

Bron: www.gebiedsontwikkeling.nu, 16 maart 2015

Door: Kees de Graaf

Spanningen bij duurzaam verstedelijken

Samenspel tussen provincies, gemeenten, marktpartijen en een ladder

Hoe verloopt het samenspel van provincies, gemeenten en markt in de praktijk? Die vraag kwam aan de orde tijdens de meest recente themabijeenkomst van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). Actuele aanleiding voor deze vraag is de toepassing van het steviger ruimtelijk beleid van de provincies en toepassing van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking', die in het land tot heftige discussies leidt. Wat zijn de ervaringen, waar zitten de spanningen en hoe kunnen partijen hier beter mee omgaan? Het bordje voor de nieuwe Provinciale Staten na 18 maart is goed gevuld, concludeert Friso de Zeeuw.*

Belangrijkste aanbevelingen:

1. Afscheid van het 'digitale' provinciaal ruimtelijk beleid
2. Vaker 'aanvonken', maar 'nee' zeggen blijft in het repertoire
3. Inzet op strategische regionale samenwerking
4. Kennis uit en inbreng van de markt beter benutten
5. Ladder voor duurzame verstedelijking door de wasstraat

Onder leiding van SKG-voorzitter Yves de Boer (gedeputeerde Noord-Brabant) wordt het thema ingeleid door Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD). Hoe kunnen provincies, gemeenten en marktpartijen het beste (samen)werken aan 'duurzame verstedelijking'? Een onderwerp dat de laatste tijd aan scherpte en actualiteit heeft gewonnen. De Ladder voor duurzame verstedelijking (zie kader) speelt hier een belangrijke rol in, als onderlegger voor provinciaal beleid en richtsnoer voor regionale (woningbouw-)programmering. Niet iedereen is hier even enthousiast over, zo signaleert De Zeeuw: 'Het instrument van de ladder is qua intentie goed: kijk of een initiatief binnen de stad is te realiseren voordat je naar buiten gaat. Maar de toepassing juridiseert en bureaucratiseert, hoor ik uit de praktijk. Er moeten bijvoorbeeld eerst onderzoeksrapporten gemaakt worden die pretenderen de regionale behoefte aan woningen, bedrijven, retail of kantoren voor een periode van tien jaar aantoonbaar in beeld te brengen. Terwijl er in deze tijd toch echt geen ontwikkelaar meer gaat bouwen zonder dat de eindgebruiker in beeld is. Het is dus weer een verzwaring van het proces.'

De Zeeuw constateert verder dat provincies op een actieve inbreng worden aangesproken. De decentralisatie van het ruimtelijk beleid is hier debet aan. Ze moeten bijvoorbeeld wat vinden van nieuwe initiatieven voor outletcentra en de overmaat aan bestaande kantoorlocaties. De wisselwerking in het ruimtelijk beleid tussen provincies en gemeenten wordt daarmee intensiever en frequenter. Soms schuurt dat. Maar er is ook een aantal

andere ontwikkelingen: 'Provincies moeten in de woningbouw zowel groei als krimp faciliteren, afhankelijk van hun positie in Nederland en of ze binnen of buiten het bekende "rompertje" liggen. Dat vraagt om maatwerk per gebied en om een goed samenspel met gemeenten en marktpartijen. 'Ontwikkelen in Amsterdam, waar 5.000 woningen per jaar moeten worden gebouwd, is nu eenmaal iets dan ontwikkelen in Twente.'

Het is volgens De Zeeuw wel de vraag of de provinciale interventies leiden tot plannen met een goede ruimtelijke kwaliteit, of er goed wordt ingespeeld op marktontwikkelingen en economische potenties en of de plannen wel financieel haalbaar zijn. 'Voorheen waren dit geen criteria waar de provincie op moest letten in de regionale programmering, nu moet men daar expertise over in huis hebben.' Een andere taakstelling die bijvoorbeeld de provincies Utrecht en Zuid-Holland op zich hebben genomen betreft het terugbrengen van het overaanbod aan kantoren en de aanwijzing van concentratiezones - wie daarbuiten valt, zoals de gemeente Zoetermeer, staat niet te juichen. In retailland vraagt onder meer de vestiging van grootschalige initiatieven aan de randen van steden om aandacht en een kritische beoordeling. Zie de discussies in Zevenaar en Assen waar outletcentra zijn gepland. En tot slot moeten provincies werk maken van de herstructurering van bedrijventerreinen, gekoppeld aan het mondjesmaat toestaan van nieuwe ontwikkelingen.

Visies uit het veld

Vanuit de praktijk geven vier inleiders hun visie op dit veranderende speelveld. *Gemma Smid-Marsman*, directeur Ruimte en Mobiliteit van de provincie Zuid-Holland, schetst dat provincies inderdaad zoekende zijn. Hoe combineren we aan de ene kant 'ruimte laten' met aan de andere kant 'zekerheid bieden voor gemeenten en initiatiefnemers'. De komende tijd worden hier de eerste ervaringen mee opgebouwd. In Zuid-Holland werkt een aantal regio's samen aan 'programmering nieuwe stijl'. Er worden regionale visies voor wonen en werken opgesteld en wanneer een initiatief dan past binnen dit kader, trekt de provincie zich automatisch terug. Op een aantal onderwerpen blijft een actieve sturing van de provincie echter nodig, zoals bij de bouw van kantoren, bij voorkeur bij geselecteerde knooppuntlocaties. Ook rond detailhandel zet de provincie Zuid-Holland een stringent beleid neer, wat tot stevige discussies leidt (zoals rond de vestiging van Decathlon in Den Haag). De belangen zijn dan ook groot.

Martin Schreurs, wethouder van de gemeente Woerden, laat aan de hand van twee voorbeelden zien hoe de dynamiek tussen gemeente, provincie Utrecht en initiatiefnemers zich kan ontwikkelen tot een conflict. In de kleine kern Zegveld werd met hulp van de provincie het concept 'kernrandzone' ontwikkeld: beperkt bouwen (40 woningen) buiten de rode contour, mits groen en blauw worden toegevoegd en per saldo de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Politiek-bestuurlijk was hier overeenstemming over, maar ambtenaren van de provincie traineren de oplossing. De bureaucraten hebben de macht overgenomen. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van zes hectare bedrijventerrein, waar binnen Woerden grote behoefte aan bestaat. Ook dat voornemen liep spaak, ditmaal op een communicatiestoring tussen de gemeenten Bodegraven en Woerden en de provincies Zuid-Holland en Utrecht. Het heeft bij Schreurs tot een negatief beeld geleid van de rol van de provincie: 'Als mensen vragen waarom er nog steeds niets gebeurt, geef ik ze een visitekaartje van de provincie.'



Klein Plaspoelpolder (Leidschendam–Voorburg): transformatie van 140.000 m² leegstand kantoor naar een woonfunctie

Heleen Mijdam, wethouder gemeente Leidschendam–Voorburg (inmiddels teruggetreden, red.), laat aan de hand van de casus Klein Plaspoelpolder zien hoe een gemeente probeert een jaren zeventig–kantoreengebied te revitaliseren, maar dan met een regionale bril op. Aan de hand van de Ladder voor duurzame verstedelijking is met vallen en opstaan een proces doorlopen waarbij 140.000 m² leegstand kantoor wordt omgebouwd naar een woonfunctie. Dit vergt een andere rol van de gemeente: kansen pakken als ze voorbij komen en maximaal faciliteren, zonder het provinciaal beleid daarbij compleet overboord te gooien. ‘Dat is leuker dan proberen te sturen wat zich toch niet laat sturen.’ Zij vindt ‘regionale woningprogrammering’ een vorm van misplaatste illusie van overheidssturing. Zij wil het wel hebben over een (kwalitatieve) regionale woonagenda.

Jan Fokkema, directeur Neprom, sluit de rij. Hij geeft aan dat de hier gepresenteerde visies van de bestuurders aansluiten bij de belevingswereld van projectontwikkelaars en waar zij zich mee bezighouden. Hij waarschuwt met name voor een oneigenlijk gebruik van de Ladder voor duurzame verstedelijking. In de praktijk blijkt dat deze heel verschillend wordt toegepast. De bestuursrechter interpreteert het instrument vooral in termen van ‘zijn alle onderzoeken wel goed uitgevoerd?’ Zelfs bij binnenstedelijke nieuwbouw moet de ladder worden toegepast. ‘Hier bijt het instrument zich in de staart: men wil binnenstedelijk bouwen bevorderen en nu jaagt men daar investeerders op kosten met onzinnige rapporten. En bezwaarmakers en hun advocaten weten dit instrument natuurlijk uitstekend te benutten.’ In plaats daarvan zou de ladder veel meer ingezet moeten worden om bijvoorbeeld op regionaal niveau te onderzoeken waar nu wel nog bepaalde werk- en retaillocaties kunnen worden ontwikkeld en waar niet.

Conclusies

De discussie over de inleidingen levert een aantal conclusies op:

1. Afscheid van het ‘digitale’ provinciaal ruimtelijk beleid

Tot voor kort vervulden de provincies nagenoeg dezelfde ‘digitale’ rol, met de eigen structuurvisie en verordeningen in de hand – zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening het ook bedoelt. Soms leidde dat tot het tekenen van rode contouren, waar gemeenten en marktpartijen zich dan aan moesten houden (‘kleuren binnen de lijntjes’).

Ook ging dit systeem gepaard met wat De Zeeuw 'kassabonplanologie' noemt: 'U mag als gemeente dit jaar 21 woningen bouwen.' Maar het voordeel was wel dat er vóóraf al duidelijkheid werd gegeven. Dat was zeker voor marktpartijen prettig, men wist waar men aan toe was. Overigens hanteerde lang niet iedere provincie het instrument van de verordeningen; in de provincie Limburg werd veel aan het lokale krachtenspel overgelaten. Inmiddels is de provincie daar 180 graden gedraaid en wordt gestuurd op het tegengaan van 'ongewenste nieuwbouw', in het licht van bevolkingskrimp en dreigende leegstand. Daarmee worden overigens ook plannen tegengehouden waar ontwikkelaars en gemeenten al langjarig aan werken en de nodige (voor)investeringen in hebben gedaan.

In een praktijk waarin flexibiliteit, bottom-up-initiatieven en organisch ontwikkelen om de voorrang strijden, redden we het niet meer met dit ene model – zo wordt geconcludeerd. De provincie moet letterlijk meer ruimte geven aan initiatieven van allerlei partijen, met een regime van 'ja, mits' of 'nee, tenzij'. De top-down-programmering van voorgaande decennia wordt daarbij vervangen door een meer vraaggeoriënteerde agendasturing. Van een overheid die ordent naar een overheid die activering mogelijk maakt, ruimtelijk en sociaal. De structuurvisie vervult daarbij vooral de rol van 'stip op de horizon': een kader (hoe licht ook) zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn en het bestuurlijk draagvlak niet steeds ter discussie staat.

2. Vaker 'aanvonken', maar 'nee' zeggen blijft in het repertoire

Het betekent overigens niet dat alles overal maar mag en kan; excessen moeten worden voorkomen. Een provincie moet heel helder aangeven aan gemeenten, marktpartijen en inwoners waar zij ruimte wil geven aan ontwikkelingen, waar zij 'nee' zegt en waar zij aangeeft: hier valt eventueel over te praten. En ook in dat laatste geval moet zij altijd kunnen zeggen: het plan gaat niet door. Een goed voorbeeld is de voorgenomen ontwikkeling van een outletcentrum bij Zevenaar: gemeente en provincie hebben samen de kansen en bedreigingen onderzocht, de provincie zet aan de hand daarvan alsnog een streep door het plan.

Dit alles betekent meer overleg, elkaar kennen en een zwaardere rol voor communicatie ('van afvinken naar aanvonken', aldus Yves de Boer) en oplossingsgericht zoeken. De discussie over grensgevallen zal toenemen, zo is de verwachting: mag dit nu wel of niet? In termen van wethouder Schreurs vanuit Woerden: 'buitenkant van de lijn is ook in'. Hierin schuilt overigens wel het gevaar dat processen verworden tot eindeloze overleggen en daarmee pure stroperigheid. Het voorbeeld van Zegveld maakt dat evenzeer duidelijk: overheden wijzen met de beschuldigende vinger naar elkaar, marktpartijen en andere initiatiefnemers verdrinken ondertussen in het moeras.

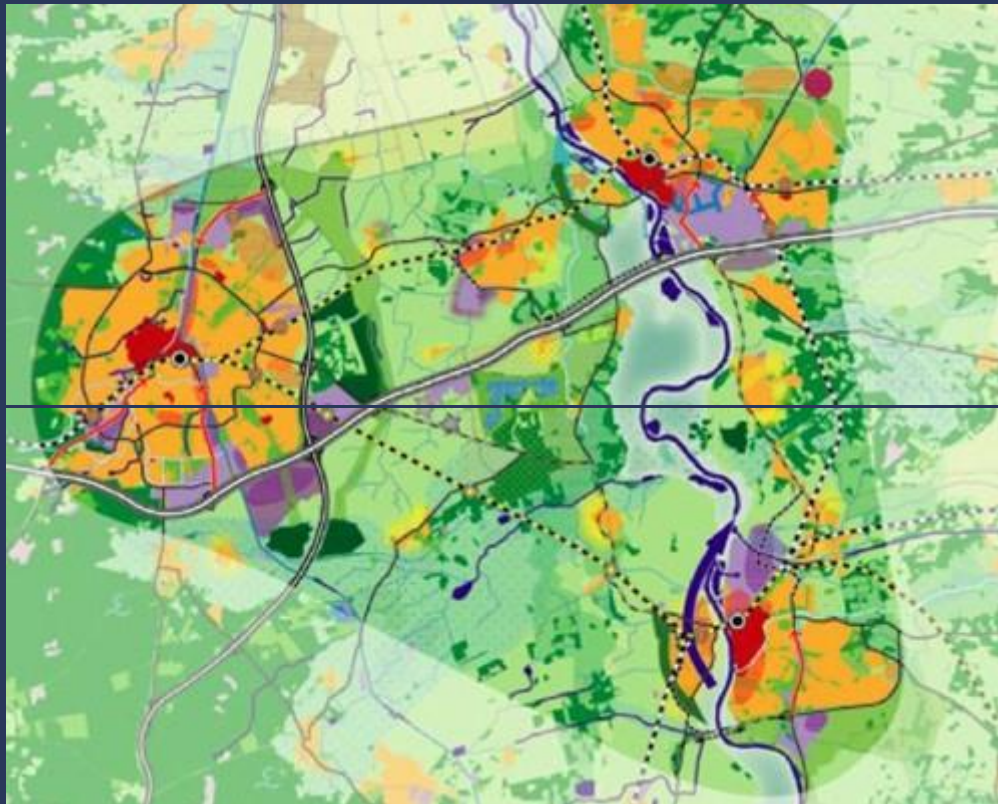
3. Inzet op strategische regionale samenwerking

Regionale samenwerking verdient een stevige impuls. Hoe vaak hebben wij dat niet gehoord in de afgelopen in de decennia? Het gaat met regionale samenwerking 'heuveltje op, heuveltje af'. Toch zet slim provinciaal beleid in op bevordering van regionale samenwerking: 'Als jullie binnen onze kaders keuzes maken, kunnen wij een uurtje eerder naar huis.' Gemeenten kunnen bijvoorbeeld in het woondomein beter samenwerken bij kwalitatief woningmarktonderzoek (zie kader), de definiëring van marktgerichte woningmilieus, locatiekeuzes, een fasering op hoofdlijnen en de samenwerking met marktpartijen.

Dat is wat anders dan dirigistische 'regionale woningprogrammering' en 'schaarste creëren', want dat is gedoemd te mislukken. Een goed voorbeeld in dit verband is de kantorentransformatie in Leidschendam-Voorburg: door hier 140.000 m² leegstaand kantoorvastgoed uit de markt te halen, nemen de kansen voor andere kantoorlocaties in Den Haag toe. Bovendien wordt het woonklimaat in de gehele regio ermee versterkt.

Regionale afstemming in de Stedendriehoek

Een voorbeeld van een 'kwalitatieve woonagenda' als alternatief voor 'kwantitatieve programmering met kassabonplanologie'



Binnen de Stedendriehoek (het gebied rond Apeldoorn, Zutphen en Deventer) werken zeven gemeenten samen op vrijwillige basis. De banden met de marktsector worden daarbij de laatste tijd steviger aangehaald. Op initiatief van BPD-regiodirecteur Frans Holleman en de voorzitter van Stedendriehoek, de Deventer burgemeester Andries Heidema, is de 'Tafel Woonkwaliteit' ontwikkeld. Een bewust tijdelijk aanjaaginitiatief, bedoeld om de kwaliteit van het wonen in de Stedendriehoek op een hoger plan te krijgen. De formule past nadrukkelijk bij de 'lichte' vorm van samenwerking die de zeven gemeenten hebben gekozen en zet in op kennisdeling tussen publieke en private partijen (ontwikkelaars, makelaars, corporaties, banken en anderen). Een van de thema's die is opgepakt betreft de kwalitatieve woningbouwprogrammering. Vraag en aanbod in de regionale woningmarkt worden beter inzichtelijk gemaakt en verbonden. Doelgroepen en door hen gewenste woonmilieus spelen hierbij een belangrijke rol. De provincie Gelderland levert een belangrijke bijdrage door onder meer de gemeentelijke ontwikkelingsplannen op een uniforme, meer kwalitatieve wijze in kaart te brengen. Zo wordt duidelijk waar eventueel moet worden bijgestuurd: de resultaten kunnen door de gemeenten gebruikt worden om de eigen woningprogrammering mee aan te scherpen. Ook de regionale woonagenda van

Stedendriehoek krijgt input vanuit de Tafel.

Zie ook: 'Eo Wijers-prijsvraag kan ontwerp bureaus een voorsprong geven'

4. Kennis uit en inbreng van de markt beter benutten

Op regionaal niveau mag de kennis uit en inbreng van de markt nog wel meer worden ingezet. Noord- en Zuid-Holland richten zich bijvoorbeeld op een integratie van stedelijke ontwikkeling en mobiliteit, maar of de markt in dergelijke concepten (*Stedenbaan*, *Transit Oriented Development*, knooppuntenbeleid) wil investeren is vooralsnog onduidelijk. Sterker nog: private investerende en beleggende partijen worden niet bij de plannen betrokken. Dat is een gemis, want dit vermindert het realiteitsgehalte.

Zie ook: 'Aanpak knooppunten openbaar vervoer moet anders'

5. Ladder voor duurzame verstedelijking door de wasstraat

Het oogmerk van de regeling verdient steun, maar de toepassing ontaardt vaak in bureaucratie en juridisering. Zelfs binnenstedelijke projecten komen in de vertraging, omdat discussie ontstaat over de 'regionale behoefte'. De vraag rijst ook hoe je nu de behoefte wilt 'aantonen' voor de komende tien jaar, terwijl aan de andere kant de Rijksoverheid 'organische ontwikkeling' propageert? Het verdient de aanbeveling om de eerste trede uit de ladder te slopen. De ladder beperkt ook de mogelijkheden om lokaal en soms zelfs dorpsgebonden op initiatieven in te gaan. Voor de provincie zou dit aanleiding moeten zijn enigszins soepel met dit instrument om te gaan.

Ladder voor duurzame verstedelijking onder vuur

De Ladder voor duurzame verstedelijking is een in 2012 ingevoerd instrument om duurzaam ruimtegebruik te bevorderen. Bedoeld om bebouwing in het buitengebied te voorkomen, als in de bestaande stad nog voldoende ruimte beschikbaar is. Indien een gebiedsontwikkeling of investeringsproject niet past in het geldende bestemmingsplan, moet de gemeente in de besluitvorming een stappenplan doorlopen. In de eerste trede moet de gemeente bepalen wat de 'actuele regionale behoefte' is, voor de komende tien jaar. Vervolgens moet de gemeente – in de tweede trede – nagaan in hoeverre in bestaand stedelijk gebied in de behoefte voorzien kan worden (door herstructurering of transformatie). Zo niet, dan moet in de derde stap de goede ontsluiting van de nieuwe, buitenstedelijke locatie met openbaar vervoer en per auto worden aangetoond. Problematisch blijkt vooral de eerste trede: het vereiste onderzoek naar de behoefte (aan nieuwe woningen, winkels, bedrijven, kantoren), voor een periode van tien jaar vooruit. Vaak loopt dit uit op een gang naar de rechter, wat weer de nodige jurisprudentie oplevert. Ook blijkt het instrument niet toepasbaar bij een meer organische gebiedsontwikkeling. Juist daarin is geen plaats voor lange termijn 'blauwdruk'-planning.

** Naast de inleiders waren de gespreksdeelnemers: Yves de Boer (gedeputeerde Noord-Brabant en voorzitter SKG-bestuur), Ruud Bergh (SADC), Pim Bosch (Heijmans), Ward de Buijn (provincie Noord-Brabant), Agnes Franzen (SKG/TU Delft), Gertjan Giele (gemeente Den Haag), Manfred van der Heijde (waterschap Amstel, Gooi en Vecht), Pieterjan van der*

Hulst (Berenschot), Wybo Jurgens (ministerie BZK), Ariënne Mak (TU Delft), Lennert Middelkoop (gemeente Rotterdam), Viviane Regout (Ymere), Esseline Schieven (gemeente Groningen), Carl Smeets (BPD), Olga Wagenaar (Amvest), Tobias Verhoeven (Synchroon), Friso de Zeeuw (TU Delft en BPD).