



Eric Burgers

22 oktober 2014

VERSLAG CRISIS GEBIEDSONTWIKKELING 'NIEUWE STIJL' LESSEN
STEDELIJKE VERNIEUWING STEDENBOUW TOEKOMST

Ruimtelijke ontwikkeling: bakens verzetten versus business as usual

Verslag S+RO Live-debat 'Crisis voorbij'

Als de economie weer gaat draaien, wat dan? Is gebiedsontwikkeling een kwestie van koken volgens beproefd recept of is er sprake van een nouvelle cuisine? In hoeverre zijn ingrediënten en bereidingswijzen veranderd? En wie staat er eigenlijk achter het fornuis?

“Lessen uit “Ruimtelijke ontwikkeling: bakens verzetten versus business as usual”

- De stad besturen is vooral een lokale complexe organisatieopgave. De Agenda Stad kan zich beperken tot de rijksopgave: het bereikbaar houden van de stedelijke agglomeraties.
- De verwachte groei van huishoudens in de komende decennia brengt een concrete bouwopgave met zich mee. Op de iets grotere schaal zal gebiedsontwikkeling niet wezenlijk anders verlopen dan voor 2008.
- Particuliere initiatieven en kleinschaligheid zijn aspecten van de hedendaagse (her)ontwikkelingspraktijk; er is behoefte aan ontwikkeling op menselijke maat en aan uiteenlopende vormen van medezeggenschap.
- Met name in het tijdelijk gebruik van ruimte kunnen bottom-up initiatiefnemers en projectontwikkelaars wellicht zaken met elkaar doen.
- Eerste ervaringen met “alliantiegesprekken”, bedoeld om stationsgebieden te pimpen, bieden perspectief op (vooralsnog bescheiden) resultaten.

De **soulsearching** in het vakgebied van de ruimtelijke ontwikkeling die volgde op de economische crisis en het instorten van de vastgoedmarkt duurt voort. Nu beleggers, na een periode van pril optimisme, weer even weinig vertrouwen in de toekomst lijken te hebben en er volop over een nieuwe dip wordt gespeculeerd, blijft het debat over het juiste dan wel gewenste handelingsperspectief voor overheid, private sector en burgers relevant. Wordt het nieuwbouw of renovatie? Wordt ruimte vooral organisch, bottom-up en kleinschalig gevuld? Is er (toch) behoefte aan een grootschaliger, systematischer aanpak, langs lijnen die al lang voor de crisis zijn uitgezet? ‘Bent u een pauzedenker of een believer?’, vroeg hoofdredacteur Jaap Modder aan de toehoorders tijdens het S+RO Live-debat **Crisis voorbij** op 13 oktober in Pakhuis de Zwijger. Ofwel: is het **business as usual** in ontwikkelingsland of worden de bakens verzet?

Een volgende overheid

Dat de gebiedsontwikkelingspraktijk met structurele veranderingen te maken heeft, lijkt geen twijfel. De overheid is zich al een tijdje aan het terugtrekken, bedrijven nemen minder risico's, burgers worden actiever, bevolkingsgroepen met een hoog of laag inkomen dan wel opleidingsniveau raken verder van elkaar verwijderd. Er is sprake van zowel groei als krimp in Nederland. Wim Derksen, hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, is believer noch pauzedenker. ‘Ik denk dat de bodem van de crisis in de Nederlandse ruimtelijke ordening nog niet is bereikt. Als ik zie wat er op nationaal niveau allemaal braaf wordt bedacht... we zijn nog niet in staat om aan te sluiten bij datgene waar de samenleving behoefte aan heeft.’

Hij vraagt zich af of overheden niet de verkeerde onderwerpen agenderen. Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten zou leiden tot meer “agglomeratievermogen”, dat wil zeggen: steden wordt aantrekkelijker voor kennisintensieve of/en kapitaalkrachtige bedrijven en de hieraan gelieerde beroepsbevolking. ‘Maar wat als je niets aan bereikbaarheid doet? Dan krijg je gemeenten met één bestuur zonder gedeelde voorzieningen en arbeidsmarkten.’ Waar het Derksen om gaat is de misplaatste neiging van overheden om de samenleving te willen organiseren. ‘De samenleving organiseert zich al en ondervindt meestal geen baat van overheidsbemoeienis. De overheid heb je

nodig, natuurlijk. Maar ze moet vooral volgend zijn en wetten maken die het vermogen tot maatschappelijke organisatie niet in de weg staan.’ Derksen noemt ook het voorbeeld van een rijksoverheid die zich concentreert op krimp, die op een aantal plaatsen na van bescheiden omvang is, terwijl cijfers van het CBS op groei wijzen – 800.000 inwoners erbij in 2050. ‘In de Randstad komen er door veranderende spreiding van de bevolking 1,5 miljoen mensen bij. Deze demografische trend het hoofd bieden is toch een belangrijkere opgave voor een rijksoverheid?’

Over de Agenda Stad die door drie ministeries wordt opgesteld, zegt Derksen dat er naar zijn mening behalve bereikbaarheid geen onderwerpen zijn die op rijksniveau hoeven worden geagendeerd. ‘Verbetering van het woonklimaat, sociale en culturele voorzieningen: kunnen we dat soort zaken alsjeblieft aan gemeenten overlaten, daar heb je helemaal geen Agenda Stad voor nodig.’

Drukke en een denkfout

‘Wel aanpassingen, geen paradigma wisselingen’, betoogt Friso de Zeeuw in de recente S+RO-special Crisis voorbij, waaraan de bijeenkomst is gewijd. Als directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft schaaft hij zich – ‘ten behoeve van een prettige discussie’ – onder de pauzedenkers; met het voorbehoud dat er wel degelijk nieuwe bewegingen, spelers en initiatieven zijn die hun waarde bewijzen of dat wellicht nog gaan doen. Maar, stelt hij, over de rol van particulier opdrachtgeverschap, de baten van een gedeelde auto en nieuwe verdienmodellen, ‘om drie voorbeelden te noemen’, wordt veel meer drukte gemaakt dan de dagelijkse praktijk rechtvaardigt. ‘Een veel gemaakte denkfout houdt in dat tussen grootschalige ontwikkeling, op de schaal van een Vinexwijk, en kleinschalige, organische ontwikkeling niets zit.’

Het gemeentebestuur van Amsterdam definieert alweer een bouwopgave van 5000 woningen per jaar om structurele bevolkingsgroei te kunnen accommoderen, terwijl een regio als de Achterhoek kampt met krimp, vertelt De Zeeuw. De behoefte varieert dus enorm en grootschalige maatschappelijke en economische impulsen zoals een energietransitie, inclusief de beweging naar klimaatneutraal wonen, stellen opgaven aan ontwikkelende partijen, ‘maar de aanpak van gebiedsontwikkeling verandert niet wezenlijk. En als je kijkt naar de overgang naar zuiniger of klimaatneutraal wonen betreft de opgave vooral de omvorming van de bestaande woningvoorraad; dat heeft weinig met gebiedsontwikkeling te maken.’ Op de vraag of het wenselijk dan wel zinvol is dat bottom-upinitiatieven vaker worden verbonden met de institutionele wereld antwoordt De Zeeuw dat hij hiervoor zeker kansen ziet, vooral om vormen van lang tijdelijk gebruik beter te benutten. ‘In het vakgebied heeft tijdelijk gebruik opgang gemaakt.’

Eigenaren van de stad

Tijdelijk gebruik staat soms op gespannen voet met meer bestendige ontwikkeling, in zoverre dat gebruikers niet per se plaats willen maken voor institutionele partijen. Volgens Frans Soeterbroek (De Ruimtemaker) is dit inherent aan de beweging waarmee stadsbewoners in georganiseerd verband de invulling van de stedelijke ruimte meer vanuit de gemeenschap tot stand willen laten komen. Zijn vraag: van wie is de stad? ‘Hebben we de stad niet uitgeleverd aan mensen die denken in termen van gebiedsexploitatie, verdienmodellen en programmering? Grijp je deze tijd aan om aan een ander type samenleving te werken, om terug te gaan naar de menselijke maat en gemeenschappelijk eigenaarschap van publieke ruimte?’ Wat Soeterbroek betreft komt er een einde aan de liefdeloosheid die sommige projectontwikkelaars ten toon spreiden. ‘In de VS moet een projectontwikkelaar een half jaar in een gebied wonen voordat hij er iets mag doen. Dat lijkt me een stap vooruit.’

Met de vraag ‘van wie de stad is’ heeft De Zeeuw niet zoveel, geeft hij aan. ‘Een stadsbestuur moet zorgen voor een adequate infrastructuur, voorzieningen en voor meer zaken die maken dat de stad behoorlijk kan functioneren. Een complexe organisatieopgave die wij te gemakkelijk als vanzelfsprekend ervaren. Grote veranderingen zijn te verwachten als gevolg van digitalisering en nieuwe technologie. Naarmate de stad meer en meer uitgroeit tot een stedelijke agglomeratie, wordt die opgave pittiger.’ Soeterbroek stelt dat allerlei (burger)initiatieven in het land erop wijzen dat er voldoende animo is om vanuit een gemeenschappelijke benadering kleinschalige gebiedsontwikkeling ter hand te nemen. En wel degelijk met het oog op de lange termijn. De Zeeuw ontkent deze beweging niet, maar ziet deze voor grootschaliger ontwikkelingen in Nederland niet

van de grond komen. De suggestie van Jaap Modder dat een gemeentebestuur meer als scheidsrechter zou kunnen gaan optreden en de projectontwikkelaars vraagt om zelf met de buurt te overleggen en draagvlak te verwerven, beschouwt De Zeeuw als ‘een aantrekkelijke lijn die in de Angelsaksische landen gebruikelijk is die en hier zeker kan worden nagevolgd.’

Een van de aanwezige toehoorders constateert een hiaat in de discussie. Leegstand van met name kantoren, betoogt hij, en het lage tempo waarin verouderende gebouwen worden afgeschreven vormen een tijdbom. ‘Er zitten veel mensen te wachten tot ze weer geld hebben. Een heleboel gemeenten voorop. Dat moment is nog niet nabij en de resulterende stagnatie en het gebrek aan financieel vertrouwen kunnen de sector in een volgende crisis storten. Heb je deze pauze niet hard nodig om te bedenken waar je naartoe wilt?’ De Zeeuw reageert met de stelling dat je investeringen op plek A moet combineren met nadenken over gebied B en voorlopig niets doen op locatie C. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor locaties met hopeloos vastgoed waarvan de eigenaren realiteitszin ontberen.

Bijdragen naar vermogen

Edwin van Uhm (Het Noordzuiden) heeft de nodige ervaring opgedaan met coöperatieve ontwikkeling van stationsgebieden. Juist stationsomgevingen zijn doorgaans gespeend van elke vorm van geborgenheid. ‘De vraag wie eigenaar is van de stad – ontwikkelaars, beleggers, gebruikers van kantoorpanden, winkeliers, bewoners – doet zich hier nadrukkelijk voor.’ Van Uhm heeft in opdracht van het programma StedenbaanPlus voor een aantal stationsgebieden allianties gevormd door iedereen die belang heeft bij een kwalitatief beter gebied, ‘iedereen met grond, geld of bevoegdheden’, uitgenodigd om rond de tafel te gaan zitten. ‘Dan blijkt ontwikkeling ook een organisatievraagstuk.’

Een gemeente schuift onderhoudsbudget naar voren, ondernemers investeren in het opknappen van hun gevels. Eenieder levert een bijdrage naar vermogen, zoals in het stationsgebied van Gouda gebeurt. Rondom station Laan van NOI is de situatie echter anders, met meer grote spelers in plaats van kleine ondernemers. ‘Partijen die zich geen eigenaar voelen, vallen af. Maar degenen die een bepaalde urgentie hebben, zoals een NS die het station wil uitbreiden met voorzieningen, blijven en gaan met de gemeente in gesprek.’ Onderzocht wordt of deze werkwijze ook in andersoortige gebieden van nut kan zijn. Of projectontwikkelaars in deze context de rol van “alliantiesmeder” op zich zouden kunnen nemen, is volgens Van Uhm toch zeer de vraag: ‘Als je dit soort feestjes organiseert, helpt het als je een onverdachte gastheer bent.’ De Zeeuw: ‘Een organisator die zelf risicodragend investeert, heeft in bepaalde situaties juist voordelen.’

Please enable JavaScript to view the comments powered by Disqus. [http://disqus.com/?ref_noscript] comments powered by Disqus [<http://disqus.com>]