

Compacte stad 2.0

De groeiende kloof tussen beleid en realiteit

Compact City 2.0

The growing gap between policy and reality

Friso de Zeeuw

De compacte stad staat onverminderd in de belangstelling, getuige alleen al het verschijnen van deze publicatie, waarin meer dan twintig auteurs uit diverse disciplines hun licht laten schijnen over dit beleidsconcept. Nu de Vinexperiode op zijn einde loopt en de binnenstedelijke productie fors zou moeten worden opgevoerd is er alle reden om stil te staan bij de compacte stad. Dat moet echter niet op een dogmatische manier gebeuren, dan wel vanuit een eendimensionale invalshoek. Om werkelijk vitale steden te creëren moeten onder meer de wensen van woonconsumenten centraal worden gezet, iets wat lang nog niet overal gebeurt. Minstens zo belangrijk is echter dat visie, uitvoeringsstrategie én de financiering van de compacte stad 2.0 op een lijn worden gebracht. Zonder die cruciale drieslag komt er van het uitgesproken primaat voor binnenstedelijk ontwikkelen weinig terecht.

The compact city is a subject of undiminished interest. There is ample proof of that in the present volume, in which more than twenty contributors from a variety of disciplines turn their attention to the concept. Now that the period of the VINEX (Supplement to the Fourth Policy Document on Spatial Planning; *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra*) is drawing to a close and development in the city centre must be sharply accelerated, there is every reason to reflect on the compact city. In doing so, however, we should avoid dogmatism and narrow-mindedness. To create truly vibrant cities, we must focus on the wishes of home buyers. In far too many cases, this is not yet happening. It is equally important, however, to bring the vision of the Compact City 2.0, the implementation strategy, and the financing methods into harmony with one another. Without that crucial triad, the theoretical primacy of development in the city centre will mean little in reality.

A positive approach

The urgency of devoting renewed attention to the compact city is widely and clearly acknowledged. This is due in no small part to the efforts of the public sector, at municipal, provincial, and national level. For example, the strategic plan for the Randstad in 2040 (*Structuurvisie Randstad 2040*) declares that at least 40 percent of the 500,000 planned housing units must be built within urban areas. While in the VINEX period the compact city idea was interpreted as including both projects in the city centre and large developments on the urban fringes, there is now a significant new emphasis on the core meaning of the concept. Likewise, municipal and regional authorities are now focusing squarely on existing urban areas. Municipalities like Amsterdam (which aims to build 70,000 housing units within the city) and Utrecht fully endorse this new emphasis, and the strategic plans made by the province of South Holland and the urban regions in the South Wing of the Randstad include targets for city-centre construction of more than 80 percent.¹ These government policies are responses to the events of the past two decades, in which some cities made much better progress in urban development. The cities in the zone known as the 'rompertje' (the North Wing of the Randstad, Utrecht, western Gelderland, and central and southeastern Brabant) showed especially strong growth.²

This policy priority is reflected in the contributions to the debate from other disciplines. There is certainly no lack of conceptual firepower, especially in the spatial design field. An enthusiastic case for compact building within the existing city was recently made by the Board of Government Advisors (*College van Rijksadviseurs*; CRA), led by Chief Government Architect (*Rijksbouwmeester*) Liesbeth van der Pol. Their study *Prachtig Compact NL* ('Wonderful Compact NL') concludes that 'intelligent typologies make possible intelligent interpretation of the challenge of densification'. In fact, the CRA contends that a substantial increase of the

Een positieve invalshoek

De urgentie om met hernieuwde energie na te denken over de compacte stad wordt onmiskenbaar op een breed terrein gevoeld. Belangrijke stimulator hierachter zijn de overheden: gemeentelijk, provinciaal en nationaal. Zo heeft men in de Structuurvisie Randstad 2040 aangekondigd dat van de 500.000 nieuw te bouwen woningen tenminste 40 procent binnenstedelijk moet worden gerealiseerd. Na de Vinexperiode, waarin het begrip compacte stad invulling kreeg met binnenstedelijke locaties en grote bouwlocaties aan de randen van de steden, is dit een belangrijke 'intensivering' van het concept. Stads- en regiobesturen hebben het vizier eveneens volop gericht op het bestaand stedelijk gebied. Steden als Amsterdam (ambitie: 70.000 te bouwen woningen binnen de stad) en Utrecht zetten hier vol op in. In de structuurvisies van de provincie Zuid-Holland en de stedelijke Zuidvleugelregio's wordt zelfs over 80 procent binnenstedelijke productie gerept¹. Overheden haken met hun beleid aan bij de ontwikkeling van de laatste twee decennia, waarin bepaalde steden zich succesvol hebben ontwikkeld. Met name de steden binnen de zone van het 'rompertje' (Noordvleugel Randstad, Utrecht, West-Gelderland, Midden- en Zuidoost-Brabant) manifesteren zich als groeigebieden².

Deze beleidsmatige prioriteit wordt weerspiegeld in de bijdrage van andere disciplines aan dit debat. Aan conceptuele denkkraft, en dan met name vanuit de richting van het ruimtelijk ontwerp, is bepaald geen gebrek. Onder aanvoering van rijksbouwmeester Liesbeth van der Pol is bijvoorbeeld onlangs een enthousiast pleidooi van het College van Rijksadviseurs (CRA) verschenen om het binnenstedelijk bouwen in compacte vorm op te pakken. Hun studie *Prachtig Compact NL* concludeert dat 'met intelligente typologieën een intelligente vertaling van de verdichtingsopgave mogelijk is'. Sterker nog: een aanzienlijke verhoging van 40 procent binnenstedelijke productie behoort wat het CRA betreft 'abso-



Westerdokseiland, Amsterdam.
Westerdokseiland, Amsterdam.



Dobbelmanterrein, Nijmegen.
Dobbelmanterrein, Nijmegen.

40 percent target for development in existing cities is 'definitely among the possibilities'. This position is empirically supported by a recent study by the architect Rudy Uytenhaak,³ who makes it clear that resourceful use of space and sophisticated design can achieve a great deal. The methods will vary from city to city: Rotterdam is not Amsterdam (where many of the aforementioned 'intelligent typologies' have already been put to the test), and the challenges facing Breda, Eindhoven, and Groningen are somewhat different.

Developers and investors also have a fundamentally positive attitude toward new compact city initiatives. Perusing the list of entries for the latest NEPROM award for site development, we see that they almost all relate to the revitalization of existing sites, in locations both inside and outside the city proper. The latest National Golden Pyramid Award (*Rijksprijs Gouden Piramide*) for 'inspirational commissioning practice' reinforces that image. Both these awards had inspiring winners: the Westerdokseiland (Western Dock Island) in Amsterdam and the Dobbelmanterrein (a former industrial zone) in Nijmegen, respectively. This sends an important message for the future. With a sound mix of programming and design, it has proven possible to meet the growing market demand for high-quality residential and working environments within the existing city, and hence to accomplish a number of objectives. Not only will there be a larger population base for services and public transport, but middle-class groups will be more inclined to remain in the cities. In short, there is every reason to continue giving high priority to development within the existing cities, in both the public and the private sector. But there are also at least three major issues.

Money

As in so many areas of life, past results provide no guarantees for the future. Before the Compact City 2.0 can fully emerge, improvements will be necessary in many areas, because if one thing is certain, it is that the

luut tot de mogelijkheden'. Voor deze laatste constatering levert een recente studie van architect Rudy Uytenhaak³ de nodige bewijsvoering. Hij maakt duidelijk dat met een slim gebruik van de ruimte en uitgekende ontwerpen veel mogelijk is. De wijze waarop dat gebeurt zal overigens per stad verschillen. Rotterdam is geen Amsterdam – waar al veel van de genoemde 'intelligente typologieën' zijn uitprobeerde – en ook de opgaven in Breda, Eindhoven en Groningen kennen andere accenten. Ook vanuit de ontwikkelaars en investeerders bestaat een positieve grondhouding om de compacte stad van nieuwe impulsen te voorzien. Wie de lijst van inzendingen voor de laatste Nepromprijs voor locatieontwikkeling erop naslaat, ziet dat deze nagenoeg allemaal betrekking hebben op het revitaliseren van bestaande locaties. Niet alleen op echte binnenstedelijke plekken maar ook daarbuiten. De laatste Rijksprijs Gouden Piramide heeft dat beeld bevestigd. Beide prijzen kenden inspirerende winnaars, met respectievelijk het Westerdokseiland in Amsterdam en het Dobbelmanterrein in Nijmegen. Daar gaat een belangrijk signaal voor de toekomst vanuit. Met een goede mix van programma en ontwerp blijkt het mogelijk om invulling te geven aan de groeiende marktverraag naar hoogwaardig binnenstedelijk wonen en werken. Meerdere doelstellingen worden daarmee bereikt. Niet alleen wordt zo het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer verbeterd, maar ook de middengroepen worden zo behouden voor de stad. Alle reden dus om het binnenstedelijk ontwikkelen hoog op de agenda te houden, zowel aan de publieke als aan de private kant. Maar er zijn een paar majeure kwesties, tenminste drie.

Het geld

Zoals met zoveel zaken in het leven bieden in het verleden behaalde resultaten echter geen garanties voor de toekomst. Wil de compacte stad 2.0 daadwerkelijk gestalte krijgen dan zijn op meerdere ter-

reinen verbeteringen noodzakelijk. Want een ding is zeker: de complexiteit van de locaties neemt de komende jaren alleen maar toe. Konden de afgelopen twintig jaar nog relatief gemakkelijke locaties opgevuld worden, de komende decennia staan in het teken van het aanpakken van veel lastiger gebieden. Denk bijvoorbeeld aan de Amsterdamse Zuidas, waar weliswaar een begin mee is gemaakt door sportterreinen aan de kant te schuiven, maar waar de werkelijke kwaliteitsslag pas gemaakt kan worden als de infrastructuur is weggewerkt. Maar er zijn meer lastige locaties. Denk aan de Cartesiusdriehoek in Utrecht, Stadshavens in Rotterdam, Binckhorst in Den Haag en Belvédère in Maastricht. Veel van deze locaties kennen een versnipperd grondeigendom en deels zwaardere categorieën bedrijven met dito vervuiling. Hier komen we er niet met mooie ontwerpstudies alleen, hoe inspirerend die ook mogen zijn⁴. De les die we uit de Vinexpraktijk kunnen leren is dat echt succesvol beleid rust op drie pijlers: een heldere visie, een uitgekende (publiek-private) uitvoeringsstrategie en voldoende publiek en privaat geld.⁵ Of die pijlers er de komende jaren ook zijn is nog maar zeer de vraag. Wie de Nota Randstad 2040, de zogenaamde regionale Gebiedsagenda's en de gemeentelijke en provinciale structuurvisies goed bestudeert moet tot de conclusie komen dat het hier om sinterklaasplanologie gaat. Er wordt van alles uitgedeeld en beloofd, maar de vraag wie een en ander gaat betalen wordt niet gesteld, laat staan beantwoord. De eerste, niet mis te verstane hindernis die moet worden genomen is dus die van het geld. De afgelopen jaren heeft de nationale overheid met verschillende vormen van subsidies en financiële stimuleringsmaatregelen het bouwen in de stad bevorderd. Te beginnen met de stadsvernieuwingsgelden in de jaren zeventig en later met instrumenten als het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Via gerichte (sleutel)projecten en het toewijzen van rijks-

complexity of the sites will only increase in the years ahead. While, in the past twenty years, relatively manageable locations were still available for development, in the coming decades we will have to take on much more challenging sites. Consider the Zuidas business district in Amsterdam, for instance. The first step has already been taken, by moving sports fields aside. Yet a true qualitative leap forward cannot take place until the existing infrastructure has been cleared out of the way. And there are other difficult sites: think of the Cartesiusdriehoek in Utrecht, the Stadshavens in Rotterdam, Binckhorst in The Hague, and Belvédère in Maastricht. Many of these sites have a fragmented ownership structure, and some heavy industry with the accompanying pollution. We will not solve these problems simply through design studies, however inspiring they may be.⁴ The lesson of VINEX practice is that truly successful policy is based on three pillars: a clear vision, a well-thought-out public-private implementation strategy, and adequate public and private financing.⁵ It is by no means certain that all these pillars will be present in the years ahead. Careful study of the Randstad 2040 strategy, regional policy papers (*gebiedsagenda's*), and municipal and provincial strategic plans (*structuurvisies*) reveals the extent to which they are mere wish lists. Promises and plans are made left and right, but the question of who will pay is not even asked, let alone answered.

The first difficulty is a very serious one: namely, finding the money. In recent years, national government has supported construction in the cities through subsidies and other forms of financial assistance, from urban regeneration financing in the 1970s to later programmes such as Location-Specific Subsidies (*Locatiegebonden Subsidies*) and the Urban Regeneration Investment Budget (*Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing*; ISV). Through carefully focused projects (such as the *sleutelprojecten*, or 'key projects', around transport hubs) and the siting of national projects in city centres,

national government ensured that its support had greater impact. How different the situation is now, in 2010. There are storm clouds on the horizon, in the form of 35 billion euros in national spending cuts. Municipal development companies now barely have the reserves to pay their anticipated losses on expensive centre-city developments. General budget support to the municipalities will also decrease as a result of national cuts.

As a result – despite the enthusiasm of the planning ministry (VROM) and the municipal leaders responsible for urban development⁶ – there will be a general lack of public investment in the years ahead. Nor can housing associations, which were major investors in existing urban areas until the recent past, be expected to make substantial contributions. The situation calls for new realism and stricter supervision. And the issue is all the more pressing because construction in the city is so costly. Studies by RIGO⁷ and the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis⁸ (*Centraal Planbureau*; CPB) have shown that the construction of an average city housing unit incurs a net loss of 25,000 euros.⁹ In some cities, however, this figure is said to be 50,000 euros or more. Without a sound financing plan and business rationale, any area and project development initiative is doomed from the outset. This problem may be alleviated somewhat by individual households that self-build or privately commission their own urban dwellings. But relative to the size of the challenge, this is (so far) no more than a drop in the ocean.

Procedures

The second area that will require attention is what might reasonably be called the procedural minefield. We step into this minefield whenever we develop projects in existing urban areas. Development in the city is, in the best case, a convoluted task involving adaptation to complex locations. Infrastructure must be cleared away or installed, the soil has often been polluted by past industrial users, and there are often

projecten aan centrumstedelijke locaties kreeg de rijksbijdrage nog meer impact. Hoe anders is de situatie anno 2010. Aan de horizon hangt een donderwolk van een rijksbezuiniging van 35 miljard euro. Gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven hebben nauwelijks reserves meer om onrendabele toppen van dure binnenstedelijke locaties af te dekken. De algemene uitkering aan de gemeenten krijgt zijn deel mee van de bezuinigingen.

Dus ondanks het verbale enthousiasme van het ministerie van VROM en de stadsbestuurders voor binnenstedelijk ontwikkelen⁶ ontbreken de komende jaren publieke investeringsmogelijkheden grotendeels. Vanuit de hoek van de woningcorporaties – in het recente verleden een belangrijke investeerder in de bestaande stad – vallen evenmin majeure bijdragen te verwachten. Hier is een nieuw realisme en verscherpt toezicht ingezet. En deze kwestie wordt des te meer prangend omdat aan het bouwen in de stad een fors prijskaartje is verbonden. Onderzoek van RIGO⁷ en CPB⁸ wijst uit dat een woning die in de stad wordt gebouwd gemiddeld genomen een onrendabele top kent van 25.000 euro⁹. In sommige steden worden echter al bedragen van 50.000 euro en hoger genoemd. Zonder een deugdelijk dekingsplan en dito businesscase wordt ieder initiatief voor een haalbare gebieds- en projectontwikkeling bij voorbaat in de kiem gesmoord. Wellicht dat nog enig respijt uit de particuliere hoek mag worden verwacht, oftewel individuele huishoudens die via het particulier opdrachtgeverschap investeren in een woonhuis in de stad. Maar in relatie tot de totale opgave is dat (vooralsnog) een druppel op de gloeiende plaat.

De procedures

Het tweede terrein dat aandacht vraagt is wat met recht het 'procedurele mijnenveld' genoemd kan worden. Dit mijnenveld treffen we aan wanneer in bestaand stedelijk gebied projecten worden ontwikkeld. Binnenstedelijk ontwikkelen is van zichzelf al

een ingewikkelde klus van passen en meten op ingewikkelde locaties. Er moet infrastructuur worden gesaneerd en/of aangelegd, de bodem is vaak vervuild door vroegere industriële functies en vaak ook is er sprake van nog functionerende bedrijven die moeten worden uitgekocht en verplaatst. Daarbij is door de gevoelige en 'druk bezette' omgeving van bewoners en bedrijven het ontwikkelingsproces gecompliceerd. Bezwaarmakers vragen tijd en moeten worden meegekregen. Vaak worden plannen zelfs in cocreatie met omwonenden en belanghebbenden gemaakt. Allemaal zaken die de binnenstedelijk ontwikkelaar met enthousiasme ter hand wil nemen, maar dan helpt het wel wanneer bijvoorbeeld de beleidsmatige afstemming tussen milieu en gebiedsontwikkeling goed is geregeld. Scherper gesteld: als de overheid het maar lastig genoeg maakt dan wordt het vanzelf onmogelijk. Plannen die bij kunnen dragen aan een vitale stad lopen daarvoor soms jarenlange vertragingen op. In de publicatie 'Doorbreek de impasse'¹⁰ hebben we geconstateerd dat onnodig veel energie nu verloren gaat in juridisch figuurzagen en procesmatige haarkloverij. Energie die veel beter gestoken kan worden in het creatieve proces, de inhoudelijke dialoog met betrokkenen en de focus op te behalen gebiedskwaliteiten. Maar dat vraagt een andere omgang met de milieu- en ruimtedruk, een andere omgang met de mondige bevolking en een andere omgang met uiteenlopende belangen, kennisdomeinen en schaalniveaus.

De gebruikers

Een derde aandachtsgebied is de vraag vanuit de consument. In deze crisistijd is pijnlijk duidelijk geworden dat het aanbieden van woonmilieus waar geen marktvaart naar bestaat, geen enkele zin heeft. Dat leidt tot leegstand in nieuwgebouwde woningen (zoals we nu zien in bijvoorbeeld de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam) of de noodzaak van dure en tijdrovende herontwikkeling. Uit onderzoek dat

businesses still in operation, which have to be bought out and relocated. The surroundings tend to be densely populated with households and businesses, and sensitive to changes and new activities, circumstances which further complicate the development process. Objection procedures can be time-consuming and must be taken into account in scheduling. Beyond that, plans are often made in consultation with residents and other stakeholders. These issues will not deter an enthusiastic city developer, but it helps when policies and rules in different areas, such as environmental protection and area development, are properly coordinated. To put it more emphatically, if government creates enough obstacles, development is bound to become impossible. Plans that could help to create a vibrant city can be delayed for years, purely for procedural reasons. In the report *Doorbreek de impasse* ('Break the impasse'),¹⁰ we have observed that too much energy is currently being wasted on legal manoeuvring and procedural hair-splitting. This energy could be put to better use in the creative process, in meaningful dialogue with stakeholders, and in focusing on the desired end state. But that would require a new approach to environmental and spatial impact, to assertive local residents, and to the wide range of relevant interests, fields of expertise, and physical scales involved.

Users

A third area for attention is consumer demand. In this time of economic crisis, it is painfully clear that putting residential environments on the market is pointless if there is no demand for them. It will only lead to vacancies in new housing units (as seen today in such places as Amsterdam's Westelijke Tuinsteden) or create a need for expensive, time-consuming redevelopment. A survey to gauge interest in new housing in the centrally located Waalfront district of Nijmegen, conducted by Bouwfonds in partnership with Groningen University, showed that only young people just entering the housing market

were open to the idea. This illustrates the importance of attending to consumer wishes more closely and, even more importantly, at an earlier stage, and of providing value for money, not just at the level of the home itself, but also in the residential environment. This is a task for the policymakers who develop the general programmes for urban residential development; they need to do more than just conduct planning studies and estimate the number of housing units required. It is also a challenge for the professional communities of urban planners and architects. With occasional exceptions, designers do not tend to be good at creating attractive urban residential environments.

The crucial step is to examine each location with an eye to development opportunities that correspond to the desired level of quality and to market demand. Entrenched policymaking habits, such as high-rise construction in places where there is little demand for it, must be overcome. In many cities, there is much greater demand for comfortable, ground-level homes in safe environments with space for privacy and parking.

The city in a regional context

The conclusion is clear: unless we confront issues of financing, procedural streamlining, and consumer demand, there is little point in arguing for more development in existing urban areas. Let us suppose, however, that there is progress on these fronts in the near future. The question that remains is how the Compact City 2.0 is to be given form. To answer that question, we must first place the compact city in a broader perspective. The traditional compact city, surrounded by an empty hinterland, no longer exists, especially not in the Randstad. Traditional cities have merged into continuous urban agglomerations. We are witnessing the formation of metropolises, with growing contrasts between regions.¹¹ We should look at our urban areas from that perspective, while distinguishing between the city centre, the prewar and postwar urban extensions, and the city's surround-

Bouwfonds samen met de Rijksuniversiteit Groningen naar de belangstelling voor binnenstedelijk wonen in de Waalfront (Nijmegen) liet uitvoeren blijkt dat alleen jonge starters hiervoor zijn te porren. Dit is een voorbeeld dat beter, maar vooral ook eerder naar de wensen van de consument moet worden geluisterd en dat er 'value for money' moet worden geleverd. Niet alleen bij de woning zelf, maar met name ook in de woonomgeving. Hier ligt een taak voor de beleidsmakers die de stedelijke woonprogramma's opstellen. Zij moeten meer doen dan alleen de stedenbouwkundige stofkam door de stad halen en daar mogelijke woningaantallen van afleiden. Maar er ligt zeker ook een uitdaging voor de beroepsgroep van stedenbouwkundigen en architecten. Uitzonderingen daargelaten blinken weinig ontwerpers uit in het maken van een aantrekkelijk stedelijk woonmilieu.

Het is zaak om per locatie te kijken naar wat de beste ontwikkelingskansen zijn die aansluiten bij het gewenste kwaliteitsniveau en bij de marktwensen. Beleidsmatige automatismen – zoals hoogbouw op plekken die zich daar uit een oogpunt van marktvaart niet voor lenen – zijn daarbij uit den boze. In veel steden is veeleer behoefte aan comfortabele grondgebonden woningen, in een veilige omgeving met ruimte voor privacy en parkeren.

Stad in regionale context

De conclusie is duidelijk: zonder oog voor financiering, procedurele vereenvoudiging en mensenwensen is een pleidooi voor een grotere binnenstedelijke ontwikkelproductie kansloos. Laten we er echter van uitgaan dat op deze terreinen de komende tijd voortgang wordt geboekt. Dan resteert de vraag hoe de compacte stad 2.0 concreet moet worden ingevuld. Om die vraag te beantwoorden is het eerst noodzakelijk om de compacte stad in een breder perspectief te plaatsen. De klassieke compacte stad – omgeven door een leeg ommeland – bestaat namelijk niet meer, zeker niet in de Randstad. De

stad is een aaneengesloten stedelijke agglomeratie geworden. Er is sprake van metropoolvorming, met steeds grotere regionale verschillen¹¹. Vanuit die bril moeten we naar onze stedelijke gebieden kijken en daarbij onderscheid maken tussen de binnenstad, de voor- en naoorlogse uitbreidingen en de omgeving van de stad. Op dit schaalniveau moeten richtinggevend uitspraken worden gedaan over waar ontwikkelingen mogelijk zijn en waar niet. Een aantal groen/blauwe gebieden in dit land is dermate van hoge kwaliteit dat je ervan af moet blijven met groot-schalige verstedelijkingsingrepen (Waterland, Groene Hart, Utrechtse Heuvelrug). Wel moeten dergelijke gebieden beter worden ingericht en vooral ook beter toegankelijk worden gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat stadsmensen ook echt van die gebieden gaan houden; de beste waarborg voor bescherming. Iets vergelijkbaars geldt voor de stedelijke milieus en de omliggende groengebieden. De verbinding tussen stedelijke groennetwerken en de omliggende landschappen is veelal slecht en wordt gehinderd door infrastructurele barrières. In de sfeer van handhaving en het tegengaan van verrommeling moet hier consequenter worden opgetreden.

Welvaartseconomie

Mijn tweede uitgangspunt sluit hierop aan: zoek naar de balans en streef naar diversiteit. Met andere woorden: wat doe je binnen de stad en wat doe je buiten de stad. Schaken op twee borden geeft ook schuifruimte; je zet je niet vast op één scenario. Overigens is het de vraag in hoeverre het binnenstedelijk bouwen echt een bijdrage zal leveren aan het 'openhouden van het landschap', zoals vaak wordt gesteld. Uiteraard moet landschappelijke verrommeling zoveel mogelijk worden tegengegaan. Iets anders is echter of de wens naar landelijk wonen compleet vervalt wanneer in de steden aantrekkelijke woonmilieus worden aangeboden. Uit het grote woonwensenonderzoek dat gehouden is ten tijde van de Nota Mensen, Wensen, Wonen

ings. This is the physical scale that should be addressed by our guidelines on where development may and may not take place. Some green spaces and bodies of water in the Netherlands are of such high quality that they should be protected from large-scale urbanization (think of the Waterland region, the Groene Hart, or the Utrechtse Heuvelrug). But areas like these should be better organized and, above all, more accessible. This will encourage city-dwellers to get to know them, and to learn to love them – the best guarantee of their long-term protection. A similar point can be made about urban settings and the surrounding green spaces. The connections between urban green networks and peri-urban landscapes are often poor in quality and interrupted by infrastructural barriers. This should be dealt with more consistently, through law enforcement and measures to prevent a cluttered landscape.

Quality of life

This brings us to my second basic principle: search for balance and strive for diversity. In other words, think about what belongs in the city and what belongs elsewhere. This opens up two fields in which to manoeuvre, freeing you from the straitjacket of a single scenario. Incidentally, it is questionable to what extent construction in the city proper will contribute to keeping the landscape untouched, as is often claimed. It is, of course, important to prevent the cluttering of the landscape. But it would be unreasonable to conclude that attractive residential environments in the cities will entirely do away with the demand for housing in rural settings. A major survey of housing demand conducted around 2001, when the policy document *Mensen, Wensen, Wonen* ('What people want, where people live') was published, clearly shows that consumer housing preferences are clustered at two ends of the scale: a truly urban lifestyle (with a full range of services within easy reach) and life in a natural setting with plenty of space. All later studies have confirmed this finding.¹²

Each of these two types of residential environments attracts its own target groups, and for that reason, it would be unrealistic to focus exclusively on construction within the cities. It would also pose a threat to the attractiveness of the Netherlands as a whole. Consider the social cost-benefit analyses performed in connection with the National Spatial Strategy 2006 (*Nota Ruimte*), which concluded that a rigid emphasis on construction in the cities would have negative side effects. Economists such as Sweder van Wijnbergen and Ed Groot have taken a more radical position. As Van Wijnbergen recently explained, 'I think that most people's preference is clear. People want space. The reason for not giving it to them is absurd; people say that the Netherlands is full, that there's no more room. This is just not true. . . . But we're living in a dictatorship of planners who want everyone heaped together in the city centre. If you're an economist, they accuse you of pushing freedom of choice at other people's expense. But this type of freedom of choice is possible without any negative consequences for other people.'¹³ Ed Groot describes the tendency toward increasingly cramped housing as 'short-sighted': 'In thirty years, we'll be very sorry that we decided to coop ourselves up like calves on factory farms.'¹⁴

Jasper Dekkers, a researcher at the Netherlands Organization for Scientific Research (*Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek*; NWO) came to a similar, though less black-and-white conclusion in the course of his doctoral research.¹⁵ He questions whether organizing the Randstad into densely built-up areas in the cities with large green spaces between them has an optimal effect on quality of life. He believes it would be preferable to develop a more park-like landscape, in which rural areas are interwoven with urban ones and used more for recreational purposes.

Attractiveness index

Of course, developments in city centres involve more than just housing. For instance,

bleek haarfijn dat de woningvoorkeuren van consumenten zich bundelen op twee uiteinden: het echte stedelijke wonen (compleet met alle voorzieningen onder handbereik) en het ruime buiten wonen in het groen. Alle latere onderzoeken¹² bevestigen voortdurend dat beeld.

Beide woonmilieus trekken hun eigen doelgroepen en het is dan ook niet realistisch om in die zin alle kaarten op het binnenstedelijk bouwen te zetten. Daarmee komt ook de aantrekkelijkheid van Nederland als geheel in het gedrang. Niet voor niets hebben de maatschappelijke kosten-batenanalyses, die uitgevoerd zijn bij het opstellen van de Nota Ruimte, erop gewezen dat een te stringent vasthouden aan het bouwen in de stad ongewenste neveneffecten heeft. Economen als Sweder van Wijnbergen en Ed Groot nemen een radicaler standpunt in. Van Wijnbergen formuleerde dat recent als volgt: 'Ik denk dat de voorkeur van de meeste mensen duidelijk is. Mensen willen ruimte. De reden om ze dat niet te geven is niet zinnig, namelijk dat Nederland vol zou zijn en dat er geen plek is. Dat is namelijk niet zo. (...) Maar ja, die dictatuur van planners die iedereen bij elkaar willen stoppen in het centrum van de stad. Als je econoom bent geloof je in keuzevrijheid en zijn anderen benadeeld. Deze keuzevrijheid is echter mogelijk zonder anderen te benadelen.'¹³ Ed Groot betitelt het steeds krappere bouwen als 'kortzichtig': 'Over dertig jaar hebben we vreselijk spijt dat we als kistkalveren zijn gaan wonen.'¹⁴ NWO-onderzoeker Jasper Dekkers komt in zijn promotieonderzoek¹⁵ tot een vergelijkbare, maar meer genuanceerde conclusie. Hij vraagt zich af of een inrichting van de Randstad met dichte bebouwing in de stad en veel groen tussen de steden wel optimaal is vanuit welvaartseconomisch oogpunt. Naar zijn idee is het verstandiger om een meer parkachtig landschap te ontwikkelen, waarbij het rurale gebied verweven raakt met het stedelijk gebied en meer een recreatieve functie krijgt.

Aantrekkelijkheidsindex

Bij de inrichting van binnenstedelijke locaties gaat het uiteraard om meer dan alleen het wonen. Een goede school is bijvoorbeeld net zo belangrijk of wellicht nog zelfs belangrijker. Zie in dit verband het pleidooi van Marlies Rohmer in haar studie *Bouwen voor de Next Generation*¹⁶. Steden kunnen aantrekkelijk zijn voor ouders met kinderen, zo geeft Rohmer aan, mits de inrichting van de stedelijke omgeving daar goed op wordt afgestemd. Steden die dit goed doen worden gewaardeerd en trekken bewoners en bedrijven aan. Gerard Marlet heeft in zijn proefschrift *De aantrekkelijke stad*¹⁷ aangetoond hoe deze processen werken en aan welke knoppen steden kunnen draaien om te stijgen op de 'aantrekkelijkheidsindex' die hij heeft ontwikkeld. Daarbij baseert hij zich niet op beleid, maar juist op de feitelijke (verhuis)bewegingen die bewoners en bedrijven laten zien. 'Aantrekkelijke steden zijn steden met veel woonattracties naast de deur, natuur in de buurt en werk op acceptabele reisafstand. Niet (alleen) de plek van het werk, maar (vooral) de kwaliteit van de woonomgeving geeft de doorslag bij de woonbeslissing van huishoudens.'

Het is de kwaliteit van die woonomgeving die in een aantal Nederlandse steden nog steeds fors te wensen overlaat. Wie het fotoboek¹⁸ van fotografe Kim Bouvy over de binnenstad van Rotterdam doorbladerd ziet 'een desolaat stadscentrum vol wastelands, parkeergarages, hekken en half gesloopte bouwwerken', aldus Bernard Hulsman in *NRC Handelsblad*¹⁹. Een conclusie die eerder te lezen was in een vernietigende analyse van de Deense stedenbouwkundige Jan Gehl²⁰. Wil Rotterdam haar inwonertal in het centrum echt substantieel verhogen, dan zal ze verder moeten kijken dan louter het toevoegen van hoogbouw. Er zal volop geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteit van de openbare ruimte, maar ook bijvoorbeeld in het aanbieden van aantrekkelijke woonmilieus voor starters.

Naast de inrichting van de fysieke ruimte moeten

good schools are just as important, if not more so. In this context, see Marlies Rohmer's study *Bouwen voor de Next Generation*.¹⁶ Cities can be attractive for families with children, Rohmer argues, if the urban environment is designed with their needs firmly in mind. Cities that do a good job of this have good reputations and attract residents and businesses. In his doctoral thesis *De aantrekkelijke stad* ('The attractive city'), Gerard Marlet showed how these processes work and what cities can do to increase their score on the attractiveness index that he developed.¹⁷ His advice is not based on policy, but on the actual movements of households and businesses: 'Attractive cities offer many attractive features close to home, nature areas in the vicinity, and work at an acceptable distance. When households consider where to live, it is not only the location of the workplace but, above all, the quality of the residential environment that plays a decisive role.'

And the quality of the residential environment in a number of Dutch cities still leaves much to be desired. Leafing through Kim Bouvy's photo book about downtown Rotterdam,¹⁸ we find 'a desolate city centre full of wastelands, parking garages, gates, and half-demolished structures,' as Bernard Hulsman wrote in the daily newspaper *NRC Handelsblad*.¹⁹ This same conclusion was drawn earlier in a scathing critique by Danish urbanist Jan Gehl.²⁰ If Rotterdam truly wishes to substantially increase the number of people living in the city centre, it will have to do more than just build more high-rises. Major investment is required in the quality of public space, as well as in attractive residential environments for first-time home buyers and tenants. Along with their physical structures and organization, cities also need to think about their attractiveness in terms of 'software'. Hans Mommaas and Nienke van Boom, commenting on a study of the comeback of Europe's industrial cities,²¹ have written of the significance of 'urban attractors and the related urban narrative': 'In the escalating competi-

tion between cities, the local ambiance is increasingly of decisive importance. Cities have to "strut their stuff," featuring regularly in the right magazines, establishing a reputation as locations for weekend getaways, or setting themselves apart with unique stories.'

Conclusion

From this perspective, working toward the Compact City 2.0 requires a very different approach from the one devised in the period of the Fourth Policy Document (*Vierde Nota*; 1988) and developed further in the years since then. A transition is necessary from a mode of planning driven by the public sector to one in which cities have to get by on their own. This ambition must be given form in many different areas, all interrelated: from home life, culture, and education to the design of public space. In the process, cities will have to build on their own strengths, rather than uncritically following Richard Florida's advice. A realistic compact city policy begins with the wishes of the households and businesses currently or potentially located in the city. It holds these up against the spatial and economic possibilities and the city's strengths and then establishes a realistic programme of city investment. Throughout this process, old dogmas should be treated with the greatest of scepticism. One such dogma is making sure that 30 percent of housing is in the social sector, no matter what the cost, even in the highest-priced central locations and in cities where most existing housing is inexpensive. In a future without support from national government, it will be impossible to meet such targets.

At the level of the individual site, private parties can help to articulate the true preferences of end users and incorporate them into appealing planning concepts. They can make plans more financially feasible by enhancing their potential revenue, within acceptable risk profiles. In the coming wave of urban redevelopment, the public and private sectors will have to rely on one another or face a huge fall in investment.

steden hun aantrekkelijkheid in termen van 'software' vergroten. Hans Mommaas en Nienke van Boom hebben het, naar aanleiding van een studie naar de comeback van Europese industriesteden²¹, over het belang van 'urban attractors en het bijbehorende stedelijke verhaal': 'In de toenemende interstedelijke concurrentie wordt de lokale buzz met de bijbehorende ambiance in toenemende mate van onderscheidend belang. Steden moeten "over de tong gaan", met enige regelmaat verschijnen in de juiste bladen, bekendstaan als bestemming voor een aantrekkelijke citytrip of zich profileren met een onderscheidend verhaal.'

Tot slot

Zo bezien vergt het werken aan de compacte stad 2.0 een heel andere aanpak dan die ten tijde van de Vierde Nota werd uitgevonden en in de jaren erna verder is ontwikkeld. Van een overheidsgestuurde planningspraktijk moet de overstap worden gemaakt naar een praktijk waarin steden het 'op eigen kracht' moeten zien te redden. Die ambitie moet gestalte krijgen op een veelheid van terreinen, die onderling samenhangen: van wonen, cultuur en onderwijs tot en met de inrichting van de openbare ruimte. Steden zullen daarbij voort moeten borduren op hun eigen kwaliteiten en niet klakkeloos de adviezen van Richard Florida achterna moeten lopen. Een realistische compactstadbeleid begint bij de wensen van (potentiële) bewoners en bedrijven, confronteert deze met de ruimtelijk-economische mogelijkheden en kwaliteiten en stelt vervolgens een haalbaar stedelijk investeringsprogramma op. Oude dogma's moeten daarbij uiterst kritisch worden bejegend. Een voorbeeld is het koste wat het kost realiseren van 30 procent sociale woningbouw, zelfs op uiterst dure binnenstedelijke locaties en in steden waar het grootste deel van de woningen al behoort tot de goedkope huurwoningenvoorraad. In een subsidie-loze toekomst zijn dergelijke eisen onhaalbaar. Private partijen kunnen vervolgens op locatieniveau

helpen om de werkelijke voorkeuren van eindgebruikers te articuleren en te verwerken in wervende planconcepten. Zij kunnen de financiële haalbaarheid van plannen dichterbij brengen door de opbrengstpotentie te vergroten met aanvaardbare risicoprofielen. Voor de komende herontwikkelings-slag in de steden zijn publiek en privaot op elkaar aangewezen, op straffe van een gigantische investeringsdip.

- 1 In de Ontwerp Provinciale Structuurvisie 2009 wordt aangegeven dat 'voor het stedelijk netwerk de ambitie geldt dat 80 procent van de nieuwbouw binnen bestaand bebouwd gebied plaatsvindt. Dit is inclusief vervangende nieuwbouw. De overige 20 procent vindt plaats op uitleglocaties, maar binnen de contour.'
- 2 Zie: 'Ruimtelijke economische verschillen', Friso de Zeeuw in: *S&RO*, 2009.
- 3 Rudy Uytendhaak, *Steden vol ruimte, kwaliteiten van dichtheid*, Uitgeverij 010, 2008.
- 4 Het College van Rijkadviseurs geeft dat in haar advies 'Prachtig Compact NL' zelf ook aan: 'Het is tijd voor een bredere vertaling en het wegnemen van de obstakels – in middelen en regels – die een intelligente verdichting van het bestaand bebouwd gebied in de weg staan.'
- 5 Zie: 'Overheid grossiert in ruimtelijke concepten', Friso de Zeeuw in: *Proeflokaal, tijdschrift voor lokaal bestuur*, mei 2004.
- 6 Zie ook: 'Sim verstedelijken loont', door Maarten van Poelgeest, Peter Noordanus, Jim Schuyt en Mirjam de Rijk, in: *Het Financieele Dagblad*, 11 februari 2009.
- 7 Zie onder meer: 'De gewenste investeringsambitie van de corporatiesector', Peter van Os in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2005/1.
- 8 *Investeringsprikkelers voor woningcorporaties*, 2006.
- 9 Tijdens het recente Bouwhuisdebat werd dit onderschreven door Taco van Hoek, directeur van het EIB.
- 10 'Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling', Prof. mr. Friso de Zeeuw, m.m.v. adviesbureau H2Ruimte en het Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling, TU Delft, 2009.
- 11 Zie: 'Ruimtelijke economische verschillen', Friso de Zeeuw in: *S&RO*, 2009.
- 12 Zie onder meer het OTB-onderzoek 'Stedelijk wonen: een brug tussen wens en werkelijkheid' (2009), uitgevoerd in opdracht van het NVB. Hierin wordt geconcludeerd dat 'er ruimte-extendiever gebouwd moet worden dan tot op heden

- 1 The draft provincial strategic plan (*Ontwerp Provinciale Structuurvisie*) for 2009 states that 'the target for the urban network is for 80 percent of new construction to take place within existing built-up areas. This includes new structures that replace old ones. The other 20 percent will take place in urban extensions, but within city limits.'
- 2 See 'Ruimtelijke economische verschillen', Friso de Zeeuw, in *S&RO*, 2009.
- 3 'Steden vol ruimte, kwaliteiten van dichtheid', Rudy Uytendhaak, 010 Publishers, 2008.
- 4 In its advisory report *Prachtig Compact NL*, the Board of Government Advisors makes this same point: 'It is time for a broader interpretation and the removal of the obstacles (both limited resources and limiting rules) that stand in the way of the intelligent intensification of already built-up areas.'
- 5 See 'Overheid grossiert in ruimtelijke concepten', Friso de Zeeuw, in *Proeflokaal, tijdschrift voor lokaal bestuur*, May 2004.
- 6 See also 'Sim verstedelijken loont', Maarten van Poelgeest, Peter Noordanus, Jim Schuyt, and Mirjam de Rijk, in *Het Financieele Dagblad*, 11 February 2009.
- 7 See also 'De gewenste investeringsambitie van de corporatiesector', Peter van Os, in *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2005/1.
- 8 *Investeringsprikkelers voor woningcorporaties*, 2006.
- 9 During a recent debate at the Bouwhuis, this point of view was endorsed by Taco van Hoek, director of the Economic Institute for the Construction Industry (Economisch Instituut voor de Bouwvrijheid; EIB).
- 10 'Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling', Professor Friso de Zeeuw, in collaboration with the consulting agency H2Ruimte and the Environment and Area Development Forum (Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling), Delft University of Technology, 2009.
- 11 See 'Ruimtelijke economische verschillen', Friso de Zeeuw, in *S&RO*, 2009.
- 12 See e.g. the report *Stedelijk wonen: een brug tussen wens en werkelijkheid* (2009), on research carried out by OTB Research Centre at Delft University of Technology for the NVB (an association of developers and construction companies). The report concludes that 'new development should be given more space than it has often had in the past. More ground-level homes, more private and public outdoor spaces for city-dwellers, and an increase (or perceived increase) in natural settings will lead to a more spacious style of design in city centres.'
- 13 The Dutch language film in which Van Wijnbergen makes this statement can be viewed on the website of Bouwend Nederland: www.bouwendnederland.nl
- 14 'Cramped construction in cities is costly and short-sighted', Ed Groot, in *Het Financieele Dagblad*, 17 February 2009.
- 15 'Externalities, land use planning and urban expansion', a study by the Faculty of Economic Sciences and Business Administration at VU University in Amsterdam within the framework of the NWO programme Gamma-Onderzoek Milieu, Omgeving, Natuur (GaMON).
- 16 *Bouwen voor de Next Generation*, Mariëtte Rohmer, NAi Publishers, 2007.
- 17 *De aantrekkelijke stad*, Gerard Marlet, based on a study carried out at the Utrecht School of Economics, VUOC

- Uitgevers, 2009.
- 18 *Phantom City: A Photo Novel*, Kim Bouvy, Pels & Kemper, 2010.
 - 19 'In beeld: de kale achterkanten van Rotterdam', Bernard Hulsmans in the *NRC Handelsblad*, 12 February 2010.
 - 20 'Public space public life Rotterdam' (2006), Jan Gehl.
 - 21 *Comeback Cities: Transformation Strategies for Former Industrial Cities*, NAi Publishers, 2009.

- (vaak) het geval is. Meer grondgebonden woningen, meer private en publieke buitenruimte voor de bewoners en meer natuur(beleving) leiden tot binnenstedelijke ontwerpen die ruimer van opzet zijn.'
- 13 De film met het citaat van Sweder van Wijnbergen is te zien op de website van Bouwend Nederland: www.bouwendnederland.nl.
 - 14 'Krappere bouwen in steden is duur en kortzichtig', Ed Groot in: *Het Financieele Dagblad*, 17 februari 2009.
 - 15 'Externalities, land use planning and urban expansion', een onderzoek uitgevoerd bij de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam in het kader van het NWO-programma Gamma-Onderzoek Milieu, Omgeving, Natuur (GaMON).
 - 16 Mariëtte Rohmer, *Bouwen voor de Next Generation*, NAi Uitgevers, 2007.
 - 17 Gerard Marlet, *De aantrekkelijke stad*, uitgevoerd aan de Utrecht School of Economics, VUOC Uitgevers, 2009.
 - 18 Kim Bouvy, *Phantom City, a photo novel*, Uitgeverij Pels & Kemper, 2010.
 - 19 'In beeld: de kale achterkanten van Rotterdam', Bernard Hulsmans in: *NRC Handelsblad*, 12 februari 2010.
 - 20 Jan Gehl, 'Public space public life Rotterdam', 2006.
 - 21 *Comeback Cities, Transformation Strategies for Former Industrial Cities*, NAi Publishers, 2009.