

PRAGMATIEK BOVEN IDEOLOGIE

Aan de valkuilen van gebiedsontwikkeling in Nederland liggen structurele problemen ten grondslag. Het vinden van oplossingen vergt altijd een zekere breuk met bestaande denkkaders en het verkennen van andere benaderingen. Ook nu. Het rondetafelgesprek bewijst dat een alternatieve benadering zich in de praktijk wel aandient, maar door velen nog niet als zodanig wordt herkend. Deze 'relationele' benadering is pragmatisch en biedt voor gebiedsontwikkeling interessante nieuwe oplossingsrichtingen. Om deze op hun merites te kunnen beoordelen, is herkenning van de structurele problemen vereist. Hiervoor moeten aloude ideologieën ter discussie worden gesteld. Op dit punt vertonen de problemen in de ruimtelijke ordening interessante overeenkomsten met de kredietcrisis.

Tom Daamen

De oorzaken van de mondiale financiële kredietcrisis zijn zeer divers. In de Verenigde Staten, waar de crisis is ontstaan, lijken deze niet alleen te liggen in de deregulering die er sinds de jaren tachtig plaatsvond. Het zijn tevens de tekortkomingen in het toezicht en een uit de hand gelopen wereldwijde handel in vage miljardenproducten die de malaise hebben aangezwengeld. Winstbejag en hebzucht zijn daarbij veelgehoorde conclusies. Financiële instellingen wordt bovendien te weinig maatschappelijk bewustzijn verweten. Waardecreatie op lange termijn zou daarbij totaal uit het oog zijn verloren. Vertrouwen is daarna in het kredietcrisisdebat een sleutelwoord geworden. Het geloven in elkaar heeft in de financiële wereld het afgelopen jaar zowel tussen organisaties als individuen een historisch dieptepunt bereikt. En dat dreigt in de hedendaagse gebiedsontwikkeling ook te gebeuren.

Het belang van geloof, standvastigheid, betrokkenheid, continuïteit en vertrouwen — en vooral: een gebrek hieraan in de huidige Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk — komt in dit nummer van Real Estate Magazine meer dan eens naar voren. Dit lijkt in overeenstemming met de situatie in de financiële sector, maar toch schuilt in deze vergelijking een essentieel verschil. Bedenklijke

knowhow, gebrek aan transparantie en kortetermijndenken zijn namelijk kwalificaties die in het kredietcrisisdebat eerder aan de private sector ten deel vallen. Het rondetafelgesprek in dit nummer wekt echter het vermoeden dat

DE
GLOBALISERING
VAN HET
FINANCIËLE
SYSTEEM
BEDREIGT DE
RIJNLANDSE
OVERLEGcultuur

het in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk gaat om een omgekeerde wereld. Veel ontwikkelaars zijn namelijk met de lange termijn bezig, committeren zich daarom aan een stad en investeren in wijken ondanks negatieve financiële resultaten op korte termijn. Overheden, maar ook puur op financiële winst jagende speculanten frustreren dit proces; zij vervallen in gedateerde routines die geenszins passen bij de aard van het vak. De conclusie luidt dan ook dat de succesvolle gebiedsontwikkelaar een sociaal begaafde, bij voorkeur private missionaris met een grote longinhoud moet zijn. Een dergelijke conclusie laat niets aan de verbeelding over: hier is iets bijzonders

aan de hand. Net als in de financiële sector gaat het hier om een groeiend besef dat de structurele problemen in de ruimtelijke ordening niet alleen liggen aan de regels van het spel, maar ook in het gedrag van haar spelers. In Nederland zijn het ten slotte niet louter de regels en procedures die het probleem vormen, maar ook degenen die op vele manieren misbruik maken van de juridische ruimte



In Stadshavens Rotterdam werken verschillende overheden, instanties en marktpartijen samen zodat planvorming en procedures gelijk op kunnen lopen.

die hen geboden wordt. Om beter te begrijpen waar dit uit voortkomt moet iets dieper ingegaan worden op de relatie tussen het 'systeem' en de activiteiten van actoren. Het bewustzijn rondom deze relatie is door de kredietcrisis enorm aangewakkerd.

Cultuur

Lang is er in Europa met bewondering gekeken naar de wijze waarop in Angelsaksische landen de verhouding tussen overheid en markt is geregeld. Door de kredietcrisis is deze bewondering veelal omgeslagen in vertwijfeling; het model waar zo lang naar is gestreefd blijkt ook belangrijke nadelen te kennen. Bovendien is men zich gaan realiseren dat het Rijnlandse model van het kapitalisme in continentaal Europa zo gek nog niet is. In vergelijkingen tussen Angelsaksische en Rijnlandse praktijken wordt dit ook erkend. Onderzoekers merken hierin op dat organisaties in continentaal West-Europa van oudsher gewend zijn in allerlei informele netwerken te praten over hun gemeenschappelijke belangen. Dat gebeurt niet alleen tussen bedrijven onderling. Strategische zaken worden op diverse manieren afgestemd met overheden, vakbonden, leveranciers en de eigen werknemers. Deze overlegcultuur leidt af en toe wel eens tot concurrentievervalsing — vandaar het strenge toezicht — maar werkt daarbuiten vooral positief op de continuïteit. De globalisering van het financiële systeem bedreigt deze Rijnlandse overlegcultuur, wordt er geconcludeerd. Wederzijdse belangenbehartiging en historische

relaties tussen bedrijven en maatschappelijke partners gaan gebukt onder de druk van internationale financiële verkeersregels waarin strikte scheiding tussen overheid en markt het adagium is. Ideologie gaat hierbij boven pragmatiek. De ontvankelijkheid voor een variëteit aan belangen en voor strategieën gericht op de lange termijn neemt hierdoor af. Aandacht voor onbetrokken aandeelhouders en voor winstgroei op korte termijn krijgt hierbij dikwijls de overhand. Allemaal constatering die in de ruimtelijke ordening, met name door gebiedsontwikkelaars, als herkenbaar moeten overkomen.

In de Europese ruimtelijke ordening nemen we Angelsaksische regels, modellen en instrumenten al jaren graag over. Vaak leeft hierbij de veronderstelling dat deze ons voorland zijn. Langzaam worden Angelsaksische praktijken ook in Nederland gemeengoed, was tot voor kort de gedachte. Net als in de financiële sector werd daarbij zowel door overheden als marktpartijen echter te snel voorbijgegaan aan de vraag of dit eigenlijk wel zo is. Experts spreken naar aanleiding onderzoek namelijk eerder van variëteit dan van conformisme.¹ Per land verschilt de wijze waarop het systeem functioneert als gevolg van historisch gevormde omgangsnormen tussen actoren. Internationale regels die deze omgangsnormen bedreigen, frustreren onder andere de Nederlandse ruimtelijke orderingspraktijk en daarbinnen in het bijzonder die van gebiedsontwikkeling. De op Angelsaksische leest geschoeide Brusselse regelgeving geldt hierbij als een voorbeeld.

Al jaren spelen Europese regels de gebiedsontwikkelingspraktijk op verlamdende wijze parten. De greep naar juridische instrumenten uit Noord-Amerika en Groot-Brittannië lijkt daarop misschien logisch, maar maakt de Nederlandse praktijk er lang niet beter op. Dit heeft niet uitsluitend met cultuur, maar ook met regeltechnische patstellingen tussen doorgaans welwillende partijen te maken. Het verschil met de Angelsaksische praktijk is hierin overigens lang niet zo groot. Al vroeg in de jaren negentig signaleerde men ook ten westen van ons een sterke juridisering rond de realisatie van ruimtelijke projecten. Dichtgetimmerde plannen en contracten zorgden voor ellenlange rechtsgangen waarna partijen weinig meer van de grond kregen. Het Angelsaksische antwoord: verdere perfectionering van zogenoemd objectieve criteria waaraan private plannen vooraf kunnen worden getoetst. De intens gewenste transparantie en efficiëntie bleken echter ook hierna een onhaalbare ideologie. Hierop groeide het besef dat zowel criteria als metingen op het gebied van bijvoorbeeld milieu in de praktijk altijd bediscussieerbaar zullen blijven. Het werd duidelijk dat een objectievere regel in de praktijk niet automatisch leidt tot minder of kleinere conflicten. Eenmaal vastgesteld lijken regels, modellen en instrumenten misschien uniform en neutraal, maar hun uitwerking is in de praktijk divers en opportuun.²

Een relationele benadering

De drang om bij gebiedsontwikkeling a priori tot afspraken en toetsingen te komen staat doorgaans op gespannen voet met de lange tijdsduur van het proces. De kredietcrisis heeft wederom bevestigd dat de omstandigheden waaronder samenwerkende partijen tot deals komen zeer veranderlijk zijn. De situatie in de sterk aan vastgoed- en gebiedsontwikkeling verbonden financiële sector bewijst dat afspraken vroeg of laat zijn achterhaald. Geen regel, model of instrument is bestand tegen de dynamiek van alledag, of deze nu mondiaal is of lokaal. In vele landen is succes hierdoor vanzelf komen te liggen in de relaties die organisaties en individuen vooraf en gedurende een ontwikkeling met elkaar hebben en opbouwen. Geloof, leiderschap, betrokkenheid en vertrouwen zijn hierbij risicoreducerende factoren die een andere strategie vergen dan het optekenen van een tot op de stoeptegels gedetailleerd contract. Voor gebiedsontwikkeling is de eerder in dit nummer gemaakte vergelijking met een echtverbintenis daarom niet slecht. Partijen zijn bij gebiedsontwikkeling immers altijd duurzame partners, omdat zij net als gehuwden gedurende het proces meerdere malen met elkaar tot nieuwe compromissen moeten komen. Het is vooral dit zogenoemde 'relationele' karakter dat gebiedsontwikkeling vandaag de dag een onderscheidende tak van sport maakt.

Hierin moeten dus niet alleen de regels, maar vooral ook de spelers zich aanpassen. Zij vraagt dus om innovatieve, op verandering en interactie gerichte benadering, en hierbij passende strategieën en instrumenten. Het slagen van dergelijke strategieën en instrumenten vergt in Nederland zoals gezegd geen cultuurschok: ze vergt slechts de ruimte om tot voor alle partijen aanvaardbare resultaten te komen. Net als in de financiële wereld raken gebiedsontwikkelaars ervan doordrongen dat men acteert in een omgeving die niet kunstmatig afsluitbaar is door bijvoorbeeld het tekenen van een kader op een stadsplattegrond, of van een handtekening onder een contract. Een bestaand stedelijk gebied is in het dagelijks leven onbegrensd en verbindt naast bewoners en andere gebruikers velen die er nooit komen of slechts passanten zijn. Dat geldt bij uitstek voor knooppunten van (inter)nationale bedrijvigheid en

DE INTENS GEWENSTE TRANSPARANTIE EN EFFICIËNTIE BLEKEN EEN ONHAALBARE IDEOLOGIE

vervoer. Bij dergelijke gebiedsontwikkelingen is praktisch iedereen een potentiële stakeholder. Met de huidige communicatietechnologie is het daarbij erg gemakkelijk om snel georganiseerde invloed uit te oefenen op plan-, beeld- en besluitvorming. De Amsterdamse Zuidas en de stationsgebieden in Utrecht en Rotterdam zijn 'lijdende' voorbeelden. Internationale uitstraling is hier belangrijker dan het huurprijsniveau.

Partijen die de intentie hebben een gebied te ontwikkelen moeten zich van de sociale vervlechting van stedelijke gebieden veel bewuster gaan worden. De praktijk bestaat daarbij niet uit louter publieke en private partijen, maar uit een samenhang van allerhande organisaties, groeperingen en individuen wier bemoeienis met een gebiedsontwikkeling vooraf niet altijd logisch of voorspelbaar is. Publiek en privaat zijn in veel theoretische discussies misschien handige categorieën, maar voor de praktijk van gebiedsontwikkeling kan dit leiden tot een vorm van autisme tussen verantwoordelijke partijen en hun omgeving. Afsluiting van de buitenwereld is bij gebiedsontwikkeling dus een cruciale valkuil. In een eerder dit jaar verschenen dissertatie over projecten in Amsterdam en Kopenhagen werd deze al duidelijk gesignaleerd.³ In het rondetafelgesprek komt dit naar voren wanneer er gesproken wordt over maatschappelijk draagvlak; buiten marktpartijen en overheden zijn er nog vele anderen die het proces op verschillende manieren kunnen beïnvloeden. De veelgehoorde suggestie om hen door middel van contracten en andere juridische instrumenten buitenspel te zetten is in deze tijd geen realistische strategie. Hen erkennen en op productieve wijze betrekken in de planvorming is een betere. De samenhang tussen een gebiedsontwikkeling en zijn omgeving is in de eerste plaats een cognitieve. Ondanks de noodzakelijke financiële en juridische kaders moet deze samenhang door partijen continu worden geregisseerd.

Naar gezamenlijke oplossingen

De kredietcrisis heeft mensen ervan bewust gemaakt dat het financiële 'systeem' niet los van ons staat en door onze dagelijkse activiteiten wordt gevormd. Het is bovendien duidelijk geworden dat dit grenzeloze systeem een onmisbaar onderdeel is van onze samenleving. Voor haar functioneren zijn overheid en marktpartijen gezamenlijk verantwoordelijk. Pragmatiek gaat daarbij boven ideologie. De onherroepelijke ontwikkeling van het steeds wijder vertakt rakende kapitalistische apparaat is met alle bevrozingen, injecties en nationalisaties een bewezen publiek-private onderneming. Dit geldt ook voor stedelijke gebieden. Het lijkt erop dat de meeste (rijks)overheden en marktpartijen in Nederland ook van dit laatste door-drongen zijn geraakt. Hierbij staat een op verandering anticiperende en communicatieve houding voorop. Deze kan concreet vorm krijgen wanneer (semi-)overheden in het kader van een project tot onderlinge afstemming en coördinatie komen. Dit zien we bijvoorbeeld in het hedendaagse Stadshavens Rotterdam, waar overheden met verschillende instanties en marktpartijen samenwerken omtrent milieuvraagstukken in het gebied, alsmede in het kader van een recente maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dit heeft bij deze gebiedsontwikkeling niet alleen geleid tot een gezamenlijke planvorming en procedureversnelling; het heeft ook tot een gezamenlijk probleemeigendom geleid die deze en toekomstige procedures ten goede lijkt te gaan komen. Een ander voorbeeld is meer van juridische aard. Een relationele contractbenadering leidt daarbij tot publiek-private afspraken die niet alleen de inhoud van het project, maar vooral ook de identiteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen tot het realiseren van de gebiedsontwikkeling vastleggen.⁴ Ook hier ontstaan

werksituaties die productiever zijn dan in op scheiding van verantwoordelijkheden gerichte afspraken.

De in dit artikel geschetste structurele problemen in de Nederlandse gebiedsontwikkeling zijn verre van opge-

**BIJ GEBIEDS-
ONTWIKKELING
IS VERREGAANDE
SAMENWERKING
NIET ALTIJD
GEWENST OF
NOODZAKELIJK**

lost. Zij komen voort uit denkkaders die voor delen van zowel de financiële sector als ruimtelijke ordening irrelevant zijn geworden. Voor beide zijn hierdoor structurele veranderingen aanstaande. De hier geïntroduceerde relationele benadering verdient voor gebiedsontwikkeling daarom juist nu nadere uitwerking. De oplossingen die zij te bieden heeft moet door wetenschappers, marktpartijen en overheden gezamenlijk worden verkend en toegepast wil er tot ware innovaties gekomen worden. Het vakgebied heeft hierin een reputatie hoog te houden. Gelukkig zijn er in ons land al voorzichtige voorbeelden te vinden waar pure noodzaak tot de hier bedoelde benade-

ring en oplossingen heeft geleid. Nederland heeft daarbij door zijn verguisde overlegcultuur geen achterstand, maar juist een voorsprong. Het is alleen zaak om ook hier pragmatiek boven ideologie te stellen. Bij gebiedsontwikkeling is verregaande samenwerking dan ook niet altijd gewenst of noodzakelijk; overheden, marktpartijen en opgaven zijn er immers in vele soorten en maten. De intentie om tot realisatie te komen moet echter bij eenieder aanwezig zijn. Aan één crisis hebben we ten slotte wel genoeg.

Noten

1. Voor een recente vergelijking zie: Hall, P. & D. Soskice (eds) (2004), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
2. Een uiteenzetting van deze inzichten is te vinden in: Healey, P. (2006), *Collaborative planning, shaping places in fragmented societies* (2nd edition). New York: Palgrave & MacMillan.
3. Zie Majoor, S. (2008), *Disconnected Innovations. New Urbanity in Large-Scale Development Projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona*. Delft: Eburon (Dissertatie Universiteit van Amsterdam).
4. Binnenkort verschijnt hierover een proefschrift waarin Amerikaanse, Engelse en Nederlandse contracten bij gebiedsontwikkeling worden vergeleken: Veen, M. van der (2009), *Contracting for Better Places: A Relational Analysis of Development Agreements in Urban Development Projects*. Delft: Dissertatie TU Delft.



Tom Daamen is promovendus Vastgoedmanagement en -ontwikkeling bij de afdeling Real Estate & Housing, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.