling' (Hieminga, 2006). De verandering in rollen en processen moeten hun beslag krijgen in een uiterst pluriform palet van eenvoudige plannen en complexe, multifunctionele gebiedsontwikkelingen met lange looptijden. De procesmatige en inhoudelijke veranderingen lopen dus gelijk op. Dat maakt het er niet eenvoudiger maar wel boeiender op.

2.2 'REGIE HOUDEN', EEN POGING TOT PRECISERING

Een van de hardnekkige kwesties die herhaaldelijk aan de orde komt, is de vraag: waar moet de overheid wel en niet op sturen? Vóór de jaren negentig was gedetailleerde sturing vanzelfsprekend, zeker in uitleggebieden van grotere gemeenten. Bij binnenstedelijke projecten met een gemengd programma en in kleinere gemeenten, kwam meer variatie voor. De veranderingen in de jaren negentig hebben wel geleid tot verschuiving richting marktpartijen en tot meer betrokkenheid van marktpartijen aan de

voorkant van het proces, dus bij de visie- en planvorming⁵. Waarover de overheid nu eigenlijk moet gaan en wat beter aan marktpartijen overgelaten kan worden, daarover heerst onduidelijkheid. Natuurlijk moet er ruimte blijven voor differentiatie en maatwerk, maar consensus op hoofdlijnen zou een hoop herhaalde discussie, negatieve energie en tijd schelen. Daar loopt nog een discussie doorheen over hoe de inbreng van andere 'stakeholders' zoals bewoners en maatschappelijke groeperingen het beste tot zijn recht kan komen.

In 2003 hebben Jan Fokkema, directeur Neprom, en ik in Nepromverband een poging ondernomen om met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) tot verheldering van taken en bevoegdheden bij locatieontwikkeling te komen, gedifferentieerd naar fase van de planvorming⁶. Deze poging liep stuk op de achterban van de VNG die deze voorstellen zag als beknotting van de gemeentelijke beleidsvrijheid waar niets tegenover stond.

Regierol

Er is wel een algemene bezweringsformule in omloop: *'de overheid moet de regie houden'*. Wat die regie dan inhoudt, blijkt voor velerlei uitleg vatbaar. Daarom kan het geen kwaad te expliciteren wat die regierol inhoudt. Dat dwingt om na te denken over publieke belangen die overheidssturing of -borging behoeven. Publieke belangen zijn echter nooit neutraal of objectief vaststelbaar; er zit altijd een politiek element in en bovendien kunnen ze naar tijd, plaats en type gebiedsopgave verschillen. Deze nuances buiten beschouwing latend, kom ik tot de volgende ingrediënten:

- programma op hoofdlijnen (gewenste functiemix; aandeel sociale woningbouw kan specifiekere worden benoemd)

- stedenbouwkundige randvoorwaarden
- beeldkwaliteit op hoofdlijnen
- kwaliteit van de openbare ruimte
- financiële bijdragen vanuit de grondexploitatie aan openbare voorzieningen, resp. (bij tekortexploitaties) overheidsbijdrage aan de grondexploitatie.

Verantwoorde invulling van de items programma en stedenbouw, gebeurt op basis van een analyse en een samenhangende visie op het dorp, de stad of de regio waar het gebied deel van uit maakt.

Het diffuse element in mijn beschrijving zit natuurlijk in de toevoeging 'op hoofdlijnen'. "Niet meer regelen dan nodig" leidt tot scherper sturen op essentiële publieke belangen, beperkte bureaucratie en geeft ruimte aan burgers. Voor ons verhaal is globaliteit van groot belang om het ondernemerschap en de creativiteit van marktpartijen te benutten. Flexibiliteit in de planvorming en schuifmogelijkheden tussen functies, in locaties en in tijd maakt het bijvoorbeeld mogelijk in te spelen op veranderde marktomstandigheden. Ook faseerbaarheid van vooral complexe (binnenstedelijke) plannen verhoogt hun financieel economische haalbaarheid. Deze factoren verminderen het risico voor marktpartijen en vergroot hun investeringsbereidheid en de bereidheid zich langdurig aan de gebiedsontwikkeling te binden. Ontwerpers kunnen hier een belangrijke rol in vervullen door in hun plannen niet naar een eindbeeld te streven, maar onderscheid te maken tussen het ruimtelijk hoofdtraamwerk met mogelijkheid voor een flexibele invulling.

Het zwaartepunt van de regierol kan de loop van het proces verschuiven. Zo heeft de gemeente in het concessiemodel aanvankelijk de regierol in handen. Na het verlenen van de concessie neemt de marktpartij de rol



In de Apeldoornse Kanaalzône gaat industrie plaatsmaken voor woningen, voorzieningen en recreatie. In deelgebied De Vlijt stuiten de gestapelde ambities van de gemeente (ondergronds parkeren, hoge energieprestaties, gesloten grondbalans) op de haalbaarheidsopvattingen van ontwikkelaars⁷

- binnen de meegegeven kaders - over.

Voor de overheid betekent dit: niet alles willen vastleggen en aansturen, maar juist ook een meer faciliterende rol vervullen voor zowel de inhoud als het proces.

Ambitie

Aan sturing en regie gaat wat vooraf: de formulering van een ambitieniveau. Ambitie is een noodzakelijk bestanddeel van gebiedsontwikkeling. Gedeelde ambitie geeft

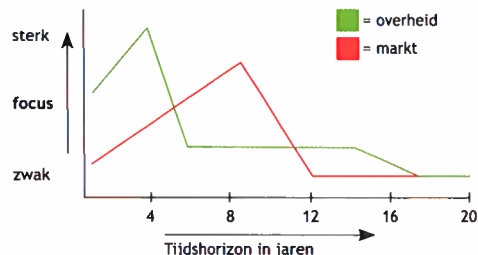
energie en binding. Ambitie is wat anders dan de stapeling van verlangens die door de verschillende gemeentelijke sectoren zijn gedeponerd bij de wethouder ruimtelijke ontwikkeling: én bijzondere stedenbouw architectuur, én duurzaam bouwen én gebouwd parkeren én luxe uitvoering van de openbare ruimte. Het niet willen of kunnen kiezen voor haalbare ambitie, veroorzaakt stagnatie en frustratie. Dat geldt vanzelfsprekend ook als de marktpartij geen bereidheid toont om een haalbaar ambitieniveau van overheidszijde te honoreren.

Verskil in tijdfocus

Uiteraard bestaan er spanningen die inherent zijn aan het verschil in aard, functie en besturing van de publieke en de private wereld. Een van die verschillen is het verschil in tijdshorizon. Beide partijen verwijten elkaar vaak een 'korte-termijnvisie'. Het politiek bestuur is primair gericht op het behalen van zichtbare resultaten binnen de verkiezingstermijn van vier jaar. Van het ambtelijk apparaat wordt verwacht dat het zijn adviezen in een langere termijn inbedt, waarmee het zorgdraagt voor continuïteit in beleid. Voor marktpartijen is de totale looptijd van de gebiedsontwikkeling vooral bepalend. Zij maken een prognose van de (tussentijdse) afzetmogelijkheden van de producten die in het kader van gebiedsontwikkeling tot stand gaan komen, met een inschatting van de potentiële waardedoetoevoeging, kostenpatroon, financiering en fasering. Voor complexe grotere gebiedsontwikkelingen is een totale doorlooptijd van minimaal tien jaar eerder regel dan uitzondering.

Er is dus verschil in tijdsfocus, maar dat is niet (meer) tot termen van 'kort' of 'lang' te versimpelen. Dit inzicht kan helpen om de clichés in dit opzicht achter ons te laten.

Focus tijdshorizon van marktpartijen en overheid bij gebiedsontwikkeling



2.3 REPUTATIE EN ONDERLING VERTROUWEN; NOG EEN WERELD TE WINNEN

In de meeste publicaties en onderzoeken over gebiedsontwikkeling wordt het onderling vertrouwen tussen overheid en markt als een van de doorslaggevende factoren genoemd voor een succesvol verloop van gebiedsontwikkeling⁶.

Imago van de projectontwikkelaar

Om het eerst maar duidelijk te zeggen: gebiedsontwikkelaars zijn meestal projectontwikkelaars en die hebben bij het grote publiek traditioneel geen imago om over naar huis te schrijven. Ik bedoel dat letterlijk. Toen ik mijn moeder (90) een interview met mij had toegestuurd, kreeg ik commentaar (wat trouwens gebruikelijk is): zij vond het vervelend dat achter mijn naam de aanduiding 'project-ontwikkelaar' stond. "Waarom staat daar nou niet gewoon 'Bouwfonds'? Ook uit de serie van de Volkskrant 'De ruimtelijke agenda' en een korte literatuurverkenning die het Sociaal en Cultureel Planbureau op mijn verzoek uitvoerde, komt niet alleen een fragmentarisch, maar

ook weinig florissant beeld naar voren. De reputatie van projectontwikkelaars heeft ook met de bouwfraudeaffaire onmiskenbaar een tik meegekregen. Informele contacten vanuit de markt met politieke bestuurders en ambtenaren komen minder makkelijk tot stand. Voorzichtigheid en - in zekere zin - koudwatervrees zijn toegenomen. Dat geldt overigens niet voor ervaren professionals die bij de overheid, met name bij de grotere gemeenten, werkzaam zijn. Professionals weten wat ze aan elkaar hebben, zetten zich gezamenlijk in voor een succesvolle gebiedsontwikkeling, onderhandelen scherp en gunnen elkaar wat. We stuiten op een paradox. Terwijl een deel van de ontwikkelaars evalueert naar gebiedsontwikkelaar en - daarmee - dieper in het traditioneel publieke domein dringt, groeit de daarbij behorende vertrouwensrelatie bij publieke stakeholders niet mee.

Gedragscode

Een drietal gebiedsontwikkelaars (AM, ING Real Estate en Bouwfonds) heeft in dit verband een gedragscode opgesteld die onder woorden brengt wat overheid en maatschappelijke instanties van deze marktpartijen kunnen verwachten als zij bij een gebiedsontwikkeling betrokken raken⁹. De code geeft aan hoe zij publieke belangen respecteren en in de planvorming betrekken (groen, water, infra), hoe zij omgaan met grondposities en hoe zij waarden in de omgeving en opvattingen van belanghebbenden in de besluitvorming betrekken. De aangereikte handvatten zijn niet wereldschokkend, maar spelen wel in op een vraag van voormalig minister Winsemius: in zijn korte tweede loopbaan als minister van VROM bepleitte hij een gedragscode voor gebiedsontwikkelaars die in het Groene Hart actief willen zijn¹⁰.

Belang vertrouwensrelatie

Directe communicatie tussen mensen van marktpartijen en (dagelijks en algemeen) bestuurders van gemeenten en provincies is natuurlijk het meest geëigende middel om het onderlinge begrip en vertrouwen te laten groeien. Het is een enorm cliché, maar ik noem het toch omdat het te weinig gebeurt.

Dat geldt ook voor het operationele niveau, waar publiek en privaat te velde samenwerken. Vertrouwen groeit als opdrachtgevers en projectleiders samen aan de bron van een gebiedsontwikkeling staan. En vervolgens, in het lange traject van concept via ontwerp en businesscase naar contractering en realisering, moeilijke episodes doormaken. Gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces, met veranderingen tijdens de rit. Denk aan gewijzigde politieke preferenties, verzet van een deel van de bevolking of veranderende marktomstandigheden. Om dan verder te kunnen is een zakelijke, op onderling vertrouwen gebaseerde verstandhouding randvoorwaarde.

Met name frequente personele wisselingen bij de overheid verhinderen dat deze ervaringen lang met elkaar worden gedeeld. De marktsector werkt hier actief aan mee door de beste mensen bij de overheid te acquireren. Bovendien heeft een uitdijend leger externe adviseurs zich als kleilaag tussen overheid en marktpartijen genesteld. Niets tegen deze respectabele beroepsgroep, maar juist als er zaken spelen die het onderling vertrouwen raken, kan het directe gesprek van de publieke met de private projectleider uitkomst bieden, zo nodig gevolgd door een gesprek op bestuurlijk niveau. Maar de extern adviseur kan ook juist het wantrouwen doorbreken door als onafhankelijk deskundige in opdracht van beide partijen te werken. Vooral in de overgangsfase van het creatieve planproces naar de meer zakelijke onderhandelingen en financiële

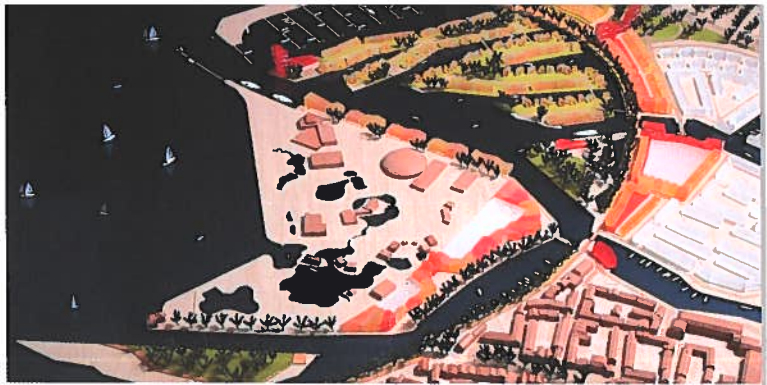
uitwerkingen kan dit de voortgang bevorderen.

Steeds meer grote en middelgrote gemeenten en ook provincies gaan ertoe over de kennis en kunde op het terrein van opdrachtgevers- en projectleiders te bundelen in een gemeentelijk, respectievelijk provinciaal projectmanagementbureau.

We zien de laatste tijd met de toegenomen spanning op de arbeidsmarkt ook groei van de personele transfers binnen de marktsector. Ook dat komt de continuïteit niet ten goede.

Tekortkomingen marktpartijen

In het algemeen helpt het als marktpartijen voor een transparante en assertieve opstelling kiezen. Daaraan ontbreekt het nu vaak. Transparant door te laten zien wat hun bedrijfsdoelstellingen zijn, hoe ze met commerciële en publieke belangen omgaan en hoe ze het verdienen. Voor dat laatste hoeven de boeken niet open, maar wat meer op zijn Angelsaksisch over geld praten, bijvoorbeeld over hoe het werkt in een grondexploitatie, kan geen kwaad¹¹. Met assertief bedoel ik: realistisch en waar nodig kritisch reagerend op ambities en voorstellen van de kant van de overheid. Ook in situaties waarin het lastig wordt. Assertief is ook: individueel of in een gelegenheidscoalitie zelf voorstellen concipiëren die het belang en de schaal van de afzonderlijke gebiedsontwikkeling te boven gaan. Als dat gepaard gaat met empathie voor de publieke belangen, hoeft dat niet arrogant over te komen. En het past bij de volwassen en open verhoudingen die bij deze tijd horen. Ik zei al eerder: de tijd van 'burgemeester vuurtje' is voorbij.



Het Waterfront van Harderwijk (waarin het Dolfinarium is opgenomen) is een voor de gemeente ingrijpend plan. Na eerder mislukte pogingen heeft een selectie tot de keuze van een gebiedsontwikkelaar geleid (Johan Matser Ontwikkeling en TBI Bouw)

2.4 SELECTIE- EN SAMENWERKINGSVORMEN; VOLOP VERANDERINGEN

Samenwerkingsrelaties en contracten tussen overheid en markt weerspiegelen de verschuivende verhoudingen in het afgelopen decennium. Het is daarom niet toevallig dat recent verschillende publicaties op (aspecten van) die samenwerkingen ingaan. Ik noem het praktische 'PPS en Gebiedsontwikkeling' (Wolting, 2006) van Bert Wolting en het meer beschouwende 'De kost gaat voor de baat uit' (Daamen, 2005) van Tom Daamen.

Respectvol selectieproces

In het middelpunt van belangstelling staat momenteel echter de wijze waarop de overheid haar private samenwerkingspartners selecteert en hoe vervolgens de samenwerking vorm krijgt. Als er wat te selecteren valt, want bij grondpositie van marktpartijen geldt immers het zelfrealisatiebeginsel.

Prijsvragen en tenders zijn geëigende methoden om tot keuze van een private gebiedsontwikkelaar te komen.

Er gaat veel mis bij competities. Een bloemlezing: aan te veel partijen wordt te gedetailleerde informatie in een te vroeg stadium gevraagd. Men verandert de spelregels tijdens het spel. Bij de beoordeling gaat men onprofessioneel te werk. Carel de Reus (directeur van Johan Matser Projectontwikkeling) kan er smakelijk en met relativeringsvermogen over vertellen¹². Zo trof hij een maquette die hij recent in het kader van een competitie had laten vervaardigen in ontakelde staat aan in een kraakpand. Gebrek aan respect en amateurisme, dat is wat hem het meeste stoort.

Natuurlijk verlopen ook veel selecties naar ieders tevredenheid. Om de blijde boodschap van goede praktijken uit te dragen en te waarschuwen voor onhandige manoeuvres (van zowel de kant van publieke als van marktpartijen) hebben de Neprom en het ministerie van VROM de publicatie 'Reiswijzer marktpartijen en gebiedsontwikkeling' (Cüsters, 2007) uitgebracht. Uit de discussies over de Reiswijzer ervaar ik een positieve gezindheid om van elkaars goede en slechte ervaringen te leren en zo tot een meer bevredigend verloop van selectieprocessen te komen.

Slechte invloed Europese aanbestedingsregels

Dit positieve geluid kan ik niet laten horen over de toepassing van de Europese aanbestedingsregels. De onrust en onzekerheid die uitspraken van het Europese Hof tweeweg brengen, frustreert de Nederlandse samenwerkingspraktijk (zie kader).

Samenwerkingsvormen

Ik benoem de hoofdkenmerken van verschillende samenwerkingsmodellen¹³.
Het *traditionele (of klassieke) model*, waarin de

De Europese aanbestedingsregels leiden tot een veel te uitgebreid en opgetuigd selectieproces als overheden die gaan betrekken op alle aspecten van gebiedsopgaven. Daarmee gaat veel tijd, geld en energie verloren. Bovendien lokken de Europese aanbestedingsregels uit dat de overheid in een prematuur stadium de planinhoud veel te precies vastlegt, waarmee de creatieve inbreng van de marktpartijen wordt gesmoord en de flexibiliteit verloren gaat. Voor een succesvolle gebiedsontwikkeling is het daarom van groot belang om te weten wat een overheid mag en moet doen als het gaat om het selectieproces.

Veel Nederlandse juristen analyseren de zaak niet scherp en suggereren dat het voor de zekerheid het beste is om alle gebiedsontwikkelingsopgaven Europees aan te besteden.

Vooral de foute exegeese van het 'Rouanne-arrest' (Rouanne is een Franse gemeente die een project niet Europees had aanbesteed) heeft de onzekerheid gevoed. Juristen die het echt kunnen weten, concluderen echter dat de gemeente Rouanne voor de niet-publieke voorzieningen in het plan in wezen toch het uiteindelijke financiële risico droeg (en niet de marktpartij). Dat komt in de Nederlandse praktijk zelden voor. Bovendien stelde de gemeente nogal wat projectspecifieke eisen.

De conclusie uit deze en andere rechtelijke uitspraken is deze. Als de gemeente te veel bemoeienis heeft met de gebiedsontwikkeling in de vorm van projectspecifieke eisen, projectbijdragen en risico-overname, kan dat leiden tot een echte opdrachtgeverspositie van de gemeente, met bijbehorende aanbestedingsplicht. In de Nederlandse >

situatie is dat meestal niet het geval en dan geldt dus geen aanbestedingsplicht voor de 'private' delen van het plan (zoals woningen, winkels, kantoren etcetera). De gemeente blijft dan vrij om een selectiemethode te kiezen die bij de aard en omvang van de opgave past.

Als Europees moet worden aanbesteed, is de vorm van de op concurrentie gerichte dialoog het verkenen waard. Voordeel is dat deze ruimte geeft aan directe interactie tussen overheid en marktpartijen. Deze wordt thans onder meer beproefd voor binnenstedelijke transformatiegebieden zoals de A2 overkluizing/Maastricht en Overstad/Alkmaar.

gemeente de planvorming en de grondexploitatie domineert, heeft terrein prijsgegeven. Het *bouwclaim-model* houdt in dat de private ontwikkelaar die zich een grondpositie heeft verworven, zijn grond 'inlevert' bij de gemeente, in ruil voor een bouwclaim. Na deze transactie kan het klassieke model verder in werking treden. Vernieuwend waren de publiek-private samenwerkingen en dan met name in het *joint-venture model* waarbij concept- en planvorming, een deel van de programmering, evenals de grondexploitatie, door de publieke en private partijen gezamenlijk ter hand werd genomen, met een evenwichtige inbreng en risicoverdeling. Dan is er sprake van echte pps. Bekende voorbeelden zijn de Haagse Vinexlocatie Wateringse Veld, het stationsgebied Amersfoort en het stationsgebied in Den Bosch. Dit laatste project is uitgebreid onderzocht door onderzoekers van de afdeling Real Estate & Housing van de faculteit Bouwkunde TU Delft (Bruil, 2004).

Vaak roept men voor de aansturing van deze samenwerkingen een aparte organisatorische en juridische eenheid in het leven, waarin de projectleiders van publieke en private kant in een team samenwerken. De evaluatie van deze joint-ventures is in het algemeen gunstig (Daamen, 2005).

De kwetsbaarheid van het model is bijvoorbeeld blootgelegd in een onderzoek naar de processturing van de Vinexlocatie Saendelft (Zaanstad)¹⁴. Het op initiatief en onder regie van de gemeenteraad uitgevoerde onderzoek laat zien dat onvoldoende kwalitatieve bemensing en onvoldoende terugkoppeling aan de gemeentekant, in combinatie met geringe cohesie binnen de pluriforme groep marktpartijen, deze gebiedsontwikkeling in zwaar weer bracht.

Een andere vernieuwende vorm is het *concessiemodel*. Daarin beperkt de overheid zich tot het stellen van doelstellingen en randvoorwaarden vooraf, met inachtnaam van de agenda die ik in paragraaf 2.2 beschreef. Kernpunt is dat vaste financiële afspraken gelden die aan de voorkant worden afgetikt. De overheid ontvangt een vaste som (bij een veronderstelde winstgevende exploitatie) of draagt een vast bedrag bij (in geval van een verlieslatende

Het boek *Integrale gebiedsontwikkeling* doet verslag van een onderzoek naar de herontwikkeling van het stationsgebied van Den Bosch



GRONDEXPLOITATIEMODELLEN

Modellen	Definitie	Grondexploitatie	Opstalexploitatie
Actief	Dit betekent dat de gemeente zelfstandig gronden verwerft en zeggenschap heeft over de planvorming, bouw- en woonrijp maken en uitgifte; de gemeente doet de grondexploitatie.	Gemeente	Ontwikkelaar
Joint-Venture	De gemeente en één of meer marktpartijen zijn gezamenlijk in een publiek-private samenwerking (via CV/BV constructies) verantwoordelijk voor de grondexploitatie, dus voor de kosten en opbrengsten.	50/50	Ontwikkelaar
Joint-Venture met opstalexploitatie	Zie bovenstaande definitie waarbij hier gemeente en een of meer marktpartijen mede gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opstalexploitatie.	50/50	50/50
Faciliterend	De marktpartij verwerft de grond en stuurt het grondexploitatieproces aan. De gemeente 'faciliteert' dit; zij formuleert doelstellingen en randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij moet opereren.	Ontwikkelaar verwerft grond en doet de grondexploitatie	Ontwikkelaar
Concessiemodel	Meer (planologische) vrijheid voor ontwikkelaars. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de hele grondexploitatie turnkey over aan één of meer marktpartijen. Na realisatie krijgt de gemeente het openbaar gebied in eigendom.	Gemeente heeft de grond en geeft die uit aan een ontwikkelaar of de ontwikkelaar heeft zelf al grond verworven.	Ontwikkelaar

AANWIJZINGEN VOOR SAMENWERKING

Een selectie van procesaanwijzingen voor de overheid die uit evaluaties van samenwerkingen naar voren komen:

- betrek competente marktpartijen van begin af aan bij de concept- en planvorming
- beperk het aantal marktpartijen tot een of twee (kan echter niet altijd vanwege grondposities)
- lok marktpartijen uit hun tent; ze hebben de neiging om kaarten achter de hand te houden
- koppel zorgvuldig terug aan gemeenteraad, resp. provinciale staten; overweeg instelling van een aparte commissie bij grote projecten
- pas van begin af aan de wisselwerking tussen rekenen en tekenen toe
- hou de kernorganisatie klein en zo mogelijk constant; persoonlijke verbondenheid helpt
- vul van begin af aan de interne en externe communicatie professioneel in
- leg als overheid per planfase niet meer vast dan echt nodig is; hou flexibiliteit in de planvorming
- wees terughoudend in het uitbesteden van sleutel-functies; dat belemmert de directe communicatie met onder meer marktpartijen.

exploitatie op voorcalculatie basis). Het verdere risico draagt de private partij; de gemeente checkt bij de afsluiting van de onderscheiden fasen of hetgeen afgesproken is ook daadwerkelijk wordt geleverd.

Een tweede vorm van particuliere exploitatie doet zich voor wanneer een private partij de grond al heeft en ter gelegenheid van de bestemmingsplanwijziging een *exploitatieovereenkomst* afsluit met de gemeente. De verdere werkwijze is vergelijkbaar met die van het concessiemodel.

Algemeen is aanvaard dat het concessiemodel zich leent voor kleinschalige, weinig gecompliceerde ontwikkelingen of voor deelplannen met een grotere gebiedsontwikkeling. Zoals woongebieden tot 500 woningen of kleinere gemengde projecten zoals buurtwinkelcentra. Een voorbeeld is deellocatie De Woerd in Leidsche Rijn of alle deellocaties van de Haagse Vinexlocatie Ypenburg. Daar geldt het kritiekpunt dat door uitgifte in deelconcessies de samenhang in het totaalplan onvoldoende uit de verf is gekomen.

Voor de komende periode verwacht ik dat de genoemde modellen de hoofdstromingen blijven bij het vormgeven van de afspraken tussen overheid en markt. Met de kanttekening, dat ook in het traditionele model de markt-betrokkenheid vanaf het begin van de planvorming zal toenemen.

Het is een interessante vraag of men het concessiemodel vaker en voor grotere en complexere opgaven (dus voor gebiedsontwikkeling) gaat inzetten, wat ik aanduid met het concessiemodel-max¹⁵. En zo ja, of dit gaat ten koste van publiek-private samenwerking in joint-venture en het traditionele model (zie kader)¹⁶.

Bouwfonds doet momenteel ervaring op met het concessie-



Oud-IJmuiden: proeftuin voor het concessiemodel-max, met de nieuwbouw van het masterplan al ingetekend

model-max in gebiedsopgaven, namelijk in Tilburg-Noord (vernieuwing en uitbreiding winkelcentrum, woonappartementen, ouderenzorg, non-profitvoorzieningen) en Oud-IJmuiden (sloop/nieuwbouw in havengebied, met bedrijven, woningen en voorzieningen). Nieuw-Crooswijk (Rotterdam) is een voorbeeld van een grootscheepse herstructureringsopgave die in concessie is uitgegeven aan het Gemeentelijk Woning Bedrijf, Era en Proper Stok.

De voorlopige evaluatieresultaten luiden: naarmate de politieke complexiteit groter is, neemt de kwetsbaarheid van de afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaar toe. Rolvastheid van het dagelijks en het algemeen politiek bestuur is dus cruciaal. Er moet ruimte zijn voor aanpassingen in de plannen tijdens de rit; die ruimte komt er als tussen partijen een vertrouwensrelatie is gegroeid. Het is voor de marktpartij arbeidsintensief: het legt een claim op de beste mensen, naast een fors budget voor 'out-of-pocketkosten'. Kortom: "Van dit soort projecten moet je er niet te veel hebben", zoals de regiodirecteur Paul Hoen van Bouwfonds die Tilburg-Noord onder zijn hoede heeft het uitdrukt.

2.5 OVERHEDEN ONDER ELKAAR; HET HUIS IS NIET OP ORDE

De differentiatie in de schaal van gebiedsontwikkelingen neemt toe. Steeds vaker wordt het schaalniveau van een gemeente overschreden, omdat de plangrenzen de gemeentegrenzen overschrijden of omdat het belang van de opgave het gemeentebelang overstijgt. Dat betekent betrokkenheid van meerdere gemeenten, provincie en/of de rijksoverheid. Een adagium in de gebiedsontwikkeling is dat de overheidsbestuurders het 'publieke huis op orde' moeten brengen, alvorens zij private partijen opzoeken.

Op orde brengen

Het op orde brengen van het publieke huis blijkt geen sinecure. Het valt met tal van voorbeelden te illustreren. Wij nemen de Bloemendalerpolder als voorbeeld, het gebied tussen Weesp en Muiden, aangewezen voor onder meer 4500 woningen (voor de regio), commerciële functies, 310 ha. water en natuur en verlegging en verdieping van A1¹⁷. Voordat de twee meest betrokken gemeenten en de provincie op één lijn zaten, is er heel wat water door de Vecht gestroomd. De opzet van een ontwerpatelier en de daaruit voortgekomen ruimtelijke visie, heeft geleid tot consensus tussen de overheden. De betrokkenheid van de marktpartijen (met grondpositie) bleef echter marginaal. Na een 'anticipatieovereenkomst' met de betrokken marktpartijen moet de schade worden ingehaald, op de weg naar een masterplan.

De neiging bestaat om voor de kosten van - kostbare - infrastructurele voorzieningen buiten het plangebied die niet haalbaar blijken, een volstrekt overtrokken beroep te doen op bijdragen uit de grondexploitatie. Ook voor de Zuidplaspolder, een grote regionale gebiedsontwikkeling

OPMARS VAN HET CONCESSIONMODEL?

De toekomstperspectieven van het concessiemodel kwamen ter sprake tijdens een symposium op 14 maart 2007 in Cannes (tijdens de vastgoedbeurs MIPIM)^{17a}. De voorstanders van het pps model - onder wie Huub Smeets (bestuursvoorzitter Vesteda), Ruud Bergh (directeur SADC) en de wethouders Maarten van Poelgeest (Amsterdam) en Marnix Norder (Den Haag) brachten naar voren dat het voor complexe opgaven met een langere looptijd nodig is dat partijen aan elkaar gecommiteerd blijven (ook in financiële zin). Het parallel lopen van de belangen maakt het inspelen op gewijzigde omstandigheden makkelijker. Bovendien wijzen zij erop dat burgers de overheid zullen blijven aanspreken als uitwerking en realisatie van de plannen hen niet bevalt. Het overheidsbestuur kan zich daaraan niet onttrekken. Voorstanders van de uitbouw van het concessiemodel stellen daartegenover dat het model inspeelt op de volwassenwording van de verhoudingen tussen overheid en markt en spoort met de maatschappelijke langetermijntrend. Henri Meijdam (voorzitter VROM-Raad), Rudy Stroink (directeur TCN) en Jan Fokkema (directeur Neprom) huldigen dit standpunt. Ook bij een evaluatiecongres ter gelegenheid van 10 jaar Wateringse Veld kwam de concessie in beeld als model van de toekomst en als alternatief voor pps. Daar kwam ook aan de orde dat de Europese regelgeving en jurisprudentie die toekomst mee gaat bepalen. De verwachting is dat dit ten voordele van het concessiemodel uitpakt, omdat de EU in het algemeen een heldere scheiding tussen publiek en privaat preferereert.



Het ontwerpatelier Bloemendalerpolder in actie. Het ontwerpproces bracht de overheden tot elkaar, maar de marktpartijen stonden buiten spel

tussen Gouda en Rotterdam, trekt men een wissel op forse bijdragen voor dat doel; bedragen van € 30.000,- per woning zijn in dat kader wel genoemd. De uitdrukking 'de grondexploitatie als flappentap' krijgt zo reliëf.

Dat zien we vaker: overheden proberen elkaar te vinden door gezamenlijk een masterplan te ontwikkelen. Die plannen worden als het meezit dan nog wel doorge-rekend, maar dat is wat anders dan het vervaardigen van een businesscase met directe marktinzang. Als ze al met elkaar op een lijn komen. In het hoofdstuk waarin ik rood-voor-groen plannen aan een kritische beschouwing onder-werp, stuiten we op situaties waarin plannen jarenlange vertraging oplopen door onenigheid tussen overheden. Het doet denken aan de werking van een fruitautomaat: alleen als je drie kersjes op rij scoort (drie overheden delen dezelfde visie), volgt uitbetaling. Effectieve regionale samenwerking waaraan ook rijksover-

heid en provincie zich committeren, komt natuurlijk ook voor, bijvoorbeeld in de Drechtsteden, Parkstad Limburg, De Stedendriehoek en Assen-Groningen, maar het gebeurt te weinig.

Met Peter Noordanus¹⁸ (directievoorzitter AM) en Stan Roestenburg¹⁹ (directeur Van Boheemen) vind ik het tijd om het paradigma van 'het publieke huis op orde' achter ons te laten. Juist de interventie van een marktpartij, met gelegenheidscoalitiepartners, kan tot een initiatief leiden dat op draagvlak kan rekenen. De elders in deze publicatie vermelde gebiedsontwikkelingen Sijtwende, Oud-IJmuiden en Woerden/Bodegraven zijn er voorbeelden van. Hier nemen ontwikkelaars - al dan niet uit bedrijfseconomische nood geboren - met maatschappelijke organisaties het voortouw met belangenmanagement en ontwerpideeën. Ik presenteer dit niet als panacee, maar als uitbreiding van het repertoire om tot succesvolle gebiedsontwikkeling te komen.

Rekeningvrees

Doorschuiven van de kosten van publieke investeringen veroorzaakt ook stagnatie in bovenlokale gebiedsont-wikkeling. De overheidsinstantie die initiatief neemt en 'er voor gaat', loopt het risico dat zij de rekening gepre-senteerd krijgt. Zo is de hele stroperige discussie rond de verdere uitbouw van Almere en de daarmee verbonden infrastructurele voorzieningen terug te voeren op dit thema. Tactische overwegingen van financiële aard staan strategische besluitvorming in de weg.

De Commissaris van de Koningin van Overijssel, Geert Jansen, tevens voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, heeft dit mechanisme onlangs nog eens blootgelegd, onder de pakkende titel 'Rekeningvrees nekt

regioplannen'²⁰. Jansens receptuur voor verbetering bestaat uit het opzichschuiven van de financiële waakhonden in de eerste fasen. Hij bepleit een ad hoc projectbureau van rijk en regio die gezamenlijk en 'redelijk onhecht' van hun thuisbasis een visie produceren met alternatieve oplos-singsrichtingen. Pas dan komen de rekenmeesters in beeld, aangestuurd door politieke bestuurders. Een stap in de goede richting zou ik zeggen, maar te eenzijdig overheidsgericht.

Provincies

In het licht van de toegenomen aantal bovenlokale gebiedsopgaven is het logisch dat de provincies zich met verve op de gebiedsontwikkeling storten. Zij zijn daartoe ook door de rijksoverheid uitgenodigd. Voorbeeldprojecten zijn aangewezen en in gang gezet. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling heeft geassisteerd en gerapporteerd. Het advies van de commissie (Advies commissie Gebiedsontwikkeling, 2005) en het eindrapport van de rijksadviseur gebiedsontwikkeling Riek Bakker (Bakker, 2007) hebben een positieve toonzetting. Vooruitgang in de aanpak van provincies is zeker bespeurbaar, maar men moet wel beseffen dat ze 'van ver' komen. De - door- gaans te grote - ambtelijke organisatie heeft een rijke traditie van (streek)plannen en beleidsnota's maken, subsidiëren, toetsen en hang naar procedurele schoonheid. Het veranderingsproces, in de richting van een slagvaardige overheidsorganisatie die in staat is om bovenlokale gebiedsontwikkelingen aan te sturen - met professionele opdrachtgevers, grondbeleid en belangenmanagement - verloopt langzaam, vooral in de Randstad. Ze zijn er nog lang niet. Met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, krijgen de provincies met het 'inpassingplan' doorzetting- macht jegens gemeenten. Het instrumentarium komt er:

dus het zal nu gaan om de politiek-bestuurlijke wil om het in te zetten.

Gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf

De rijksoverheid heeft in 2006 het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) opgericht om als volwaardige en slagvaardige partner te kunnen participeren in gebieds- ontwikkelingen. Daarbij moeten we denken aan projecten waarin het rijk aanzienlijke grondposities heeft en/of waarbij evidente rijksbelangen aan de orde zijn. Denk aan de Amsterdamse Zuidas, Almere of het voormalige vliegveld Valkenburg.

Voorlopig komt het GOB nog niet uit de startblokken. Het is onzeker of het GOB van het kabinet de ruimte krijgt om als werkelijk slagvaardige risicodragende en professionele gebiedsontwikkelaar op te treden. Houden de afzonder- lijke vastgoed beherende departementen de feitelijke beschikkingsmacht over 'hun' vastgoed, dan blijft de meerwaarde van het 'balansloze' GOB beperkt tot coördinatie en bundeling van professionele vastgoedexpertise binnen de rijksoverheid.

Gemankeerde bestuurlijke organisatie

Het is hachelijk de gemankeerde bestuurlijke organisa- tie met voorstellen voor structuurverandering te lijf te gaan. Vaak ligt daar de kern van het probleem niet. Maar bovenal heeft Nederland een rijke traditie van bestuur- lijke hervormingen die niet doorgaan. Wie het op de lange termijn bekijkt, ontwaart alleen de geleidelijke schaal- vergroting van het aantal gemeenten door samenvoeging en herindeling als een - sluipende - hervorming. In 1999 en 2000 heb ik in opdracht van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken de stuurgroep Krachtige Gemeenten voorgezeten die in een aantal regio's de mogelijkheden

'MEER RIJKSBELEID TEGEN VERROMMELING? EEN PAVLOVREACTIE'²¹

(gedeelte van een interview met Friso de Zeeuw in Building Business, maart 2007)

Een van de belangrijkste punten van het regeerakkoord is volgens De Zeeuw dat de decentrale aanpak van de Nota Ruimte gehandhaafd blijft. Ondanks de breed gedragen roep om een ingrijpen van een visionaire rijksoverheid. Onder anderen rijksbouwmeester Mels Crowel ageert tegen verrommeling van het land en vraagt van het Rijk een visie op de inrichting van Nederland in 2030. Een Pavlov-reactie, meent De Zeeuw. "Het getuigt van wijsheid van het nieuwe kabinet om niet mee te gaan in de Pavlov-reactie van deze centralisten. 'Het gaat niet goed - centraliseer!'" Uit onderzoek naar de effectiviteit van het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid blijkt dat dat vrijwel nooit heeft geholpen. Het rijksbeleid blijkt grotendeels ineffectief.

De verrommeling door bedrijventerreinen is op veel plaatsen echter een reëel probleem, dat hebben met name de provincies laten lopen. De Zeeuw verwacht dan ook nieuwe initiatieven om dit specifieke probleem aan te pakken. "De regering wil structuurvisies gaan opstellen op themagerichte onderwerpen waarop de landelijke politiek in actie komt. De aanpak van bedrijventerreinen zou zo'n thema kunnen zijn. Het liefst moeten deze structuurvisies of richtlijnen worden voorzien van een uitvoeringsstrategie en investeringsbudget, de aanpak moet bij voorkeur gebiedsgericht zijn en de andere overheden en marktpartijen aanzetten tot actie. Ook de nieuwe WRO geeft hiervoor instrumenten. Maar gelukkig komt er in ieder geval geen nieuwe integrale nota."

Het ruimtelijk beleid zal de komende jaren mogelijkheden bieden voor ambitieuze ontwikkelaars, meent hij. "Daarbij is het wel zaak om vooral in termen van gebiedsontwikkeling te denken. Anders krijgen de centralisten, die geen geloof hebben in bijvoorbeeld decentrale gelegenheidscoalities, alsnog gelijk."

Nieuw in het regeerakkoord is het Meerjaren Programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), dat in de plaats komt van het huidige MIT. "Deze koppeling tussen rijksinvesteringen voor infrastructuur en voor ruimtelijke projecten is een duidelijk signaal voor een meer geïntegreerde benadering van infra en ruimte. Ik vind het positief dat dit pleidooi van de Neprom is gehonoreerd. Het MIT is met zo'n 87 miljard een belangrijke pot, die nu dus wordt samengevoegd met z'n kleine broertje van 1 miljard. Hoe het in de praktijk gaat werken is nog spannend. Er zou nu ook een koppeling moeten worden gemaakt met gebiedsgerichte private investeringen. Maar daar rept het regeerakkoord niet over. Het regeerakkoord is te weinig marktgericht." Rijksinvesteringen in ruimtelijke projecten zijn vaak noodzakelijk om de onrendabele top van bijvoorbeeld ingewikkelde binnenstedelijke herontwikkelingen (zoals bij spoorzones of verouderde bedrijventerreinen) weg te werken. Het zijn projecten waarbij de gemeente of provincie onvoldoende investeringspotentieel heeft. De Zeeuw: "Als de overheid een beginnetje maakt en zich meerjarig wil vastleggen dan scheidt dat een klimaat waarin ook private partijen bereid zijn om te investeren. De overheid kan daar desgewenst ook risicodragend in participeren. De opgave voor de komende tijd is om de publiekprivate samenwerking te intensiveren."

van regionale samenwerking en gemeentelijke herindeling moest verkennen²². Het heeft mij opnieuw gesterkt in de opvatting dat een indicatief minimum inwoneraantal van ca. 25.000 à 30.000 vereist is. Dan is men in staat om er een ambtelijk apparaat op na te houden dat de kerntaken, waaronder gebiedsontwikkeling, adequaat kan vervullen. Uiteraard moet de regionale situatie meetellen voor het bepalen van een passende gemeentelijke configuratie. Het lijkt mij de enige bestuurlijke structuuraanpassing die naast noodzakelijk ook haalbaar is, hoewel dit kabinet er weer geen werk van maakt. Zestig gemeenten in het Groene Hart: een onwerkbaar situatie voor de voortvarende, gebiedsgerichte aanpak die dat gebied vereist. Uit de goedgevulde boekenkast van de bestuurlijke organisatie verdient het wellicht aanbeveling de bestuursovereenkomst met sanctiemogelijkheden weer eens af te stoffen. Zwak punt is nu het onverplichte karakter ervan; een deelnemer kan er zonder veel schadevergoeding van af. Een alternatief is het afsluiten van contracten tussen overheden en marktpartijen; daar komen wel harde privaatrechtelijke verplichtingen uit voort.

3. Drie soorten gebiedsontwikkeling uitgelicht

3.1 STADSREPARATIES

Gemengde binnenstedelijke projecten, ofwel stadsreparaties¹, kunnen wij kenschetsen als de bakermat van de gebiedsontwikkeling. In aspecten als concept, stedenbouw, architectuur en betrokkenheid van de bevolking, zien we sinds de jaren zeventig natuurlijk grote verschillen. Maar ook toen kenmerkten deze projecten zich door menging van functies, combinatie van belangen, publiek-private samenwerking en hoogwaardig procesmanagement. Communicatie met belanghebbenden groeide uit tot een van de belangrijkste succes/faalfactoren bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Het is niet toevallig dat wetenschappelijke evaluaties van juist deze projecten belangrijke leveranciers zijn van de leerstukken voor gebiedsontwikkeling. Het boek over het stationsproject Den Bosch (Bruil, 2004) getuigt daarvan.

Realiseringskansen

De voortvarende aanpak van stadsreparaties heeft de laatste jaren te lijden onder de toenemende complexiteit van de sectorale regelgeving en - recenter - de onduidelijkheid over de toepassing van (Europese) aanbestedingsregimes. De besluitvaardigheid van overheidszijde staat daarnaast onder druk van de gewijzigde politiek bestuurlijke verhoudingen die het dualisme met zich mee heeft gebracht. De gemeenteraad beperkt de manoeuvreerruimte van wethouders en het is daarom lastiger in een proces van geven en nemen tot overeenstemming, tot een 'deal' te komen.

Aan de andere kant werkt de ontvankelijkheid bij de overheid voor meer marktgerichte concepten en ontwer-



Onder het motto 'Nieuw leven in de brouwerij' gaan de gemeente Enschede, ING Real Estate en twee woningcorporaties het Grolsch-terrein en het winkelcentrum Mekkelholt in Enschede-Noord herontwikkelen

pen positief op de realiseringskansen van binnenstedelijke plannen. 'Tomeloze ambities' komen nog steeds voor, maar minder vaak dan voorheen.

Qua ontwerp en grondgebruik hebben de laatste tijd creatieve, technisch vernuftige parkeeroplossingen, dubbel grondgebruik door het 'optillen' van het maaiveld en vormen van semi-collectieve ruimten voor innovaties gezorgd.

Een bijzonder aandachtspunt is de begrenzing van het plangebied. Dat was altijd al van belang, maar nu eens te meer in verband met de toerekening van kosten (van

technische voorzieningen) en opbrengsten die met het intensieve ruimtegebruik samenhangen.

De officiële, in de Nota Ruimte vastgelegde taakstelling is om 40 % van het ruimtelijk programma binnen-stedelijk te realiseren. Een doelstelling die men overigens vrijblijvend heeft geformuleerd. Dat heeft verschillende stedelijke regio's er niet van weerhouden om dit percentage op te voeren tot 50%. Talloze verlopen bedrijfsterreinen, spoorzones en kanaalzones staan aan de vooravond van ingrijpende transformaties. De macro-economische baten van binnenstedelijke herontwikkelingen zijn onomstreden. De weerbaarheid van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen is echter bekend. En de verdichtingsmogelijkheden zijn - bij marktgerichte programma's - beperkt. Wie dat beseft, weet dat de streefpercentages erg hoog zijn gegrepen.

Bij marktpartijen bestaat bereidheid om in de stad langjarig te investeren, ook al vergt het in vergelijking met ontwikkelingen 'in de wei' aanzienlijk meer inzet van mensen, kapitaal en tijd. Alleen al de tijdsbesteding ligt tenminste een factor drie hoger. Marktpartijen erkennen de gelijke accentverschuiving van ontwikkelen in de wei naar ontwikkelen in het bestaand stedelijk gebied, alleen achten zij een geleidelijker overgang realistisch.

Impulsen

Langs drie invalshoeken kunnen stadsreparaties in tempo en kwaliteit in mijn visie een impuls krijgen.

In de eerste plaats: op lokaal niveau nog veel meer werken aan en vanuit een gezamenlijke publiek-private visie, met publieke randvoorwaarden en marktgerichte programma's. Met een businesscase die ruimte geeft voor flexibiliteit en fasering binnen vaste kwaliteitskaders. Inmiddels beschikken we over een uitgebreid arsenaal van

geslaagde stadsreparaties, die bijna allen deze succesformule kenden. Een minder angstige houding van de lokale politiek zal positief inwerken op de houding van investerende marktpartijen.

In de tweede plaats kan verlichting van de overtrokken sectorale regelballast de moeilijkheidsgraad van plannen terugbrengen tot proporties die inherent zijn aan dit type plannen en processen. Een royalere invulling van de Wet Stad en Milieu zou echt helpen. Net als een minder krampachtige hantering van (Europese) aanbestedingsregels. Tot slot: als het kabinet zo veel waarde hecht aan binnenstedelijke transformaties, dan is een ruimhartiger toekenning van financiële bijdragen voor het wegwerken van de onrendabele toppen goed te verdedigen.

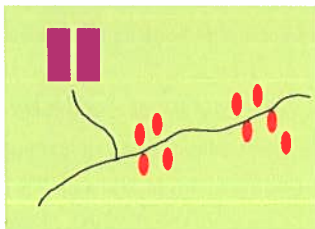
3.2 ROOD-VOOR-GROEN: WEINIG RESULTATEN

In de term 'rood-voor-groen' staat rood voor bebouwing en groen voor de groene omgeving. Water - 'blauw' in het jargon - wint als onbebouwde functie naast groen aan betekenis, hoewel dat niet in de term tot uitdrukking komt. De rood voor groen aanpak heeft twee doelstellingen. In de eerste plaats voegen aard en ontwerp van de rode functies zich naar de groen-blaauwe omgeving waarin zij worden gesitueerd. In de tweede plaats dragen de rode functies financieel bij aan de kwaliteitsverbetering van de groene omgeving, veelal via de grondexploitatie. Die verevening gaat verder dan in een dominant 'rode' grondexploitatie gangbaar is.

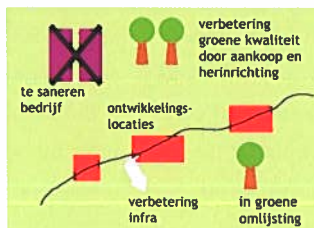
Methoden

Om de samenhangende planvorming, investeringen en verevening te realiseren zijn verschillende methoden ontwikkeld. Ik heb deze methoden in een schematisch overzicht bijeengebracht.

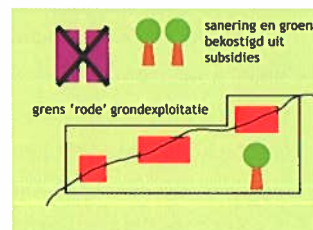
Huidige situatie



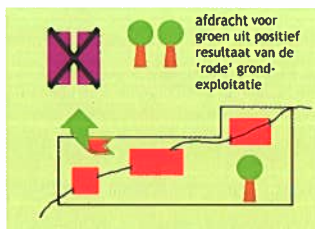
Gewenste situatie



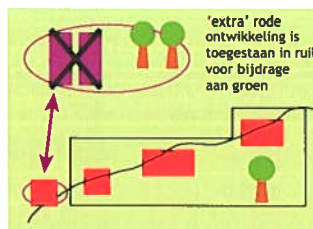
Gangbare grondexploitatie (conform Grondexploitatiewet)



'Rood-voor-groen' Met financiële afdracht



'Voor wat hoort wat' (Limburg) Vergelijk 'ruimte voor ruimte' in Brabant en Limburg



Geïntegreerde grondexploitatie



Overzicht van financiële rood-voor-groen strategieën

De eerste erupties van deze benadering zijn 15 jaar geleden te traceren. Ik werd ermee geconfronteerd als gedeputeerde van de provincie Noord-Holland. Mijn collega-gedeputeerde Frans Tielrooy stelde voor om - in afwijking van het streekplan - de uitbreiding van een kantorenlocatie in Amstelveen, ten zuiden van de A9 en grenzend aan het Groengebied Amstelland toch toe te staan. Daarvoor in ruil zou de investeerder enkele miljoenen gulden bijdragen aan de uitbreiding van het Groengebied. Ik was daar radicaal tegen, omdat op die manier een planologische bouwbestemming simpelweg gekocht kon worden. Dit leek mij in strijd met de funda-

menten van ons ruimtelijke ordeningsstelsel. Het initiatief redde het niet; de politieke weerstand was te groot. In 1996 keerde het thema terug in de 'Visie Stadslandschappen' van het Ministerie van LNV, een regeling voor het creëren van 'nieuwe landgoederen' en 'nieuwe buitenplaatsen'². De regeling was niet erg succesvol. Hij kende dan ook heel wat restricties en voorwaarden. Daarnaast was de koopkrachtige vraag naar deze luxe buitens op locaties waar zij werden toegestaan niet overweldigend. De Ruimte-voor-Ruimte regeling die in 2002 van start ging, ter ondersteuning van de sanering van de intensieve

varkenshouderij in Brabant, Limburg en Gelderland is qua toepassingsbereik en opgehaald geld wel een redelijk succesnummer. Gezien de motivatie van de regeling wordt zij ook wel beeldend aangeduid met de 'Grond voor stront'-regeling. In de Noord-Brabantse versie krijgt een deelnemende gemeente extra planologische bouw-mogelijkheden voor luxe woningen op ruime kavels, als een bijdrage van - op dit moment - € 130.000,- per kavel van ca. 1000 m² wordt geleverd, ten gunste van een fonds waaruit de sloop van varkensstallen wordt bekostigd. Het is meer een financieringsregeling dan een aansprekend ruimtelijk concept.

Voorbeelden

In 2004 heeft de minister enkele grootschalige rood-voor-groen respectievelijk blauw projecten als voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling aangewezen. De bekendste zijn de Groningse Meerstad, het Wieringerrandmeer in Noord-Holland en Hart van de Heuvelrug. Over deze projecten is veel gezegd en geschreven. Maar veel navolging op deze schaalgrootte hebben zij tot nu toe niet gekregen. Rood-voor-groen-initiatieven van wat kleiner formaat zijn talrijk. De vereveningsbedragen van rood naar groen verschillen behoorlijk. Uitgedrukt in bedragen per woning, resp. kavel: van € 1000,- tot € 20.000,-. De verhoudingen in ruimtegebruik varieert; tegenover 1 ha. rode ontwikkeling staat 2 tot 11 ha. groen/blauw.

De landgoederenzone in Leidschendam-Voorburg wordt ontsierd door kassen (de witte vlakken op de foto) en een bouwmarkt. Het plan 'Veurse Horsten' behelst: sanering van deze elementen, een nieuw passend landgoed en meer groen



Rood-voor-groen in € en ha.-verhouding ³		
	Verhouding rood: groen in oppervlak	Bijdrage rood aan groen
Meerstad/Groningen	1;1,75	€ 20.000 per bouwkvavel
Marickeland/De Ronde Venen	1:11	€ 8300 per woning
De Sandering/Drachten	1:2,75	€ 16.420 per bouwkvavel
Polder Schieveen/Rotterdam	1;2	€ 1860 per bouwkvavel en € 7,50 per m ² (bvo)
Neprom visie Groene Hart	1:11	ca. € 50.000 per woning
Ruimte voor Ruimte/Brabant	-	ca. € 130.000 per bouwkvavel

Lange doorlooptijden

Wat de meeste projecten wel gemeenschappelijk hebben, is hun lange doorlooptijd. Sterker; het gaat vaak tergend langzaam. Twee voorbeelden. Een mooi, maar inhoudelijk niet al te gecompliceerd project als de Veurse Horsten in Leidschendam-Voorburg heeft acht jaar voorbereidingstijd achter de rug en zit nu (pas) in de bestemmingsplanfase.

Een vergelijkbaar plan, Heerlijkheid 't Groene Woud aan de grens van het dorp Kortenhoef (gemeente Wijdemeeren) heeft tot doel de verrommeling door kassen, een voormalige vuilstort en een volkstuincomplex op te ruimen, de landschapsstructuur te herstellen en op een deel van het gebied landgoedachtig wonen te realiseren⁴. Dit initiatief van de gemeente, Vereniging Natuurmonumenten en ING Real Estate gaat met gemak zijn tweede lustrum in zonder dat er een spa de grond ingaat. De lange doorlooptijden

vormen geen aanmoediging om veel tijd en energie in deze projecten te investeren.

Groene Hart

Toch zien regelmatig nieuwe initiatieven het licht. Na een eerste, op financiële haalbaarheid gestoelde oefening van het Nationaal Groenfonds en Bouwfonds, heeft de Neprom met 17 ontwikkelaars een strategisch rood-voor-groen-visie op het Groene Hart gepresenteerd⁵. De kern van het voorstel behelst een apart rood-voor-groen-regime voor 13.000 woningen die toch al in het Groene Hart gebouwd mogen worden. De woningen worden gerealiseerd in zorgvuldig ontworpen buurten; deels op verrommelde locaties. Opbrengst voor groen en blauw: zo'n € 650 mln. (ca. € 50.000 per woning). De initiatiefnemers moeten de dubbele paradox zien te overwinnen; 'rood maken om groen veilig te stellen' en 'projectontwikkelaars komen het Groene Hart redden'. Wat wel tegenvalt, is de eerste reactie van minister Gerda Verburg⁶: "De Neprom krijgt niet de vrije hand om 13.000 woningen te bouwen". Nee, maar dat is de vraag ook niet. Een week later vraagt zij zich af of 'de markt' kan meebetalen aan de versterking van het landschap. Intussen verkennen vertegenwoordigers van de Neprom en de ministeries van VROM en LNV de realiseringmogelijkheden van de investeringsvisie.

Vooruitgang

De analyse voor het povere resultaat van de rood-voor-groen-strategie is in 2002 gemaakt door het aan het ministerie van LNV verbonden 'Pps-bureau landelijk gebied' en haar Raad van Advies waar ik voorzitter van was⁷. Het is de inmiddels bekende reeks oorzaken:

- overheden (gemeente, rijk, provincie) die het onderling niet met elkaar eens zijn

- onvoldoende vertrouwen in marktpartijen
- gebrekkige professionaliteit
- moeizame grondverwerving
- gemankeerde scope van het project
- ontbreken van een deugdelijke businesscase.

Deze analyse geldt mijns inziens op hoofdlijnen nog steeds. Dat neemt niet weg dat een niet aflatende stroom onderzoekers die het zoveelste onderzoek doen naar 'de kansen van en bedreigingen voor rood-voor-groen' mij verzoekt om een interview. Meestal komen ze uit Wageningen. Ook een reeks van aanmoedigende en informatieve publicaties, van Nationaal Groenfonds met Bouwfonds, AM, VROM-Raad, LNV en NVB, heeft weinig actie kunnen bewerkstelligen⁸.

Is er dan geen vooruitgang op dit front? Toch wel. De provincies - voorheen toch vooral hindernis als het om rood-voor-groen ging (ik kan het weten) - nemen een meer ontwikkelingsgerichte houding aan. Dat blijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan, als je uit een decennialange traditie komt van vooral visies maken, toetsen en ambtelijke overdaad. De mate waarin deze verandering bij de provincies zich voltrekt, wisselt.

Het meest ver gaat momenteel de provincie Limburg, onder aanvoering van gedeputeerde Ger Driessen, die de 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'⁹ heeft ingevoerd (zie schema). Een bij het hoge KVP-gehalte van de regeling passende benaming vind ik 'Voor wat hoort wat'. In grote delen van het landelijk gebied neemt het provinciebestuur elk initiatief in overweging dat een rode ontwikkeling paart aan aanmerkelijke landschappelijke verbetering of natuurtoevoeging, aan de hand van een paar vuistregels. Voorlopig hoogtepunt is de vestiging van een 25 ha. groot



DOORBROKEN IMPASSE

Dat ook op het concrete niveau van de gebiedsontwikkeling naar gezamenlijke belangen en ruimtelijke kwaliteit wordt gezocht, blijkt bijvoorbeeld uit het initiatief voor de zone tussen Bodegraven en Woerden waar AM, BPF Bouwinvest, Fortis, Staatsbosbeheer en de Milieufederatie Zuid Holland samen een visie hebben ontwikkeld om de daar bestaande bestuurlijke impasse te doorbreken.

distributiecentrum bij Roermond waarvoor het bedrijf € 10 mln. afdraagt, ter bekostiging van de omzetting van 200 ha. landbouwgrond in natuur¹⁰.

Een tweede positieve ontwikkeling zie ik in de toenadering tussen de marktsector, met name projectontwikkelaars, en delen van de natuur- en milieubeweging. Een toenadering die sinds 2000 merkbaar is. De ondersteuning van de provinciale Milieufederaties voor de Nepromstrategie voor het Groene Hart¹¹ maakt die nieuwe gelegenheidscoalitie zichtbaar. Ook is veelzeggend dat ik, na dit initiatief toegelicht te hebben, de steun van de meerderheid van een bomvolle zaal kreeg op een congres van Natuurmonumenten¹².

Perspectief

Als we de afgelopen tien jaar overzien, dan is het dogma op rood-voor-groen-strategieën doorbroken. Met name provincies hebben een draai gemaakt.

Maar aan de andere kant is de conclusie dat tal van initiatieven en methodieken zijn ontlokten, maar de meeste strandden. Het aantal rood-voor-groen-gebiedsontwikkelingen met een helder concept, businesscase, draagvlak en krachtige uitvoeringsorganisatie, bleef minimaal. Steeds valt men terug op dezelfde paar voorbeelden. Wel zijn analyses van het geringe resultaat beschikbaar en die vergen hooguit actualisering en toespitsing. Echter: de stuwende krachten van woningvraag (landelijke woonmilieus), vraag naar ruimte voor recreatie en natuur, water en anticipatie op klimaatverandering, zullen de huidige functies van landbouwgebieden in veel regio's onder druk zetten. De maatschappelijke behoefte aan dit type gebiedsontwikkeling is dus onverminderd. Veelal kunnen deze opgaven niet los van elkaar worden gezien, maar zullen er keuzes moeten worden gemaakt op regionaal niveau. Ook hier geldt de kunst van het verbinden. In het licht van de veranderde houding van overheden en de nieuwe ruimtelijke ordeningswetgeving is onderzoek naar inhoudelijke, maar vooral procesmatige impulsen gewenst. Bovendien kan deze ontwikkelingsstrategie de strijd tegen de verrommeling dienen. Hoe ziet voor dit type opgaven 'het spoorboekje' voor het proces eruit? En wat is het mogelijke gereedschap dat van pas komt in deze dynamische en daarmee deels onvoorspelbare processen? Dit zijn voor ons belangrijke onderzoeksvragen. Het is niet toevallig dat de Raad voor het Landelijk Gebied zich nagenoeg dezelfde vraag stelt.



LE MEDI

Het project Le Medi met 100 woningen in de Rotterdamse wijk Bospolder-Tussendijken ademt in stedenbouw, architectuur en kleurstelling een Noord-Afrikaanse mediterrane sfeer. Het door Woonbron, Comwonen en Era Bouw ontwikkelde project, richt zich in woonmilieu, woontypologie en prijsstelling op de (allochtone) middenklasse. Tot nu toe vinden de woningen goed aftrek bij de doelgroep, zij het dat die voor 50% juist autochtoon is. Wat kennelijk aanspreekt is de sfeer en ook het besloten, veilig ogende karakter van het woonbuurtje. Op allochtonen heeft de aan hun land van oorsprong refererende architectuur geen bijzondere aantrekkingskracht¹⁷.

3.3 STEDELIJKE VERNIEUWING; DE MIDDENKLASSE STELT EISEN

De aanpak van probleemwijken - onderdeel van de bredere stedelijke vernieuwingsopgave - heeft met het aantreden van het kabinet Balkenende III een nieuwe impuls gekregen. Er is consensus dat de vernieuwing van deze wijken een samenhangende aanpak vraagt met - tenminste - een fysieke, een sociale en een economische component. Per wijk kunnen de accenten fors verschillen.

In het afgelopen decennium waarin de herstructurering op de agenda prijkt, is er voortdurend discussie over de ef-

fectiviteit van de onderlinge interactie tussen deze peilers. Ik betwijfel of dit dispuut veel heeft opgeleverd. De fysieke aanpak ('stenen stapelen') heeft recent aan belang ingeboet, zo lijkt het. Andere aspecten zoals onderwijs, sociale begeleiding van probleemgezinnen, culturele integratie en werk staan nu meer op de voorgrond. Ook aard en omvang van de fysieke ingrepen staan vaak ter discussie. De huidige tendens is: minder sloop/nieuwbouw en meer kleinere ingrepen, zoals renovatie. Uit uitgebreide onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat herstructurering als zodanig beperkte invloed heeft op veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Maar verandering van de samenstelling van de bevolking - die een herstructureringsoperatie met zich mee kan brengen, met een programma met koopwoningen en duurdere huurwoningen - blijkt effectief. 'Verdun-

ning' en spreiding van de problemen en hun veroorzakers heeft een positieve werking op veiligheid en leefbaarheid. Daarnaast concludeert het SCP dat initiatieven die ertoe leiden dat kansrijke bewoners zich in achterstandswijken vestigen - waar herstructureringsmaatregelen aan bij kunnen dragen - "succesvoller lijken" dan allerlei andere integratieprogramma's^{13a}.

Wensen allochtone middenklasse

Voor verbetering van de positie van de wijken is doorlaggevend of de in de wijken nog woonachtige middenklasse een aantrekkelijk woonmilieu met een passend voorzieningenniveau kan worden geboden. Deze breed onderschreven doelstelling heeft onder meer de VROM-Raad onder woorden gebracht in zijn advies 'Stad en stijging'¹⁴. Recent onderzoek naar de woonwensen van de allochtone middenklasse in Rotterdam en Amsterdam maakt een aantal dingen duidelijk¹⁵. De onderzochte groep deelt de woonwensen van de autochtonen; de meerderheid

Vernieuwing Westelijke Tuinsteden in Amsterdam: minder appartementen en meer grondgebonden woningen



ambieert een grondgebonden woning, als het even kan met een tuin. De enige afwijking is dat allochtonen het autochtone verlangen naar een woning in het jaren dertig idioom niet delen. Veel ontwerpers slaken wellicht een zucht van verlichting. Speciale wensen naar architectuur, omvang en indeling van de woning zijn er nauwelijks. Men heeft wel een voorkeur voor nieuwbouw.

Over de vernieuwing van de wijk Florena in de Amsterdamse Bijlmer stelt Ko Blok (directeur Era Bouw): "succesvoorwaarden zijn: sterke stedenbouw, ingetogen architectuur die de mensen aanspreekt en woningen met value for money"¹⁶.

Verder zijn de allochtone middenklassers zeer alert op het imago van de wijk. Ontbreekt (het zichtbare perspectief op) verbetering, dan vertrekken zij¹⁸.

Een derde opvallend resultaat van het onderzoek onderschrijft het belang van het onderwijs. De aanwezigheid van scholen met een gemengde populatie (dus: géén zwarte scholen) is een kritische factor bij de beslissing: blijven of vertrekken. Onderzoek in de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden resulteerde in vergelijkbare resultaten^{18a}.

Consequenties voor aanpak

Serius nemen van de wensen van de allochtone middenklasse heeft pittige consequenties voor aanpak en programma van de herstructurering. De enige manier om aan hun primaire woonwens - een grondgebonden woning - tegemoet te komen, is vervanging van een groot deel van de overheersende flats door laagbouw. Dat geeft vaak aanleiding tot ingrijpen in de stedenbouwkundige structuur en tot voorstellen tot sloop/nieuwbouw. Dat gaat stevast gepaard met stevige discussies¹⁹, die ook binnen de TU



KATENDRECHT

Met de ontwikkeling van dit gecombineerde hoog- en laagbouwproject vervulde Bouwfonds een pioniersrol in de transformatie van Katendrecht in Rotterdam. Als Rotterdams jongetje, woonachtig in Kralingen, mocht ik van mijn ouders destijds onder geen beding in deze - toen - onveilige hoerenbuurt komen. Er is veel veranderd, maar helemaal pluis is het er kennelijk nog steeds niet, getuige deze krantenkop²³. Waar of niet waar: het doet het imago van de wijk geen goed. In 2003 trok Bouwfonds zich uit Katendrecht terug, omdat volgens Bouwfonds, in afwijking van gemaakte afspraken, de gemeente zou hebben nagelaten de toegangsroute naar de nieuwbouw een grondige facelift te geven; opnieuw een imagokwestie.

Delft doorklinken (zie kader). Ingrepen in de stedenbouwkundige structuur zijn veelal onontkoombaar, hetgeen een apart dispuut oplevert. Ook de grondexploitatie kan - maar hoeft niet altijd - onder druk komen te staan. In de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden heeft een discours tussen de ontwikkelaars (woningcorporatie Ymere samen met Bouwfonds) en de gemeente er in 2006 toe geleid dat het aanvankelijke vernieuwingsprogramma met nagenoeg 100% terugbouwen van flats veranderd is in een programma met 40 % grondgebonden woningen en 60 % appartementen.

De gevoeligheid voor het imago van de wijk moet leiden tot een gebiedsgerichte, brede aanpak. Verbetering van de winkel- en andere voorzieningen maken hier integraal deel vanuit. Dan komt het proces waardegroei van het vastgoed op gang.

Kleine ingrepen op straat- of buurtniveau ('acupunctuur' in het jargon) helpen niet voor imagoverbetering, tenzij het zich, zoals in de wijk Hoogvliet in Rotterdam, op belangrijke publieke of collectieve gebouwen richt. De kwestie is ook urgent: de middenklassers hebben weinig geduld en willen verandering, anders zoeken ze hun heil elders. De fysieke aanpak, met een relatief stevig sloop/nieuwbouwprogramma, komt in deze benadering als serieuze optie in beeld.

Uiteraard is deze aanpak verbonden met een inzet op niet-fysieke aspecten als onderwijs, jeugdzorg, veiligheid en werk. In de institutionele verkokering binnen deze functies is sinds de start van de stedelijke vernieuwing weinig verandering gekomen. Dat belet een slagvaardige, samenhangende aanpak die gelijk opgaat met de fysieke vernieuwing. Vertraagde besluitvorming over nieuwbouw van een brede school kan bijvoorbeeld de voortgang van

De angst is terug op de Kaap in Rotterdam
 apende overvallen bedreigt renaissance Katendrecht, politie maakt dertig rechercheurs vrij

Rotterdam, 10 april 2014. Het is de laatste keer dat de politie in Rotterdam de Kaap in Rotterdam heeft bezet. De politie heeft de Kaap in Rotterdam bezet op zaterdag 10 april 2014. De politie heeft de Kaap in Rotterdam bezet op zaterdag 10 april 2014. De politie heeft de Kaap in Rotterdam bezet op zaterdag 10 april 2014.

Vanuit de Dominicaanse Republiek via de Antillen naar Nederland

De politie heeft de Kaap in Rotterdam bezet op zaterdag 10 april 2014. De politie heeft de Kaap in Rotterdam bezet op zaterdag 10 april 2014. De politie heeft de Kaap in Rotterdam bezet op zaterdag 10 april 2014.

een compleet vernieuwingsplan lamleggen. De aangegeven urgentie maakt hier stevige doorbraken noodzakelijk. Gezien het feit dat woningcorporaties dominante posities hebben in de wijken waar wij het hier over hebben, spreekt het vanzelf dat zij in de regel het vernieuwingsproces entameren. Zij kennen de buurten en hun huurders en hebben het vermogen om deels onrendabel te investeren. Verschillende corporaties hebben eigen ontwikkelbedrijven opgezet. De regering en veel gemeentebesturen zetten hun kaarten op de corporaties.

De rol van marktpartijen

Heeft de participatie van (commerciële) marktpartijen in de herstructureringsopgaven toegevoegde waarde? Het simpele antwoord luidt; kennelijk wel, want het gebeurt al jaren in verschillende wijken. Naast de grote ontwikkelaars zien wij hier een aantal kleinere spelers acteren die dit tot hun specialiteit kunnen rekenen, zoals Era Bouw en Proper Stok²⁰.

In 2004 hebben commerciële ontwikkelaars verkend of een veel bredere participatie van ontwikkelaars in herstructurering bij corporaties een gewillig oor zou vinden. Deze verkenning leverde weinig resultaat op. Tegelijkertijd is de vraag gerechtvaardigd of die marktpartijen wel echt zo graag op grote schaal 'de herstructurering in willen'. De stellingen verhardden zich, waarbij ik het standpunt betrok dat 'marktpartijen geen zin hebben om met melk langs de deuren van de corporatiedirecteuren te gaan, met de vraag of ze alsjeblieft mee mogen doen'.²¹ Momenteel is de kwestie (weer) actueel of en zo ja hoe intensief de rol van commerciële marktpartijen moet zijn om het vernieuwingsproces vooruit te helpen. Het Ministerie van VROM heeft daartoe het initiatief genomen, samen met de Neprom²². Met het onderzoek naar de wensen van de

(allochtone) middenklasse voel ik mij gesterkt om dit inderdaad te bepleiten. Commerciële marktpartijen hebben expertise in het ontwerpen van marktgerichte woonmilieus met gevarieerde programma's zowel grondgebonden als gestapeld. En die expertise hebben zij ook in het vernieuwen en realiseren van wijk- en buurtwinkelcentra en andere commerciële en niet-commerciële voorzieningen. Voor het verbeteren van het imago van de wijk mag men van commerciële marktpartijen een gebiedsgerichte inbreng verwachten in concept, programma, ontwerp en investeringsbeleid. Juiste prioriteitstelling maakt het verschil in imagoverbetering en 'branding'.

Evaluatie gewenst

Ook het punt van de urgentie speelt mee. Voor commerciële partijen geldt - meer dan voor gemeenten en corporaties - het adagium 'tijd is geld'. Denk aan rentekosten, kosten van de inzet van mensen en gedeelde inkomsten door latere verkopen. De verwachting is gerechtvaardigd dat zij een positieve invloed op de voortgang uitoefenen. Commerciële marktpartijen stellen op hun beurt randvoorwaarden aan de participatie in herstructureringsprojecten. Die hebben betrekking op het inschatten van de potentie voor upgrading van de wijk, de beïnvloedingsmogelijkheden van plan en programma, het rendementsperspectief en de vraag of het 'klikt' met de belangrijkste spelers van de corporatie en gemeente.

De uitwisseling van ervaringen in de Commissie Herstructurering van de Neprom levert een positief beeld op, maar een grondige evaluatie van de betrokkenheid van marktpartijen is nog niet beschikbaar.

Ik geloof niet dat ik met deze benadering veel vrienden op de TU Delft maak. André Thomsen heeft in zijn uittrede een pleidooi tegen groot-schalige sloop gehouden²⁴. Hij pleitte zelfs voor invoering van een verplichte 'sloop-effect-rapportage'. Ik ben daar alleen al uit een oogpunt van deregulering volstrekt tegen. Ook Henk Westra stelt: er wordt te veel gesloopt. Renovatie is voordeliger²⁵. Wytze Patijn (decaan faculteit Bouwkunde), heeft in een betoog (in NRC Handelsblad) de Woonvisie 2030 van het gemeentebestuur van Rotterdam bekritiseerd²⁶. Op de Woonvisie is het een en ander af te dingen, maar met de kritiek van Patijn - die zich onder meer richtte op de aanpak van de herstructurering en het streven van het gemeentebestuur om de middenklasse voor stad te behouden - ben ik het oneens. Tenslotte Hugo Priemus. Hij keert zich tegen ambities om mensen uit de middenklasse van buiten de wijk te verleiden om zich in die wijk te vestigen²⁷. Bij alle drie speelt denk ik mee dat herstructurering niet moet omslaan in 'wijken voor de rijken'. Als dat lukt (zoals bij Le Medi in Rotterdam) moet je daar blij om zijn, want het is een signaal dat het proces van upgrading begint aan te slaan. Ook met Hugo Priemus ben ik het dus oneens. De pluriformiteit op de TU Delft is hiermee wel voldoende geïllustreerd.

Concluderend wil ik - in het algemeen - een stevige (fysieke) ingreep bepleiten bij herstructureringsplannen in de probleemwijken, met als doel het creëren van een aantrekkelijk woon- en verblijfsklimaat voor de middenklasse.

In de tweede plaats: commerciële marktpartijen kunnen in de herstructureringsopgave - onder voorwaarden - een positieve rol spelen. Het verdient aanbeveling om de betrokkenheid van commerciële marktpartijen in de herstructurering te onderzoeken om de geponeerde hypothesen te toetsen.

4. Meerwaardecreatie: the proof of the pudding

4.1 HET CONCEPT: DE CONTOUREN VAN DE ENGEL

Over het feit dat conceptontwikkeling een wezenlijk bestanddeel vormt van gebiedsontwikkeling bestaat overeenstemming. Voor conceptontwikkeling bestaat echter geen vastomlijnde definitie. Het concept staat aan begin van het proces van gebiedsontwikkeling. Het is echter geen uitgewerkt stedenbouwkundig of architectonisch plan. Het schetst wél het perspectief van beoogde verandering in het gebruik van het gebied en de ideeën die daaraan ten grondslag liggen. Andere elementen van het concept zijn facultatief. Het concept kan bijvoorbeeld ingaan op het programma, stedenbouw, de architectuur of als strategisch instrument het proces ondersteunen in de praktijk. In de praktijk deed conceptontwikkeling zijn intrede bij multifunctionele binnenstedelijke plannen, met de retail-functie als voornaamste drager. In het afgelopen decennium heeft de werkwijze zich uitgebreid naar de andere typen gebiedsontwikkeling. Hiermee is het net als de architectonische concepten een Nederlands exportproduct.

Visies op conceptontwikkeling¹

In de visie van Anna Vos (hoofd studio Bouwfonds MAB) doet een concept niet alleen uitspraken over het nieuwe gebruik en de financiële haalbaarheid, maar ook over de architectuur en de maatschappelijke en politieke haalbaarheid. Al in de fase van ideevorming moet je nagaan of een project toekomstige gebruikers aanspreekt. Conceptontwikkeling betekent volgens haar het uitvinden wat in de toekomst van waarde kan zijn. In dat verband spreekt ook zij over de bevrijding van de engel uit het marmer (en

ik dacht nog wel origineel te wezen met de titel van dit boek....). Een concept beschrijft in woorden en beelden wat de essentiële kenmerken van een project zijn. Bij de volgende stap, de uitwerking tot een uitvoerbaar plan, adviseert de studio het projectteam over de inschakeling van stedenbouwkundigen en architecten. De studio van Anna Vos laat ook jonge architecten onderzoek doen, om ze beter te leren kennen en zo de kennis van het veld te vergroten.

Ook Mariet Schoenmakers, hoofd concepts van AM, heeft een fascinatie voor het maatschappelijke krachtveld waarbinnen zij als conceptontwikkelaar opereert. Inhoudelijk legt ze andere accenten. Zij gaat eerst op zoek naar de intenties achter de maatschappelijke vraag en werkt vervolgens werken aan verschillende 'typologieën'. In een project voor wonen in de duinen in Hoek van Holland, heeft zij vier bureaus typologisch onderzoek laten doen naar het fenomeen 'wonen in de duinen'. "Dit vormt een uitdaging voor de opdrachtgevers die geneigd zijn te denken in termen van de bekende rijenwoningen en tweekappers".

Deze wijze van denken maakt duidelijk dat conceptontwikkeling niet los is te zien van de context van de opgave. Gezien de opgaven op het gebied van infrastructuur, water en groen kunnen wij verwachten dat de komende jaren deze aspecten grote invloed gaan uitoefenen op conceptontwikkeling.

Concept en architectuur

Ook de architect zet het concept in als krachtig beeld bij het programma van eisen. Het belang van architectuur

in concept en ontwerp overschat men naar mijn mening vaak. Voor het functioneren van het gebied blijken de functiecombinatie, de inpassing in de omgeving, de beleving van de openbare ruimte en de externe bereikbaarheid belangrijker dan de architectuur.

Een gebied als het Haagse centrumgebied De Resident, dat architectonisch een sterk concept kent, heeft te lijden onder het feit dat de routes door het gebied niet logisch aansluiten op de doorgaande verbindingen waardoor ze onderbenut blijven². Hierdoor mist het gebied de levendigheid die je bij dit stedelijke concept zou verwachten.

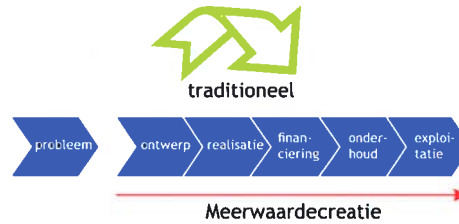
Privatisering stedenbouw

Dat een aantal ontwikkelaars (zoals Multi, AM, Bouwfonds, ING Real Estate, BPF Bouwinvest, TCN) eigen conceptafdelingen in huis heeft, illustreert hun streven naar voorwaartse integratie en toont hun professionalisering aan de voorkant van het gebiedsontwikkelingsproces. Zij benutten het ook als concurrentievoordeel. Het illustreert ook een gedeeltelijke privatisering van het stedenbouwkundig vakgebied. Een trend die al eerder inzette met de opkomst van de particuliere stedenbouwkundige bureaus.

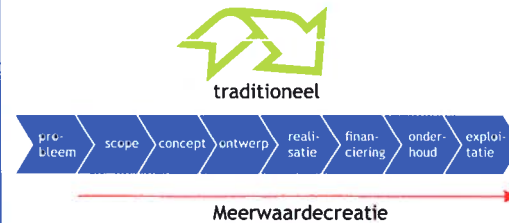


De Resident in Den Haag: stedenbouwkundig en architectonisch geslaagd, maar ligt niet in doorgaande looproutes

Waardeketen traditioneel



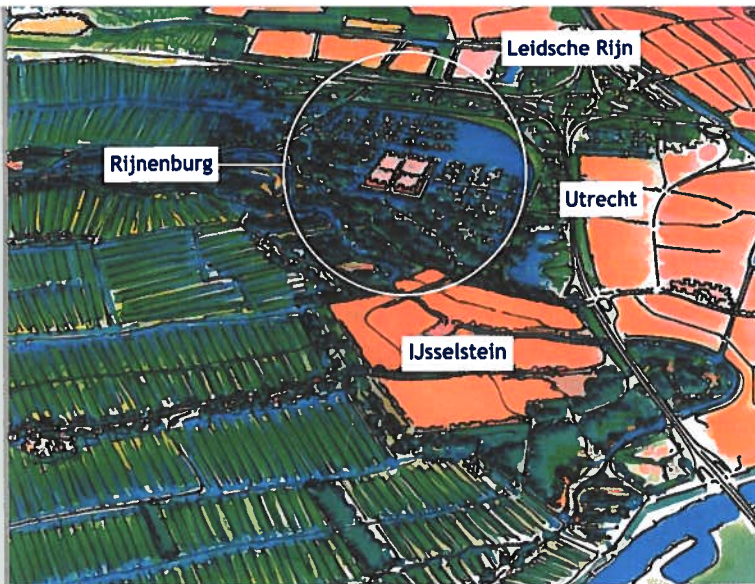
Waardeketen gebiedsontwikkeling



En er is weinig tegen, mits de publieke en maatschappelijke invalshoeken en belangen volwaardig van de concepten en ontwerpen deel uitmaken.

Waardeketenmodel

In traditionele processen bedenkt de opdrachtgever (een overheidsinstantie) een oplossing voor een probleem en de opdrachtgever besteedt de uitvoering van die oplossing aan bij private partijen. Wanneer men kiest voor een gezamenlijk gedragen eindresultaat, vraagt dat om gezamenlijk nadenken over de opgave en bijbehorende mogelijke oplossingen. Dat betekent dus vragen om eerder mee te denken over scope en concept. De opkomst van conceptafdelingen laat zien dat dit toeneemt.



Schets Rijnburg, de nieuwe uitbreidingslocatie van Utrecht, ten zuiden van Leidsche Rijn, onder de A2

Door al vroeg in het proces oog te hebben voor waardecreatie wordt de waardeketen omgedraaid. Aan de hand van het waardeketenmodel van Michael Porter is te zien dat de mogelijkheden voor waardecreatie op deze manier aanzienlijk toenemen: meer kwaliteit, meer opbrengsten, optimaler ruimtegebruik, werk met werk maken³. Meerwaardecreatie is onlosmakelijk verbonden met gebiedsontwikkeling. Dit is de manier waarop onder meer Stan Roestenberg, directeur van Bohemen, zijn visie op gebiedsontwikkelingsopgaven weergeeft.

Voorbeelden

Concepten doen dus steeds vaker vroeg in het proces hun intrede. De basisgedachte van een concept is soms van een verbijsterende eenvoud. Zo presenteerde Sjoerd Soeters zijn idee voor het kastelenplan van Haverleij (Den Bosch) door op tafel een stukje groen biljartlaken te ontrollen waarop hij enkele gebakjes uitstalde. Als dit voor

Nederlandse begrippen revolutionaire plan eenzijdig door de overheid zou zijn bedacht en vervolgens was aanbevestigd, lijkt het mij zeer de vraag of daar een ontwikkelaar risicodragend zou zijn ingestapt. Nu publiek en privaat samen het concept hebben uitgewerkt, waarbij de marktpartijen (Heijmans en Bouwfonds) hun (woning)marktkennis hebben kunnen inbrengen, heeft men die risico's wel durven nemen. Meesturen impliceert risicoreductie. Omgekeerd kan een door marktpartijen (te ver) uitgewerkt concept de ontvankelijkheid bij overheden blokkeren. Toen marktpartijen met grondposities voor het nieuwe grote Utrechtse uitbreidingsgebied Rijnburg in 2003 een visie met kaartbeelden presenteerden, kregen ze de kous op de kop van gemeente en provincie. Een veel meer geserreerd document met enkele referentiebeelden en zonder kaartbeeld viel in 2006 in aanzienlijk vruchtbaarder aarde. De uitgekende verbinding tussen inhoud en proces blijkt ook hier een zoektocht.

4.2 HET KWALITEITSDEBAT

Een van de meest gebruikte begrippen in discussies over gebiedsontwikkeling is 'kwaliteit'.

Pas als dit containerbegrip wordt gespecificeerd krijgt het reliëf. Houvast geeft de indeling uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening naar: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Dit is een variant op de klassieke drieslag van de oude Romeinse bouwmeester Vitruvius. Van iets recenter datum is de poging van Habiforum om deze drie waarden te combineren met de vier kwaliteitsaspecten van de VROM-raad (voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening)⁴.



Kwaliteitsschema Habiforum

In deze matrix worden maatschappelijke belangen en verschillende waarden (ontwerpeisen) verbonden. Hiermee biedt de matrix een kader om verschillende (beleids)visies naast elkaar te zetten.

In het gebiedsonwikkelingsproces is echter niet altijd sprake van het opstellen van (beleids)visies. Eerder is er sprake van een proces waarin verschillende partijen betrokken zijn. Ruimtelijke kwaliteit is in dit geval niet het begin, maar juist het resultaat. In de rapportage *Kwaliteit in Meervoud* heet dit de interactieve visie⁵. Deze staat tegenover de analytische rationale visie, die ervan uit gaat dat beleidsvoering een primaire taak van de overheid is. Met de integratie van private partijen in het publieke domein is gebiedsontwikkeling bij uitstek een voorbeeld van interactieve visievorming. Ruimtelijke kwaliteit is een normatief begrip, dat in de tijd een wisselende invulling kan krijgen. Het concreet maken van de vraag naar kwaliteit moet men dus in verband brengen met actuele maatschappelijke opgaven.

Toepassing van het kwaliteitsbegrip

Ik wil een oefening doen met de toepassing van het kwaliteitsbegrip in het dispuut over actuele stedenbouwkundige ontwerpen en daarmee verbonden architectuur. Zeker aan de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft lijkt mij dit passend.

De Helmondse Vinexwijk Brandevoort, consequent opgezet en uitgevoerd in het neontraditionalisme van de Luxemburgse architect en stedenbouwer Rob Krier, dient zich aan als een prachtige casus. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 zond de NOS een serie televisieprogramma's⁶ uit waarin de makers lokale kwesties in een bredere context plaatsten. In een van de afleveringen gingen bewoners van Brandevoort samen met wethouder Ruud van Heugten in discussie met architectuurstudenten van de TU Eindhoven en de toenmalige directeur van het Nederlands Architectuur Instituut, Aaron Betsky. Centraal stond de kwaliteit van de wijk in al zijn facetten. Zonder dat men het met zoveel woorden benoemde, passeerden de culturele, fysieke en sociale invalshoeken van



In de discussie over de kwaliteit van Brandevoort kruisten studenten (links) en Aaron Betsky (rechts) de degens met tevreden bewoners (midden)

het kwaliteitsbegrip uitgebreid de revue. De bewoners gaven hoog op van de stedenbouw, de mooie architectuur en de verscheidenheid aan woningtypes. In de ogen van de bewoners en de wethouder was het hier uitstekend wonen met gewaarborgde privacy, in een omgeving die juist uitnodigde tot ontmoeting en dingen samen doen. De aanwezigheid van winkels, horeca en kleine bedrijfjes aan huis kreeg een positieve recensie. De studenten daarentegen hekelden het retrokarakter en het ontbreken van een eigentijds ontwerp. Zij kwalificeerden het concept als 'nep'. Betsky kritiseerde het feit dat de wijk een gesloten wereld vormt die letterlijk en figuurlijk nauwelijks verbinding met de stad Helmond onderhoudt. Bij herhaling brachten de bewoners hun onbegrip voor deze denk-

Brandevoort, de uitbreidingswijk van Helmond, consequent ontworpen in retro-stijl



beelden tot uiting in een beschaafd boegeroep. Ook de toekomstwaarde van Brandevoort kwam ter sprake. Betsky voorspelde dat over een jaar of twintig een grondige renovatie nodig zou zijn, gezien het tijdgebonden, modieuze concept. Opnieuw onbegrip bij de bewoners.

Uit de casus blijkt dat je zinvol van gedachten kunt wisselen over kwaliteit mits - expliciet of impliciet - de relevante deelaspecten worden benoemd. De vraag welke deelaspecten tot het werkveld van architect en stedenbouwkundige behoren, vormt een onderdeel van dit debat.

Oprukkende marktqualiteit

Het tweede dat uit 'Brandevoort' naar voren komt, is de forse kloof tussen de voorkeuren van eindgebruikers - in dit geval bewoners - en die van professionele ontwerpers (in opleiding). Natuurlijk biedt één discussie over één project onvoldoende grondslag voor zo'n verstrekkende conclusie. En bovendien hebben we hier te doen met een klassiek spanningsveld.

Toch vraag ik aandacht voor de kloof. In het kader van de eerder beschreven 'voorwaartse integratie van marktpartijen'⁷ valt te verwachten dat hun invloed, in de rol van opdrachtgever, op concepten, stedenbouw en architectuur zal toenemen. En daarmee zal ook 'marktqualiteit' oprukken. Marktqualiteit oriënteert zich op de preferenties van afnemers, respectievelijk eindgebruikers. Marktqualiteit is natuurlijk niet heilig; het kan plat,

kitsch of gewoon slecht zijn. Bijvoorbeeld in het geval van imitaties van woningen in jaren dertig idioom die er qua maatvoering net naast zitten of bij bedrijfsgebouwen met Griekse tempelentree of bij een amorfe, monofunctionele kantorensliert langs de snelweg.

Van kloof naar dialoog

Het gaat mij erom dat opdrachtgevers en (jonge) ontwerpers een vruchtbare dialoog kunnen voeren die tot functionele concepten en ontwerpen leiden in verschillende soorten vormtaal. Hier past de klassieke uitspraak van Denys Lasdun: "Je geeft de opdrachtgever iets waar hij niet om heeft gevraagd, maar herkent als datgene wat hij altijd al wilde hebben."⁸ Met deze noties in het achterhoofd ben ik in 2005 het architectuurdebat ingegaan. Ik kritiseerde in woord en geschrift de 'gevelartiesten' en het 'autistische deel van de ontwerperswereld'. Dat in Nederland de modernistische vormtaal vaak afwijkt van de functionele eisen, wooneisen en vormpreferenties van bewoners, is het kernpunt van mijn kritiek. Om in de buurt van Helmond te blijven: de Vinexwijk Meerhoven

Meerhoven/Eindhoven, waar modernistische ontwerpen de boventoon voeren



Een voorbeeld van SuperDutch. Deze architectuurprijswinende huizen, gerealiseerd door Amvest in deelplan 10 van Ypenburg bij Den Haag, zijn ontworpen door Winny Maas (MVRDV). Het zijn 'karikaturen' van de traditionele Nederlandse eengezinswoningen. De jury van de Neprom-prijsvraag voor locatieontwikkeling 2007 plaatst kanttekeningen bij deze ontwerpen: "Twijfels zijn er bij de jury over de houdbaarheid en duurzaamheid (materialisering met plaatmateriaal en beperkte woninginhoud). Niettemin is de woonsatisfactie hier hoog (weinig verhuizingen)."¹¹

bij Eindhoven, waar het gemeentebestuur de plannen en ontwerpen aanstuurde, laat de modernistische verkaveling en architectuur in ruime mate zien.

In de tijden van de zeer krappe woningmarkt (voor 2002) konden modernistische SuperDutch-ontwerpen makkelijker op de markt worden gebracht, omdat kopers en huurders weinig of geen alternatief hadden. In 2002, toen de woningmarkt veranderde en potentiële kopers en huurders zich kritischer opstelden, ging het dan ook bergafwaarts met SuperDutch, zoals architectuurcriticus Bernard Hulsman heeft geanalyseerd¹⁰.

4.3 LEEFSTIJLEN, JE MOET ER IN GELOVEN

Woningmarktonderzoek brengt de vraag van de markt in beeld. Traditioneel vormen demografische gegevens, sociaal-economische kenmerken, samenstelling van huishoudens en migratiepatronen de basisingrediënten voor dit soort onderzoek. De afgelopen jaren won de leefstijlbenadering terrein, die stoelt op sociaal psychologische kennis. Vooral marktpartijen, waaronder ook corporaties, menen dat toepassing van de leefstijlbenadering waardevolle informatie levert om in gebiedsontwikkelingen en 'woonproducten' veel beter aan te sluiten op de wensen van groepen mensen en daarmee waarde toe te voegen.

MISSE IN DE TELEGRAAF

Met het aankakten van het debat over kwaliteit en ontwerp begeef ik mij op glad ijs; je komt gauw terecht in de hoek van de eendimensionale boerderette-fans. Ik maakte in januari 2004 een uitglijer in de Woonkrant van de Telegraaf. De redactrice gaf mijn visie weer als een pleidooi voor 'vierkante huizen met kleine ramen'. Alsof dat nog niet genoeg was, heeft de redactie van de Woonkrant nog een internetenquête gehouden waarbij lezers hun voorkeur konden uitspreken voor 'mijn' vierkante huizen of 'moderne huizen met iets extra's'. De uitslag kunt u wel raden: "Nederlander kiest voor modern" kopte de Woonkrant met chocoladeletters¹¹.

**Nederlander kiest
voor MODERN**

Leefstijlen en communities

De leefstijlbenadering gaat ervan uit dat mensen graag met gelijkgestemden voor een bepaald woonmilieu kiezen¹³. De kwalitatieve wensen van mensen gaan steeds meer verschillen, deels los van hun sociaal-economische positie. De een wil privacy en anonimiteit, de ander levendigheid en gezelligheid. Bureaus als Smart Agent en Motivaction hebben onze vocabulaire verrijkt met begrippen als 'dynamische individualisten' en de 'rode' levensstijl, die staat voor een stedelijke oriëntatie. Gelijkgestemden zijn geneigd met elkaar een gemeenschap te vormen, een *community*. Juist door individualisering zoeken mensen naar collectiviteiten met gelijkgezinden, zo luidt de redenering.

Critici uiten kritiek op de bruikbaarheid van leefstijlprofielen voor woningmarktonderzoek, omdat leefstijlen nog geen woonstijlen zijn. En uit Amsterdams onderzoek¹⁴ komt naar voren dat mensen met verschillende woonstijlen overal in de stad wonen en dat verschillende woonvoorkeuren nauwelijks invloed hebben op de tevredenheid met de buurt. Verbetering van het beheer van de omgeving en de sociale omstandigheden blijkt voor mensen van veel groter belang dan profileringen en *branding* van buurten naar leefstijlen.

Voorbeelden

Amvest wijdde in december 2006 haar mooie uitgave 'Issues'¹⁵ geheel aan leefstijlen en communities. Ondanks de positieve gezindheid van de redactie, leverde een verkenning van tien buurten toch geen enkele aanwijzing op dat communities daar functioneren. Voor het bewijs van het tegendeel heb ik wel aanwijzingen. Residentie Zwanenwoud in Heerenveen (kasteelwoningen, geken-

merkt door grote zwanen op het dak) trekt in afwijking tot de positionering richting welgestelde ouderen uit de Randstad, vooral jonge huishoudens uit de omgeving. In de kastelen van Haverleij, bij Den Bosch, volgens de gelovigen prima toegesneden op communityvorming, is daarvan niets te merken.

Ook het concept van 'seniorenstad' baseert zich op de leefstijlenbenadering en communityvorming¹⁶. Ik denk niet dat dit concept, met de schaalgrootte die initiatiefnemers voor ogen staat, van de grond komt. Ik baseer mij op uitgebreid, op ouderen gericht woningmarktonderzoek¹⁷. Hebben we hier te doen met een Amerikaans fenomeen dat te makkelijk in de Nederlandse situatie is geïnjecteerd?

Kleinschalige initiatieven kunnen overigens wel slagen. Zoals die flat voor lesbische oudere vrouwen in Amsterdam, onder het motto 'Een vrolijke oude dag' of het plan voor een park met recreatiewoningen in Yerseke, exclusief voor zwaar gereformeerden.

Haverleij bij Den Bosch, volgens de gelovigen uitmuntend geschikt voor communityvorming



LEEFSTIJL = WOONSTIJL?

Volgens de test die ik via internet bij Motivaction deed, ben ik 'kosmopoliet', dat wil zeggen 'een open en kritische wereldburger die postmoderne waarden als ontplooiën en beleven integreert met moderne waarden als maatschappelijk succes, materialisme en genieten'. En mijn bijpassend waardepatroon heet 'Opwaarts mobiel'. Ik hoop dat mijn werkgever dat wil faciliteren....

Ik heb geprobeerd mijn leefstijl te ontdekken en die vervolgens aan mijn woonstijl te koppelen. De moeilijkheid begint al met het benoemen van 'gelijkgezinden'. Op mijn werk kan ik het goed vinden met mijn collega's. Op de universiteit geldt hetzelfde. Daarna spoed ik mij naar het Meezingkooor Waterland, een ploeg die aardigheid heeft in het zingen van Nederlandse liedjes. Bestuurslidmaatschappijen en commissariaten brengen je weer in andere kringen. In het weekend ontvang ik in ons kleine museum zo nu en dan mensen die mijn passie voor de DDR delen. Met geen van deze mensen hoef ik een community te vormen, liever niet. Ik geloof dat ik juist de ontmoeting van mensen met verschillende achtergronden en ambities aantrekkelijk vind. Mijn woonbuurt is een villawijkje. We hebben goed contact met de burens, verder niet. Een paar huizen verder begint de Patty Brard buurt, zo noemen wij dat. We vormen geen community, hebben geen gezamenlijke leefstijl, maar ik wil er niet weg.

5. Proces: hakken in het marmer

5.1 DE CHAOSTHEORIE BIEDT HULP

Het proces van gebiedsontwikkeling heeft een ingewikkeld en vaak zelfs chaotisch verloop. Opdrachtgevers moeten zich ervan bewust zijn dat zij bij wijze van spreken in een bende terecht komen. Wie een standaard projectmatige aanpak als spoorboekje hanteert, loopt snel vast. Projectmanagement is doelgericht; deze processen zijn 'doelzoekend'. Ook de lineaire aanpak, zoals we die tra-

ditioneel kennen in de ruimtelijke planning, van beleidsformulering, via structuurplan naar bestemmingsplan en vervolgens naar programma van eisen en ontwerp, strandt geheel.

De complexiteitstheorie en chaostheorie komen ons te hulp om onze richting te bepalen in het oerwoud. Hoewel de benaming wellicht anders doet vermoeden, schiept deze theorie enige orde in de vraag hoe om te gaan met de

LATE BEKERING TOT DE CHAOSTHEORIE

Mijn eerste kennismaking met de chaostheorie dateert van 1989, toen ik als senior adviseur van Berenschot betrokken raakte bij de reorganisatie van het Zuiderzeemuseum. Projectleider namens Berenschot was Rob Zuiderhoudt, een collega die zich heeft toegelegd op de chaostheorie en daarover ook heeft gepubliceerd. De net aangetreden directeur van het Zuiderzeemuseum wilde een andere ordening van de organisatie, een chaos was het daar nu al, vond hij. Ik kon hem wel begrijpen. Het ging dan ook niet lang goed in deze opdracht; de opvattingen van Zuiderhoudt en die van de directeur liepen steeds verder uiteen. De chaostheorie als hulpmiddel bij reorganisatieopdrachten riep bij mij vooral verwarring op. De affectie voor het Zuiderzeemuseum is gebleven; ik ben er al jaren met veel genoegen lid van de Raad van Toezicht.

Het onbegrip voor de chaostheorie sloeg om in regelrechte aversie, toen Rob Zuiderhoudt bij algemene

inleidingen over dit onderwerp realisatie van de Amsterdamse grachtengordel ten tonele voerde als eminent product van denken en handelen in termen van de complexiteitstheorie *avant la lettre* en de Bijlmermeer presenteerde als voorbeeld van het foute beheersingsdenken van stadsbestuurders in de jaren zestig. Alleen al het negeren van het strak geregisseerde grachtenpatroon en de strenge, op beheersing van verkaveling en bebouwing van de grachtenpanden gerichte keurvoorschriften, irriteerde mij mateloos. "Geloof deze man niet", riep ik spontaan naar de toehoorders.

Zo'n tien jaar later, door gesprekken met een andere voorganger in de kerk van de chaostheorie, James van Lidth de Jeude (tot voor kort burgemeester van Deventer) werd mij de relevantie van deze benadering helder. Ik begon de toepassingmogelijkheden in het werk van de gebiedsontwikkeling te onderkennen. Ondanks de zware wiskundige kost waarmee Van Lidth zijn uiteenzettingen omlijst.

complexiteit van gebiedsontwikkelingsprocessen. Complexe systemen balanceren op de rand van chaos en orde, aldus Geert Teisman¹. Sturen in dit type systemen betekent accepteren van en omgaan met onzekerheid. Voor opdrachtgevers van zowel overheid- als marktzijde kost dat moeite, omdat zij politieke, respectievelijk commerciële risico's willen beheersen.

Proces en inhoud

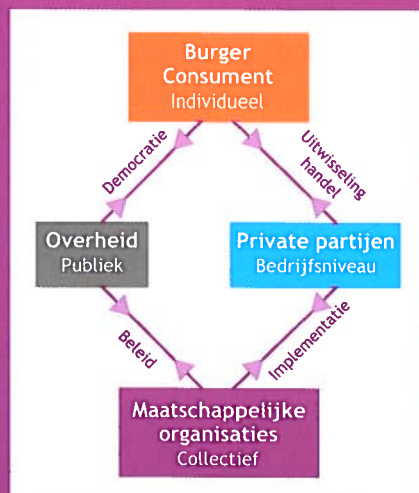
Het procesmanagement draagt zowel in de praktijk als in de wetenschap verschillende sturingsmogelijkheden aan voor complexe processen. Ik schets een aantal invalshoeken.

Volgens de collega's van de faculteit Techniek, Bestuur en Management (TBM) van de TU Delft gaat het bij proces-

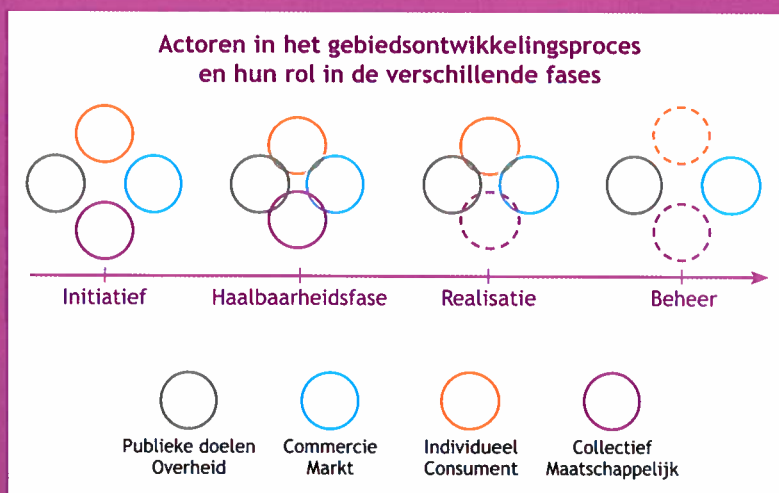
management primair om de manier van erkenning en realisatie van de benodigde veranderingen. Inhoud en proces moeten elkaar in evenwicht houden. Ook geven zij aan dat de vormgeving van het proces belangrijk is voor de inhoud: processen produceren inhoud². De inhoudelijke vraag naar gewenste veranderingen kan in deze benadering op de achtergrond raken. Daarom pleit ik voor een sterkere verbinding tussen het nadenken over de mogelijke inrichting van het proces en de meer inhoudelijke vraag.

Netwerkmanagement

De opkomst van de netwerksamenleving maakt het opereren in wisselende (strategische) allianties noodzakelijk en verklaart de noodzaak om procesmatig en flexibel te



Actoren, belangen en spanningsvelden (Vos en Franzen, Netwerkanalyse openbare ruimte 2002)



Het toenemend belang van allianties (Franzen, College MCD 2007)

In Delft worden verschillende instrumenten ontwikkeld ter ondersteuning van het besluitvormingsproces. IGOMOD is zo'n instrument. IGOMOD legt een relatie tussen drie gebieden, namelijk het ontwerp, de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie, en wel binnen één en hetzelfde instrument. De consequenties van ontwerpbeslissingen en amenderingen op het ontwerp zijn direct zichtbaar en beoordeelbaar in de grondexploitatie en vastgoedexploitatie. Eveneens zijn de veranderingen in de grondexploitatie direct af te lezen uit de vastgoedexploitatie. Op deze manier kunnen de verschillende partijen in het proces op transparante wijze de consequenties van elkaars beslissingen zien en op basis hiervan verder onderhandelen. Wijzigingen in het (steden)bouwkundig ontwerp worden dynamisch doorgerekend. Hierdoor ontstaat direct inzicht in de financiële consequenties van planvarianten. Dit draagt bij aan inzicht in de haalbaarheid van de voorgenomen gebiedsontwikkeling.

Een tweede instrument richt zich op complexe besluitvormingsprocessen. Het is een simulatiemodel aangeduid als de 'Urban Decision Room' (UDR). De UDR richt zich specifiek op ontwerp- en beslissingsproces-



De Urban Decision Room in actie met Stadshavens Rotterdam

sen in de stedenbouwkundige praktijk en met name op complexe, stedelijke gebiedsontwikkelingen. Vandaar de U van Urban in de naamgeving. Deze ontwerpachtergrond heeft tot gevolg dat de UDR beslissingen ondersteunt ten behoeve van planvorming op het niveau van concrete stedenbouwkundige elementen. Het simulatiemodel maakt inzichtelijk in hoeverre de inbreng van een actor invloed heeft op de oplossingsmogelijkheden. Dit inzicht draagt bij aan de potentiële gezamenlijke oplossing. De basis van de UDR vormt een op maat gemaakt wiskundig optimalisatiemodel. De gebruikers van het model kunnen verschillende belangen van partijen tegen elkaar afwegen en op basis van prioriteiten tot oplossingen combineren. Het model geeft hiermee inzicht in gemeenschappelijke belangen en biedt een basis om te onderhandelen over standpunten van andere betrokken actoren³.

werk te gaan. In navolging van de socioloog Manuel Castells, die de dynamiek van de netwerksamenleving van een verklarend kader voorzag, werkt de bestuurskunde met het concept van netwerkmanagement³. Netwerkmanagement bekijkt de sturingsvraag niet alleen vanuit één partij, maar vanuit een netwerk waarin verschillende actoren deelnemen. Kenmerk van deze netwerken is dat

ze geen afgebakende territoria bestrijken.

Processturing in gebiedsontwikkeling vergt het smeden van een coalitie of alliantie uit het netwerk. Dit is het betere subtiele hakwerk als we even terugdenken aan de bevrijding van de engel uit het marmer. Het type te vormen alliantie hangt sterk samen met het type gebied. Een binnenstedelijke opgave heeft andere meegekoppelde

belangen - en dus ook andere actoren - dan een transformatie in het landelijk gebied. Voor succesvolle alliantievorming is volgens Geert Teisman erkenning nodig dat ketenvorming en netwerkvorming het eigen beleidsstelsel en eigen schaalniveau overstijgt. Volgens hem denkt men nog te veel vanuit de eigen organisatielogica. Men bereikt meer effect door een hoger schaalniveau als beginpunt van denken en handelen te nemen. Het is dan de kunst om de eigen toegevoegde waarde zichtbaar te maken en deze in de interactie met anderen ook te verzilveren. Kijken we naar succesvolle praktijkvoorbeelden in de initiatieffase, dan lijkt de volgende aanpak zijn vruchten af te werpen:

- 1- krachtveldanalyse; wat zijn de belangen van betrokken actoren;
- 2- een gezamenlijk procesontwerp met een aantal voortgangsmomenten;
- 3- het formuleren van een gezamenlijke ambitie;
- 4- een proces waarin deze ambitie aan de hand van

ontwerpend onderzoek wordt uitgewerkt in een plan op hoofdlijnen;

- 5- formele besluitvorming en uitwerking van intentie en samenwerkingsovereenkomsten.

Overheden moeten wennen aan deze werkwijze. Graag houden zij het primaat ('regie', daar is de term weer) over het totale proces tot aan het plan op hoofdlijnen. In lijn van het karakter van de praktijkstoel Gebiedsontwikkeling sluit ik me aan bij het pleidooi van Luuk Boelens e.a. in hun boek 'Planning zonder overheid' voor een 'participerende planningspraktijk', waarbij theorie en toepassing op elkaar inwerken⁴.

5.2 OP ZOEK NAAR DE DOORWAADBARE PLAATS

Bert Wolting (Wolting, 2006) onderscheidt de volgende vijf vaardigheden voor een procesmanager: inhoudelijke basiskennis (r.o., milieu e.d.), persoonlijke vaardigheden, projectmatig werken, politiek- bestuurlijke feeling en materiekennis.

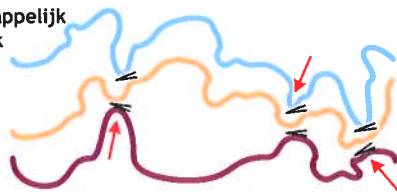
Ik voeg hier de kunst van het verbinden aan toe. Het verbinden van inhoud en proces, het verbinden van verschillende schaalniveaus en het verbinden van belangen, disciplines, functies en geldstromen. Investeren in informele trajecten is minstens zo effectief als de geleiding van de formele besluitvorming. Een flexibele houding en het signaleren van kansen zijn bijpassende vaardigheden. Een voorbeeld van dit 'herkennen van kansen' biedt het model van J.W. Kingdon (Bruil, 2004). Dit model onderscheidt drie stromen: de opgave, het concept en het draagvlak. Slechts enkele malen tijdens het proces komen deze stromen samen. Dit samenkomen heet 'policy window' of met een mooie Nederlandse term, 'doorwaard-

De doorwaadbare plaats (naar het stromenmodel van Kingdon)

Politiek en
maatschappelijk
draagvlak

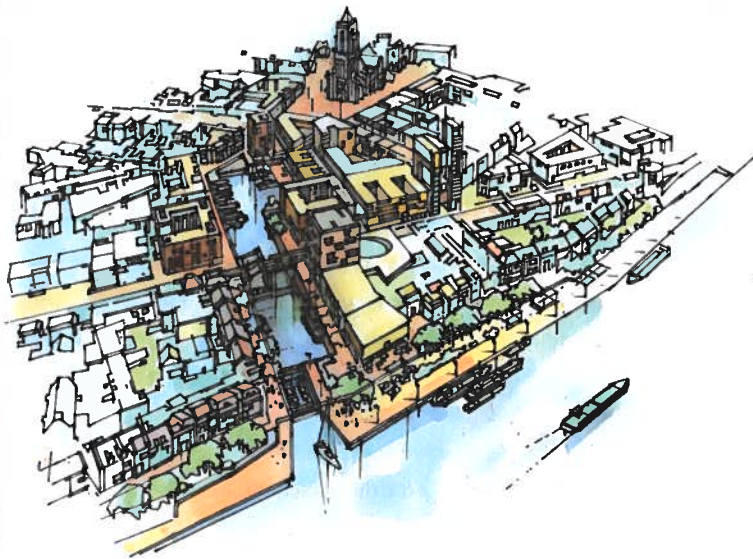
Urgentie

Concept-
plan



∨ ∨ Policy window; doorwaadbare plaats

→ Actie van de opdrachtgever



Het concept van het Arnhemse Rijnboogproject behelst het naar binnen brengen van het water in de stad en het maken van een haven. De maatschappelijke discussie en een 'preferendum' spitsten zich daarop toe

bare plaats'. Daar en op dat moment doet zich de gelegenheid voor om versnelling in het proces te maken.

In lijn met het model van Kingdon en in aansluiting bij het complexiteitsdenken van Teisman, voegt Geurt van Randeraat een aantal handelingsmogelijkheden toe aan de gereedschapskist van de gebiedsontwikkelaar⁶. De casus in zijn scriptie is het project Rijnboog in Arnhem⁷. Het project heeft tot nu toe een grillig verloop gehad. In lijn met de chaos- of complexiteitstheorie was in dit proces een aantal malen sprake van een systeemsprong. In het proces kunnen we momenten aanwijzen van versnelling en vertraging, evenals langere en kortere zoektochten naar gemeenschappelijke beelden. Het is tevens een komen en

gaan van verschillende actoren. Gebeurtenissen die zich in 'subsystemen' voordoen, zoals de invoering van het duale stelsel in het gemeentebestuur of de problematiek rond het centraal station beïnvloeden de gang van zaken rond het Rijnboogproject. Hier betekent verbinden soms ook even afstand nemen 'om de ontwikkelingen van subsystemen tot rust te laten komen'.

Sturingselementen voor het zoeken naar het gemeenschappelijk belang zijn: openen, intensiveren, versnellen, verbeteren, overdragen en inbedden. Het inhoudelijk resultaat krijgt verankering in een 'plan op hoofdlijnen'. De volgende opgave bestaat uit behoud en overdracht van dit document naar de volgende ronde. Het sturingselement 'inbedden' richt zich op acceptatie en feitelijke voortgang van de processen, ook bij de achterban.

In het communicatiejargon heet inbedding: 'zorgen voor draagvlak'. Niet alleen intern en bij de betrokken publieke en private actoren, maar ook bij omwonenden en betrokken maatschappelijke organisaties. Voorbeelden van miscommunicatie zijn legio. Vaak gaat het mis doordat overheid en markt hun plannen te lang achter gesloten deuren houden. Daartegenover staan projecten met vroegtijdige betrokkenheid van bewoners. Recente voorbeelden zijn Koers West in Nijmegen en de Overdiepe Polder in Noord-Brabant (Rooy, 2006).

5.3 HET ONTWERP ALS WAPEN IN DE STRIJD

Ontwerpers die sterk zijn in processturing treffen we steeds vaker op leidende posities in gebiedsontwikkeling. Zij treden op als vooraanstaand adviseur of als gedelegeerd opdrachtgever. "Ontwerpers zijn populair, omdat politici risicomijdend zijn geworden" stellen Maarten



Bij het project Koers West in Nijmegen is er vroegtijdig en met succes geïnvesteerd in de communicatie met de bevolking. Onderdeel van het project is de ontwikkeling van het Waalfront tot een hoogwaardig woon-werkgebied. Waalfront is een pps tussen de gemeente en Rabo Vastgoed

Hajer en Dirk Sijmons (Hajer 2006). Ontwerpers kunnen verschillende opties verkennen en aftasten, zonder dat direct een politiek standpunt hoeft te volgen. Het ontwerp leent zich voor concretisering van belangen van verschillende actoren. Het brengt zowel knelpunten als mogelijke combinaties van functies en belangen - en daarmee gemeenschappelijke kansen - in beeld. De eerder getoonde voorbeelden Woerden - Bodegraven en de Bloemendaler Polder laten zien hoe dit in de praktijk uitpakt. Uit deze en andere voorbeelden blijkt ook dat het zeker niet (meer) een exclusief overheidsprivilege is om de procesvaardige ontwerper aan het werk te zetten. Communicatieve vaardigheden winnen hiermee aan betekenis voor ontwerpers. Hilde Blank, directeur van BVR, ziet voor ontwerpers die zich niet makkelijk in de processen bewegen nog wel toekomst, maar vooral back office⁸. Zij zijn toeleverend aan de procesvaardige ontwerpers die aan het front opereren.

Koppeling ontwerp en proces is een typisch voorbeeld van het combineren van actie en (ontwerpend) onderzoek. Voor gebiedsontwikkelingsprocessen biedt de organisatiekunde en met name het deel dat zich richt op de vraag hoe een verandering tot stand komt interessante aanknopingspunten⁹. Combinatie van onderzoek en actie is een kernthema van deze benadering. Een tweede kernthema houdt in dat wij pas achteraf kunnen begrijpen hoe het proces zich feitelijk voltrokken heeft. Naast het kernpunt combineren van actie en onderzoek stelt deze benadering dat we slechts achteraf kunnen begrijpen hoe het zo gelopen is. Achter de waarneembare werkelijkheid, werken patronen die schijnbaar chaotische verschijnselen structureren. Betrokkenen maken met elkaar en interactief *maps of understanding*, die achteraf zin toevoegen aan recente gebeurtenissen. Tegelijk zoeken zij naar de eerstvolgende stap die het proces verder brengt.

In de praktijk bestaat zowel behoefte aan de ambachtelijke ontwerper als aan de meer strategische, procesgeoriënteerde conceptuele ontwerper. Wytze Patijn bepleitte in zijn intreedende als decaan van de faculteit Bouwkunde van de TU Delft onlangs voor de terugkeer naar de collectieve opleidingsaanpak, waarin studenten niet geïsoleerd op hun kamer aan hun project werken, maar letterlijk en figuurlijk de ruimte krijgen voor interactie en uitwisseling van ideeën met anderen¹⁰. Dat lijkt mij een stap in de goede richting. Wij moeten studenten leren om proces en inhoud met elkaar te verbinden en hen op beide fronten vaardigheden bijbrengen. Zij die inhoud - bijvoorbeeld door een integrale ontwerpaanpak - met processturing weten te combineren, zijn de winnaars in de gebiedsontwikkeling.

DE PLAAG VAN RISICOVERMIJDING

Het voorwoord van het door Jeroen Versteegen (AT Osborne) geschreven boek 'Managen van onzekerheden' biedt mij de gelegenheid om even 'los te gaan' over de manische hang naar risico-vermijding en controle die onze samenleving mijns inziens teistert.

Het is een kenmerk van de maatschappij waarin wij leven om onzekerheden snel als risico's te beschouwen. En risico's moeten worden teruggedrongen en beheerst! Het politiek bestuurlijke proces lijkt ervan doortrokken. Kamerleden en raadsleden vragen bij de start van projecten aan de minister respectievelijk wethouder allerlei denkbare en ondenkbare zekerheden. Daarbij gaat de bestuurder vaak verder in het verstrekken van zekerheden dan verantwoord is. Bijvoorbeeld met betrekking tot het benodigde budget. Jaren later is Leiden in last met 'schandalige budgetoverschrijdingen'. De volksvertegenwoordigers kunnen dan hun hart ophalen met het leveren van kritiek, hoewel de minister of de wethouder in

kwestie meestal niet meer in functie is.

Ander voorbeeld. De milieu- en veiligheidswetgeving is gebaseerd op risicomodellen. Deskundigenonderzoek dient hierbij als basis voor de bepaling van een grenswaarde. Die grens is politiek bepaald, maar zit doorgaans aan de erg veilige kant. Vervolgens gaan juristen er een wet van maken. Kamergeleerden domineren het proces terwijl mensen uit de uitvoeringspraktijk er nauwelijks aan te pas komen.

Ook het bedrijfsleven wordt geteisterd door manische hang naar beheersing van alle risico's. Het wemelt van de riskcomités, audits, rapportages en aanverwante artikelen. De bureaucratisering van de onderneming is in volle gang. Men koestert de illusie dat risico's minder worden als je ze maar nauwkeurig en bij herhaling opschrijft. Soms krijg je de indruk dat een onzichtbare samenspanning van 'algemene' managers, boekhouders en juristen ons leidt naar een quasi risicoloze (dus erg saaie) samenleving. 'Pech moet weg' is het motto.

6. De agenda van de Praktijkstoel Gebiedsontwikkeling

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling rekt het zich tot taak om - vaak in samenwerkingsverbanden met anderen - verschillende van de hier geschetste problemen en uitdagingen tegemoet te treden met opleidingen, onderzoek en het entameren van verkenningen en het maatschappelijk debat. Hieronder een overzicht van de activiteiten.

Opleiden van mensen die de ambitie hebben een sleutelrol in gebiedsontwikkeling te spelen, aan de TU Delft, MCD, Nepromleergangen, Praktijkacademie Gebiedsontwikkeling, verschillende Masterclasses en incompany programma's.

Centraal staat in de opleiding:

- state of the art in de gebiedsontwikkeling
- overbrengen resultaten uit relevant onderzoek
- bijbrengen vaardigheden en methodieken in complexe processen.

Onderzoek naar best (en worst) practices in de samenwerking tussen overheid, marktpartijen en andere actoren. In het bijzonder willen wij ons richten op:

- internationale vergelijking
- instrumenten
- duurzame ontwikkeling in samenhang met (markt)kwaliteit.

Het (eerste) onderzoeksprogramma behelst de volgende (deels nog te verwerven) onderzoeksopdrachten:

- de (vermoedelijke) werking van de grondexploitatiewet
- succesvollere rood-voor-groen-strategieën
- leermomenten van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling
- de betrokkenheid van commerciële marktpartijen bij herstructurering
- effectieve gebiedscoalities in de regio; onderzoeksopdracht Kamer van Koophandel Noord West Holland.

Verkennen en entameren/deelnemen aan het debat (onder meer in collegereeksen 'week van gebiedsontwikkeling') over:

- perspectiefvolle publiek/private samenwerkingsvormen, met specificering van de publieke regierol
- bijdragen aan overbrugging van de kloof tussen overheid en markt
- nieuwe vormen van drijvers en hun voortstuwende krachten identificeren (aanpassing aan klimaatverandering bijvoorbeeld)
- versterken van de opdrachtgeversrol van overheden
- bevorderen van doorbreken van impasse tussen domeinen van milieu en gebiedsontwikkeling (initiatief informeel Platform M&G)
- de rol van het concept en ontwerp in het gebiedsontwikkelingsproces;
- voortzetting van het kwaliteitsdebat en de rol van verschillende partijen daarin.

Samenvatting

1. DE ENGEL UIT HET MARMER

Komt de engel uit het marmer? Wat een rare titel. Het is naar een uitspraak van Michelangelo, die gezegd heeft: "Ik zag een engel in het marmer en houde net zolang tot hij vrij kwam". Ik heb niks met Michelangelo, niks met marmer en al helemaal niks met engelen. Toch heb ik voor deze titel gekozen, omdat die de kern weergeeft waar het bij gebiedsontwikkeling ten diepste om gaat: de ingreep in de omgeving, die tot een verbetering, tot iets moois moet leiden. Hij duidde het creatieve moment, de inspiratie, het idee en - met het houthouwen in het marmer - het geploeter om tot het beoogde resultaat te komen. In het vervolg van mijn verhaal zal het vaak over dat geploeter gaan. Het houthouwen in het marmer is inmiddels geen soloactie meer, maar een coproductie van een variëteit aan beeldhouwers. En allemaal hebben ze zo hun eigen voorstelling van de engel die uiteindelijk uit het marmer tevoorschijn moet komen.

2. SCHUIVENDE PANELEN TUSSEN OVERHEID EN MARKT

Met grove pennenstreken maak ik de balans op van zo'n vijftien jaar gebiedsontwikkeling in Nederland en werp een blik vooruit, met de nadruk op rol en samenspel van overheden en marktpartijen.

Stille revolutie in de periode 1985 - 1995

De periode 1985-1995 was een revolutionair decennium voor verandering van de rollen van overheid en markt in volkshuisvesting en ruimtelijke investeringen. Dit proces vormde in wezen onderdeel van een internationale, maat-

schappelijke en politieke omwenteling. De overheid trok zich financieel en qua sturingsambitie gedeeltelijk terug. Marktpartijen maakten een omgekeerde beweging, zij gingen 'voorwaarts integreren'. Het innemen van grondposities paste daarin, evenals het maken van concepten, stedenbouwkundige plannen en marktgerichte programma's. Een deel van de projectontwikkelaars evalueerde naar gebiedsontwikkelaar. Zeggenschap en financiële investeringen en risico's verschoven in deze en daarop volgende jaren richting markt.

Toename geïntegreerde gebiedsopgaven in een context die steeds verder fragmenteert

Het repertoire van de gebiedsontwikkelingsopgaven verbreedt zich, met als algemene tendens: grootschaliger en multifunctioneler, zowel binnen als buiten het stedelijk gebied. Naast het traditionele 'rood' komen de kleuren 'groen' en 'blauw' in beeld. Tal van verlopen gebieden in de stad wachten op vernieuwing. Nieuwe voortstuwende krachten dienen zich aan, zoals aanpassing aan de klimaatverandering. Een stevig gevoel van urgentie bij betrokken partijen en beschikbaarheid van investeringskapitaal blijken essentieel.

Aan overheidskant gaan, naast de gemeenten, ook de provincies de rol van (mede)opdrachtgever spelen en incidenteel de rijksoverheid. De maatschappelijke en regeltechnische fragmentatie bemoeilijkt een voortvarende aanpak van de nieuwe, meervoudige ontwikkelingsopgaven. Het woud van sectorale (milieu)regelgeving vormt een serieuze bedreiging omdat het haaks staat op de ambitie van functiecombinatie en integratie.

De overheid is onzeker en zoekt naar haar nieuwe rol

De verhouding tussen markt en overheid bij gebiedsontwikkeling is nog volop in beweging en niet uitgekristalliseerd. De verbale sturingspretentie van de overheid staat vaak op gespannen voet met de mogelijkheden in de realiteit. Het prettig algemene begrip 'regierol' is te diffuus om houvast te bieden. Ik doe een voorstel tot precisering, gericht op de inhoudelijke regierol. Het moet gaan om een (flexibel) programma, stedenbouwkundige randvoorwaarden, beeldkwaliteit, kwaliteit openbare ruimte en financiële kaders. Naast de verhouding met 'de markt' blijkt communicatie met de omgeving cruciaal: onvoldoende communicatie betekent onverbiddelijk: einde gebiedsontwikkeling.

Regeldichtheid, dualisme en - recent - onduidelijkheid over de toepassing van aanbestedingsregels maken overheden in hun optreden onzeker en voorzichtig. Frequente personele wisselingen brengen discontinuïteit met zich mee. Externe adviseurs nemen de plaats in van competente ambtenaren. Het is van belang dat overheden hun doelstellingen en randvoorwaarden (kunnen) formuleren, in combinatie met een passende en haalbare uitvoeringsstrategie.

Extra lastig wordt het als overheden gezamenlijk de rol van opdrachtgever vervullen; de overheid is vaak 'niet op orde'. Marktpartijen en maatschappelijke organisaties doen er goed aan niet steeds een afwachtende houding aan te nemen als stagnatie optreedt, maar zelf initiatieven te nemen en coalities te vormen. Inmiddels zijn hiervan voorbeelden beschikbaar.

Marktpartijen betreden het publieke domein, maar hun reputatie blijft achter

Marktpartijen missen soms de assertiviteit die bij een gebiedsontwikkelaar hoort; dan vallen ze terug in hun oude, van de overheid, afhankelijke rol. De reputatie van marktpartijen bij de overheid en in de publieke opinie schiet in het algemeen tekort; meer transparantie zal helpen om die reputatie te verbeteren.

De komende periode zal naar verwachting een schifting te zien geven in marktpartijen die echt evolueren tot gebiedsontwikkelaar; nu zeggen ze er allemaal aan te doen.

Voorwaartse integratie marktpartijen zet door. Gaat het concessiemodel terrein winnen?

De selectie van marktpartijen door de overheid blijkt een kwetsbare schakel in het proces; er gaat veel mis in de onderlinge communicatie en vragen over de bandbreedte van de Europese aanbestedingsregels veroorzaken veel onduidelijkheid. Ik wijs een angstige, erg voorzichtige houding op dit punt af.

Met de verschillende samenwerkingsvormen (traditioneel, pps, concessie) is de nodige ervaring opgedaan. De drie vormen zullen wij - met al hun variaties - ook in de nieuwe generatie gebiedsontwikkelingen terugzien. Mijn prognose is, dat het traditionele model aan belang inboet, pps zich handhaaft en dat het concessiemodel terrein wint.

3. DRIE TYPEN GEBIEDSONTWIKKELINGEN UITGELICHT

Ik belicht drie soorten gebiedsontwikkeling bij wijze van capita selecta.

'Stadreparaties': blijven benutten van de verworvenheden

Allereerst de bakermat van de gebiedsontwikkeling: binnenstedelijke (centrum)projecten ofwel 'stadreparaties'. De afgelopen 15 jaar is een groot aantal projecten succesvol uitgevoerd. De rijke ervaring die is opgedaan, staat ter beschikking voor andere typen gebiedsopgaven. Voor de stadreparaties zelf gaat het erom in de komende periode de verworvenheden (in termen van kennis, werkwijze en kapitaalinzet) te blijven mobiliseren.

Rood-voor-groen strategieën: veel woorden en weinig resultaat

Het resultaat van tien jaar rood-voor-groen projecten is treurig. Onderling verdeelde overheden, weinig professioneel opdrachtgeverschap en lastige grondverwing liggen hieraan ten grondslag. Terwijl de vraag naar 'groen' wonen, de regionaal verzwakte positie van de landbouw en de bestrijding van de verrommeling baat kunnen hebben bij deze ontwikkelingsstrategie. Hoe kunnen we hierin een slag maken, luidt mijn (onderzoeks)vraag.

Wijkaanpak: op de middenklasse gerichte strategie vergt pittige ingrepen

Mijn verkenning van de herstructureringsopgaven ofwel de wijkaanpak, vraagt aandacht voor het vraagprofiel van de (autochtone en allochtone) middenklasse in deze wijken. Als men tegemoet wil komen aan hun wensen naar specifieke woonmilieus en voorzieningen impliceert dat wel pit-

tige sloop/nieuwbouwprogramma's. De actieve deelname van commerciële marktpartijen in dit klassieke corporatiedomein kan proces en product positief beïnvloeden, zo luidt mijn (nader te onderzoeken) hypothese.

4. MEERWAARDECREATIE: DRIE METHODEN GETOETST

Meerwaardecreatie geldt als een kernelement in het wordingsproces van gebiedsontwikkeling. Ik belicht drie methoden, ook hier bij wijze van capita selecta.

Het concept als start en drager van gebiedsontwikkeling

Het concept functioneert steeds meer als startpunt en drager van gebiedsontwikkeling. Marktpartijen hebben hun professionaliteit en hun invloed op dit front het afgelopen decennium versterkt, met eigen conceptafdelingen. Conceptueel ontwikkelen is uitgegroeid tot een Nederlands exportproduct. Het concept is het attractieve idee, tevens bindmiddel tussen de partijen die bij de gebiedsontwikkeling betrokken zijn en ook communicatiemiddel. Zaken als functiecombinatie, openbare ruimte en bereikbaarheid blijken belangrijker dan architectuur.

Vervang de kloof tussen ontwerpers en voorkeuren van eindgebruikers door discussie en dialoog

De invalshoek stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit levert een discussiethema op als we de voorkeuren van het brede publiek en 'de markt' plaatsen tegenover die van de vakwereld van ontwerpers en beslissers binnen de overheid.

De gezonde spanning tussen beiden verbreedt zich te vaak tot een kloof en ontbreekt een vruchtbare dialoog. Ik pleit voor die dialoog.

De meerwaarde van de leefstijlenbenadering is niet aangetoond

De leefstijlenbenadering en de daarmee verbonden vorming van communities hebben in korte tijd furore gemaakt. De pretentie is een fundamentele vernieuwing in woon- en leefvoorkeuren die inspeelt op maatschappelijke veranderingen. Levert deze onderzoeksmethode daadwerkelijk meerwaarde? Mijn bevindingen duiden daar niet op.

5. OPDRACHTGEVERSCHAP IN EEN COMPLEXE OMGEVING

Omgaan met een complexe inhoud en een ingewikkeld proces is een sleutelfactor voor succesvol opdrachtgeverschap. Daarom is het een speerpunt in opleidingen en onderzoek.

Het proces van gebiedsontwikkeling verloopt voor het oog vaak chaotisch. Zo vallen belangrijke besluiten vaak juist

niet op de daarvoor aangewezen officiële beslismomenten. Belangenmanagement en vorming van gelegenhedscopalities is even wezenlijk als het doorlopen van formele procedures. De complexiteittheorie helpt opdrachtgevers en andere sleutelfiguren hun weg te vinden en vat op de uitkomsten van het proces te houden. Verdere ontwikkeling van deze theorie kan nuttig zijn, omdat het er niet naar uitziet dat we een tijd van versimpeling en meer overzichtelijkheid tegemoet gaan.

Mensen op sleutelposities blijken cruciaal voor het welslaan van gebiedsontwikkeling, zowel bij de overheid, als bij marktpartijen, invloedrijke maatschappelijke organisaties en externe adviseurs. Dit staat in elk onderzoek naar gebiedsontwikkeling. Zij die inhoud en proces met elkaar verbinden en ook op andere fronten de juiste verbindingen weten te leggen, gaan de wedstrijd de komende jaren winnen. Zij zijn in staat om de engel uit het marmer te bevrijden.

Literatuur Gebiedsontwikkeling (selectie)

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005), *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*.

Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

Bakker, R. (2007), *Maak meer van Nederland. Eindrapport adviseur gebiedsontwikkeling*.

Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

Bruil, e.a. (red.) (2004), *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*.

Amsterdam: uitgeverij SUN.

Cammen, H. van der (2006), *Gebiedsontwikkeling. Kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*.

Serie Output, nr. 5 Den Haag: Nirov.

Daamen, T. (2005), *De kost gaat voor de baat uit. Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.

Hajer, M. e.a. (red.) (2006), *Een plan dat werkt; ontwerp en politiek in de regionale planvorming*.

Rotterdam, NAI uitgevers.

Hertogh, M. e.a. (2004), *Ruimte voor uitvoering*, Utrecht/Amersfoort: AT Osborne/Bouwfonds Ontwikkeling

Hieminga, G. (2006), *Marktperspectief & Integrale Gebiedsgerichte Herstructurering*. ING Bank N.V.

Luyten, A. (2007), *Oprichtingschap in gebiedsontwikkeling (reflexie op de 1^{ste} week van de gebiedsontwikkeling van de praktijkleerstoel)*.

Serie Output, Den Haag: Nirov.

Ministerie van VROM en Financiën, Neprom, VNG en IPO, (2007), *Reiswijzer marktpartijen & gebiedsontwikkeling. Een praktische routebeschrijving*.

Den Haag: Ministerie van VROM.

Rooy, P. van e.a. (2006), *Nederland boven Water. Praktijkboek gebiedsontwikkeling*.

Gouda: Habiforum / Nirov / VROM.

Rooy, P. van (2007), *Gebiedsontwikkeling Groot Mijdrecht Noord, Synopsis van verkenning*.

Gouda: Habiforum.

VNG (2005), *Verbeelden, verbinden, verwezenlijking, handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten*. Den Haag: VNG-uitgeverij.

Wolting, B. (2006), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU uitgevers.

Noten

1. GEBIEDSONTWIKKELING: KERN EN CONTEXT

- 1 WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingsplanologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 2 Bakker, R. Uitgesproken tijdens Praktijktafel Gebiedsontwikkeling op 1 november 2006
- 2a Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) (2007) '*Gebiedsontwikkeling voor de domeinen Ruimte en Wonen*'. Den Haag: RMNO
- 3 Derksen, W., '7 eisen voor succes' in *Het Financieele Dagblad Vastgoedbijlage*, 24-10-2006.
- 4 Zeeuw, F. de en J. Huisman (red.) (2007), *De canon van Bouwfonds*. Amersfoort: Bouwfonds.
- 5 Zeeuw, F. de, 'Monnickendamse stadsontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog 1950-1990' in *Jaarboek 2005, Vereniging Oud Monnickendam* (2005)
- 6 Cammen, H. van der en L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot VINEX-wijk, blz 296 ev*. Utrecht: Het Spectrum.
- 7 Jonge, H. de, 'Gebiedsontwikkeling voor een kenniseconomie' in *Real Estate magazine*, nr. 50 (2007).
- 8 Winsemius, P (1986), *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij B.V.
- 9 Groetelaers, D., 'Onderzoeks dossier De veranderde rol van rijk en gemeenten bij locatieontwikkeling; Meer markt, minder overheid?' in *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 3 2005.
- 10 VROM, '*Verkenning Ruimtelijke Opdraken 2020-2040*', mei 2007.
- 11 Pols, L. e.a. (2007), '*Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave*'. Rotterdam: NAI Uitgevers, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- 12 VROM-Raad (2007), '*De hype voorbij, klimaatverandering als structureel ruimtelijke vraagstuk*'. Den Haag: VROM-Raad
- 13 Cramer, J. Uitsproken tijdens Randstad conferentie op 8 juni 2007.
- 14 Vismans, P. en F. de Zeeuw, 'Menging van functies' in *Het Financieele Dagblad Vastgoedbijlage*, 24-10-2006.
- 15 'Raad haalt streep door Groetmeerplan' in *Schager Courant* 06-07-2006.
- 16 Priemus, H., 'Breek het monopolie van de projectontwikkelaar' in *NRC Handelsblad*, 25-05-2007.

- 17 Dekker, S.M., 'Brief over het Zelfrealisatierecht' aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 15 juni 2006. Met als bijlagen: Advies Universiteit van Amsterdam; deelopdracht zelfrealisatie en schadevergoeding (De Brauw Blackstone Westbroek); Afschaffing van het zelfrealisatierecht, economische effecten (Radboud Universiteit Nijmegen); Kwaliteit en Concurrentie (Ecorys Nederland b.v.).
- 18 • Verdaas, C. en F. de Zeeuw, 'Nederland gaat op slot: Geen rechtse kreet', *Lokaal Bestuur*, september 2006.
• Stadig, D. en F. de Zeeuw, 'Nederland in de Nieuwe Pruikentijd', *NovaTerra*, nr. 3 oktober 2006.
- 19 Informatie verstrekt door D. Stadig, wethouder stadsontwikkeling en ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam 1994-2006.
- 20 Boutellier, H. e.a. (2005), *Leven in de risicosamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 21 Ketting, N. in: Wuite, M., 'Aanzienlijke toename van meradviezen' in *Cobouw*, 24-04-2007
- 22 Versteegen, J en R.M. Rijkens (2007), *Managen van onzekerheden*. Assen: Van Gorcum.
- 23 Heijbrock, F., 'NVB-voorzitter: Stop met dogma compacte stad' in *Cobouw*, 10-02-2007
- 24 Zeeuw, F. de, 'NVB hyperventileert met stadsgroen' in *Cobouw*, 15-02-2007
- 25 Verkenning gebaseerd op interviewronde met J. Fokkema (directeur Neprom), F. Schoorl (directeur Nirov), I. Kalisvaart (directeur Bouwfonds Property Development) en H. Joosten (hoofd research Bouwfonds Property Development)
- 26 Joosten, H. en F. de Zeeuw, "Gebiedsontwikkeling als export-product" in *Atlantis*, februari 2006

2. OVERHEID, MARKT, MAATSCHAPPIJ: NIEUWE VERHOUDINGEN ZONDER DUIDELIJKHEID

- 1 Cammen, H. van der in: Til, R. van, 'Projectontwikkelaar wordt gebiedsontwikkelaar' in *PropertyNL Magazine*, nr.7 (2006)
- 2 Bergh, R (2006), 'Een kleine geschiedenis van loslaten en betrokkenheid' in Vera, W. e.a. (red.), 'Voor de goede orde. Notities bij het afscheid van Jacques van der Jagt. Den Haag: Ministerie VROM.
- 3 • Cammen, H. van der en L. de Klerk (2003), Ruimtelijke

- ordering, van de grachtengordel tot Vinexwijk, blz 352 e.v, Utrecht, Het Spectrum.
- Dossier "Grondbeleid", behorende bij NAW nr. 7, winter 2002. Amersfoort: Bouwfonds MAB Ontwikkeling.
- 4 Segeren, A (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam: NAI Uitgevers, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
 - 5 VNG (2005), *Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken. Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
 - 6 Fokkema, J. 'Afsprakenkader VNG-Neprom taken en bevoegdheden bij locatieontwikkeling'. Tekstvoorstel 28-05-2003 (niet gepubliceerd)
 - 7 Perrée, Harry, 'Ambities sneuvelen in De Vlijt', in RO, juni 2007
 - 8 Jensma, F., interview met Hans van den Heuvel, 'Je moet fatsoen opleggen aan de macht' in *NRC Handelsblad*, 28-04-2007
 - 9 AM, Bouwfonds MAB Ontwikkeling en ING Real Estate, 'Handvatten voor maatschappelijk verantwoord partnerschap bij integrale gebiedsontwikkeling', juli 2007.
 - 10 'Projectontwikkelaars aan banden' in *AD*, 17-02-2007.
 - 11 Konickx, J. en M. Spoelstra, 'Anders denken, anders werken, anders financieren' in *Real Estate Magazine*, nr. 38, 2005.
 - 12 Reus, C. de. Uitgesproken bij de presentatie van de 'Reiswijzer marktpartijen en gebiedsontwikkeling' op 01-02-2007.
 - 13 Dossier 'Grondbeleid in discussie', behorende bij NAW nr. 22, najaar 2006. Amersfoort: Bouwfonds MAB Ontwikkeling.
 - 14 Onderzoekscommissie Saendelft, 'Saendelft, een uitlegplan'. Eindrapportage, september 2000.
 - 15 Bijsterveld, K. en W. Laverman, 'Het concessiemodel bij grootschalige projecten: volmaakt of vergissing?' in *Building Business*, april 2007.
 - 16 Needham, B. Afscheidsrede Radboud Universiteit Nijmegen. 'De Nederlandse ruimtelijke ordening gewikt en gewogen', 2007.
 - 17 Ligtenberg, L., 'Eerste mijlpaal voor Bloemendalerpolder' in *PropertyNL*, maart 2007.
 - 17a Bijsterveld, K. en W. Laverman, 'Het concessiemodel bij grootschalige projecten: volmaakt of vergissing?' in *Building Business*, april 2007.
 - 18 Noordanus, P., 'Mixed feelings; over de stand van zaken bij PPS in het Koninkrijk der Nederlanden'. Inleiding voor de PPS-werkplaats te Utrecht, 23-01-2007.
 - 19 Roestenburg, S. Uitgesproken tijdens inleiding op de 'Week van de gebiedsontwikkeling' aan de TU Delft op 17-11-2006.
 - 20 Jansen, G., 'Rekeningvrees nekt regioplannen' in *Het Financieel Dagblad*, 27-04-2007.
 - 21 Zeeuw, F. de, 'Meer rijksbeleid tegen verrommeling? Een Pavloreactie' in *Building Business*, maart 2007.
 - 22 Stuurgroep Krachtige Gemeenten, 'Gemeenten: meer dan lokaal bestuur', Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2000.

3. DRIE SOORTEN GEBIEDSONTWIKKELING UITGELICHT

- 1 De informatie in deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op:
 - Dossier 'Stadsreparatie', dossier nr.24 behorende bij NAW nr. 24, voorjaar 2007. Amersfoort: Bouwfonds MAB Ontwikkeling.
 - Discussies in het Forum Gebiedsontwikkeling, georganiseerd door VROM, Nirov en Neprom op 14 en 15 december 2006.
- 2 Ministerie LNV (1996), *Visie Stadslandschappen*. Den Haag: Ministerie LNV.
- 3 Deels ontleend aan CLM onderzoek en advies, "Rood-voor-Groen", gepubliceerd in *Landwerk 2007*, nr 1.
- 4 Kok, T. e.a. (2003), *Leerervaringen uit Publiek Private Samenwerking. Het PPS-traject "Heerlijkheid 't Groene Woud"*. Ede: Expertisecentrum LNV.
- 5 Neprom (2007), De toekomst van het Groene Hart, een investeringsstrategie, Voorburg: Neprom.
- 6 Verburg, G. in 'Verslag van een algemeen overleg tussen de minister en de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit', vastgesteld op 19-04-2007.
- 7 Zeeuw, F. de e.a., 'Werkfilosofie publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied', aangeboden aan de staatssecretaris van LNV, mevr. G. Faber e.a. op 11-04-2002.
- 8 • NVB (2005), *Projectontwikkeling in stad en land... "Natuurlijk"*
 - Evers, F.W.R. e.a.(2004), *Road voor groen van filosofie naar resultaat*, Tilburg University (op initiatief van AM).
 - Nationaal Groenfonds en Bouwfonds Woningbouw (1999), *Van confrontatie naar symbiose. 5 aanbevelingen voor een grotere samenhang tussen rood, groen en blauw*.

- PPS-bureau landelijk gebied (2002). *Werkfilosofie Publiek Private Samenwerking in het landelijk gebied*, Utrecht: Ministerie LNV.
 - Ecorys (2005), *Niet polderen, maar rekenen! Ontwikkelingsstrategie voor het Groene Hart*, in opdracht van Bouwfonds MAB Ontwikkeling en Nationaal Groenfonds. Amersfoort: Bouwfonds.
- 9 Bruil, D.W. e.a. (2004), *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg. Rechten voor kwaliteit, kwantiteit voor rechten*. Den Haag: LEI.
 - 10 Til, R. van, 'Rood voor groen' in *PropertyNL*, nr. 06-04-2007.
 - 11 Neprom (2007), *De toekomst van het Groene Hart*. Voorburg: Neprom.
 - 12 Symposium Natuurmonumenten. 'De economie van natuur en landschap', Amsterdam, 13-04-2007.
 - 13 Vogelaar, E., speech bij slotmanifestatie Nieuwe Coalities voor de Wijk, 23-05-2007.
 - 13^a • Wittebrood, K, e.a. (2007), Aandacht voor de wijk: effecten van herstructurering op leefbaarheid en veiligheid, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
 - Gijsberts, M., e.a. (2007), Interventies voor integratie, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
 - 14 VROM-raad (2006), *Stad en Stijging*. Den Haag: VROM-raad.
 - 15 VROM (2007), *Kiezen voor de stad. Kwalitatief onderzoek naar de vestigingsmotivaties van allochtone middenklasse*. Den Haag: Ministerie van VROM.
 - 16 Graaf, K. de, 'Wordt de bouwsector eindelijk multiculti?' in *Building Business*, oktober 2005.
 - 17 Le Medi wordt onder meer beschreven in het artikel van K. de Graaf, genoemd in de vorige noot.
 - 18 • Vermeer, O., 'De Hollandse allochtonen van Fascinatio' in *NRC Handelsblad*, 14-06-2007.
 - Laan, C. van der, 'Beloof niet dat een buurt ooit wel wat gaat worden' in *Trouw* 10-04-2007.
 - 18^a • Motivaction rapportage, *'Woonbeleving van Turken en Marokkanen in de Westelijke Tuinsteden'*, in opdracht van Bouwfonds en Ymere, juli 2004.
 - Motivaction rapportage, *'De Marokkaanse wijk'*, in opdracht van Bouwfonds en Ymere, juni 2005.
 - 19 Boer, J., 'Waardevol of rijp voor de sloop?' in *NUL* 20, nr.32 mei 2007.
 - 20 'Wat is de toegevoegde waarde van marktpartijen?' in *Dossier Rol Marktpartijen* op: www.kei-centrum.nl.
 - 21 'Redenen waarom samenwerking achterblijft' in *Dossier Rol Marktpartijen* op: www.kei-centrum.nl.
 - 22 Bertram, A., geïnterviewd door Anne Luijten, 'Verscherpende tegenstellingen en gebrek aan slagkracht' in *Building Business*, mei 2007.
 - 23 Hoogstad, M., 'De angst is terug op de Kaap in Rotterdam' in *NRC Handelsblad*, 14-04-2007.
 - 24 Thomsen, A. (2006), *Levensloop - van woningen -*, afscheidsrede van de leerstoel Woningverbetering en Woningbeheer aan de faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.
 - 25 Westra, H. in *Cobouw Totaal*, nr. 9, mei 2007.
 - 26 Patijn, W., 'Met slopen komt er echt geen Rotterdamse middenklasse' in *NRC Handelsblad*, 20-03-2007.
 - 27 Priemus, H, 'Eenzijdige Reiswijzer' in *SR&O*, nr. 2, 2007.

4. MEERWAARDECREATIE: THE PROOF OF THE PUDDING

- 1 De visies van Anna Vos en Mariet Schoenmakers zijn ontleend aan: Harm Tilman, 'Flexibele netwerken, conceptontwikkeling en architectuur' in *De architect*, augustus 2006 en Anne Luijten, 'Private stedenbouw bestaat niet' in: *S&O*, april 2006.
- 2 Franzen, A., 'Vorm blijven geven aan de ruimte: nieuwe allianties in de stadsontwikkeling' in Meyer, H en L. van den Burg (red.) (2005), *In dienst van de stad*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- 3 Porter, M.E. (1985), *Competitive advantage. Creating and sustaining superior performance*. New York: The Free Press.
- 4 Habiforum, *Werkbank Ruimtelijke Kwaliteit*. Juni '07. <http://www.habiforum.nl>.
- 5 Hooimeijer, P. e.a. (2002), *Kwaliteit in meervoud*. Gouda: Habiforum.
- 6 NOS Journaal, 'De Stembus, aflevering: Helmond: wonen naar wens', 24-02-2006.
- 7 Schreuder, A., 'Bij de boer aan tafel grond kopen' in *NRC Handelsblad*, 19-05-2007.
- 8 Curtis, W.J.R. (1994), *Denys Lasdun: Architecture, City, Landscape*. Phaidon Press Ltd
- 9 Hulsman, B., 'Afscheid van Superdutch' in *NRC Handelsblad*, 17-06-2005, Hulsman, B., 'De tijdgeest bestaat niet' in *NRC*

- Handelsblad*, 06-01-2006, Hulsman, B., 'Splinternieuwe trapgevels' in *Maandblad M, bijlage van NRC Handelsblad*, 12-2006.
- 10 Fokkema, J. e.a. (2007), *NEPROM-prijzen voor locatieontwikkeling 2007*. Voorburg: NEPROM.
 - 11 Weert, A. van de, 'Nederland kiest voor modern' in de *Telegraaf*, 28-01-2004.
 - 12 Mast, I. van der en G.J. Hagen, 'Leren van het Amerikaanse voorbeeld' in *Building Business*, februari 2007.
 - 13 •Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, *Wonen in Amsterdam 2005 Leefbaarheid*. 16-02-2007.
 - Booi, H. en K. Dignum, 'Woonstijl in schaduw van kwaliteit woonmilieus' in *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, nr.1 2007.
 - 14 Amvest, *Issues. Living in the city*, nr.6 2006.
 - 15 • Graaf, K. de, 'Concept seniorenstad op weg naar realisatie' in *Building Business*, april 2007.
 - Luijten, A., 'Senior wil in de buurt blijven' in *Building Business*, april 2007
 - 16 *Nationale 50+ woonenquête*, onderzoek in opdracht van VROM, Plus Magazine, Bouwfonds, AM Wonen en Seniorenstad, oktober 2006; zie ook: Het grote Zin Woononderzoek, in Zin, mei 2006 en ABF Research: *Woonverkenningen, Socrates*, 2006, maart 2007.

5. PROCES: HAKKEN IN HET MARMER

- 1 Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Academic Service.
- 2 Bruin, J.A. de e.a. (2002), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 3 Klijn, E.H., 'Designing and managing networks: possibilities and limitations for network management' in *European Political Science*, Volume 4, nr. 3, september 2005.
- 4 Boelens, L. e.a. (2006), *Planning zonder overheid, een toekomst voor planning*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- 5 Jessayan, H., 'Gebiedsontwikkeling zonder morren' in *Financieel Dagblad*, 07-05-2007.
- 6 Graaf, K. de, Interview met Geurt van Randeraat, 'Het aansturen van complexiteit' in *Building Business*, maart 2007.
- 7 Randeraat, G. van, *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, thesis MCD2, augustus 2006.
- 8 Blank, H. Uitgesproken tijdens een lezing in het kader van de 2e Week van de Gebiedsontwikkeling, TU Delft, 20-04-2007.
- 9 Boonstra, J. en L. de Caluwé (2007), *Interveniëren en veranderen, zoeken naar betekenis in interacties*, Kluwer
- 10 Patijn, W. Inaugurale rede 'Het gehele panorama', TU Delft, 27-04-2007.



Michelangelo zag een engel in het ruwe marmer en hield net zolang tot hij vrijkwam. Dat geeft volgens Friso de Zeeuw de kern weer van waar het bij gebiedsontwikkeling in wezen om gaat: een ingreep in de omgeving die tot een functionele verbetering en tot iets moois moet leiden.

De Zeeuw: "Michelangelo benoemde het creatieve moment, het idee èn - met het houthouwen in het marmer - het geploeter om tot het beoogde resultaat te komen. In mijn verhaal gaat het vaak over dat geploeter. Houthouwen in het marmer is voor gebiedsontwikkelaars geen soloactie, maar een coproductie met een variëteit aan beeldhouwers. En allemaal hebben ze zo hun eigen voorstelling van de engel die uiteindelijk uit het marmer te voorschijn moet komen."

Dit boek geeft in kort bestek inzicht in de stormachtige ontwikkeling die gebiedsontwikkeling de afgelopen vijftien jaar heeft doorgemaakt. Hoewel het begrip gebiedsontwikkeling trekken van een modeverschijnsel heeft, laat Friso de Zeeuw zien dat werkwijze en manier van denken die er achter schuil gaan blijvende betekenis hebben. De focus richt zich op de veranderende rollen van overheid en marktpartijen en hun onderlinge samenwerking. De rol van andere actoren, zoals maatschappelijke organisatie en bewoners, blijft uiteraard niet onbesproken.

De auteur laat succesvolle projecten zien, maar uit ook stevige kritiek op overheden en marktpartijen. Zo stelt hij dat de overheid in verwarring verkeert over invulling van haar regisseursrol, waarbij dat regiebegrip vaak uiterst vaag blijft. Marktpartijen (professionele gebiedsontwikkelaars)

dringen steeds verder in het publieke domein door, maar ze doen te weinig om hun weinig florissante reputatie te verbeteren. Steeds geeft De Zeeuw aan hoe het beter kan.

De Zeeuw gaat dieper in op drie typen gebiedsontwikkeling. Bij 'stadsreparaties' valt de balans positief uit als men kijkt naar de bereikte resultaten. Dat geldt niet voor rood-voor-groen-plannen; die zijn het afgelopen decennium nauwelijks van de grond gekomen. Als het gaat om de herstructurering van probleemwijken bepleit De Zeeuw radicale ingrepen om de middenklasse te behouden.

Het onderwerp 'meerwaardecreatie' komt met drie geselecteerde onderwerpen aan bod. De Zeeuw positioneert het concept als belangrijke drager voor gebiedsontwikkeling. Hij legt vervolgens de kloof tussen gangbare stedenbouw- en architectuuropvattingen en 'marktkwaliteit' bloot. Aansluitend krijgen de leefstijlenbenadering en communityvorming een zeer kritische bejegening.

Tot slot laat de auteur zien hoe de vaak chaotisch aandoende processen in de gebiedsontwikkeling verlopen en geeft hij aan hoe men daar zijn weg - al houthouwend in het marmer - toch in kan vinden.

Met dit boek wil Friso de Zeeuw aankomende en actieve gebiedsontwikkelaars reflecties op het vak meegeven, actuele kwesties belichten en op scherp zetten. Hij reikt ingrediënten aan voor onderwijs, wetenschappelijk onderzoek, maatschappelijke discussie en het vakdebat.