



ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu



Binnenstedelijk ontwikkelen

Organisch en kleinschalig



Small is beautiful

Roer radicaal om bij herontwikkeling Houthavens en Oostenburg



'Geen puur commerciële ontwikkeling meer'

Corporatiedirecteur René Scherpenisse



Omgevingswet een brug te ver

Maak bestaande wetten en regels flexibeler

De opgave voor binnenstedelijke herontwikkeling en transformatie verschuift van een grootschalige en planmatige strategie naar een kleinschalige en veel organischer aanpak. De rol van de overheid zal fundamenteel anders worden, net zo goed als die van marktpartijen en professionals. In de samenleving groeit het besef dat burgers en ondernemers, overheid en maatschappelijke organisaties gelijkwaardige partners zijn. Dit vraagt om een andere houding van zowel de overheid, als van ontwikkelaars/corporaties en professionals, en om een andere planningsdoctrine.

HERDEFINIËRING VAN ONZE PLANNINGSCULTUUR

Binnenstedelijk en

Na jaren van de-industrialisatie, suburbanisatie en de gedachte dat afstand en nabijheid irrelevant zijn, hebben we de stad herontdekt. Belangrijker dan het uitbreiden van onze steden wordt investeren in het bestaande. En dat zal structureel primair op een organische manier moeten gebeuren. Zoiets vraagt een ander manier van denken en werken in de planologische praktijk.

De Nederlandse ruimtelijke planning wordt dikwijls gekarakteriseerd als integraal en grootschalig. Sommige verschillen zijn ook voor de oppervlakkige beschouwer evident. Het contrast met Vlaanderen is al bijna een cliché geworden: de grote, planmatige Vinex-locaties hier versus de kavelgewijs gegroeide lintbebouwing over de grens. Andere verschillen zijn misschien minder gemakkelijk 'leesbaar' maar even kenmerkend.

Continue transformatie: de weg van de geleidelijkheid

Integraliteit

Een in opdracht van de Europese Commissie gemaakte vergelijking van planningsstijlen (CEC 1997) onderscheidt vier hoofdtypen van planning in Europa: de *comprehensive integrated approach*, *regional economic approach*, *land-use planning* en *urbanism tradition*. De *comprehensive integrated approach* is breder dan de drie andere en probeert een afweging te maken tussen verschillende (sectorale) belangen. Nederland wordt gezien als een schoolvoorbeeld van deze categorie. De recente decentralisatie van de ruimtelijke ordening volgens de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR 2011) verandert niets aan het principe van de 'omvattende integraliteit'. Het zwaartepunt verschuift weliswaar van de rijksoverheid naar provincies en gemeenten,

maar de provinciale en gemeentelijke structuurvisies ademen dezelfde principes. Dat werkt ook door in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Niet alleen woonlocaties, werklocaties en winkels, maar ook stedelijk groen, infrastructuur en openbare ruimte worden zoveel mogelijk gezamenlijk ontwikkeld. Dat maakt gebiedsontwikkeling complex: veel afstemming is nodig, veel publieke en private actoren zijn betrokken.

Grootschaligheid

De wortels van de grootschaligheid van de Nederlandse ruimtelijke planning gaan ver terug, verder dan de voorkeur voor een omvattende integrale planning. Het proces begint ergens in de tweede helft van de negentiende eeuw, als de band tussen bouw en eindgebruiker wordt doorgesneden. Er wordt niet meer gebouwd voor eigen gebruik, maar woningen en kantoren worden verhandelbare marktartikelen. Serieproductie en ontwikkeling van grotere gebieden wordt mogelijk, en door schaalvoordelen vaak efficiënter. Het is opvallend dat juist dit verdwenen element van het bouwen voor de eindgebruiker in de vorm van de term 'particulier opdrachtgeverschap' in de discussie is teruggekeerd. Eerst om ideologische motieven, maar met het recente vastlopen van de grootschalige gebiedsontwikkeling steeds vaker om economische redenen.

Binnenstedelijk

De grootschaligheid van gebiedsontwikkeling kreeg in Nederland een zichzelf versterkend effect. Gemeenten werden actiever en deden bij voorkeur zaken met relatief grote corporaties op de markt van huurwoningen en projectontwikkelaars op de markt van koopwoningen, kantoren en winkels. Dat patroon is achtereenvolgens zichtbaar in de stadsuitbreidingen van het type Berlage, de naoorlogse wederopbouw en de Vinexlocaties. Het patroon was gebaseerd op een relatieve schaarste aan bouwgrond en

BOUW MEYSTER'S BUITEN PLANDEEL A

Opdrachtgever
V.O.F. Meyster's Buiten

BEAUVHOED

Adres: VIAC INSTALLATIE ADVISEURS

Architect: INBO ARCHITECTEN BNA

Deontologie: ADVIESBUREAU STEENS B.V.

Beleidsplan: VORM BOUW B.V.

WWW.MEYSTER'SBUIEN.NL

Bouwproject in fasen: Meysters Buiten, in de wijk Oog in Al, Utrecht

Beeld Marcel Bayer

organisch

de belofte van voortgaande groei. Ook voor de binnenstedelijke ontwikkeling werd het patroon kenmerkend. Na de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening uit 1988 raakte zelfs de rijksoverheid betrokken bij een aantal grote 'sleutelprojecten': onder andere de Kop van Zuid in Rotterdam, het Amsterdamse Oostelijk Havengebied en Céramique in Maastricht, later de HSL-stationsgebieden. Andere grootschalige gemeentelijke ontwikkelingen waren onder meer Paleiskwartier in Den Bosch, Rijnboog in Arnhem, Inverdan in Zaanstad, Kanaalzone in Apeldoorn en Waalsprong in Nijmegen. Is grootschaligheid in Nederland een algemeen kenmerk van stedelijke gebiedsontwikkeling, in het buitenland geldt dat vooral de 'toplaag' van de stedelijke projecten die de regio internationaal moet profileren (Öresund bij Kopenhagen, Docklands in Londen, Hafencity in Hamburg).
Conditie

Organisch heeft voordelen, die voorbij de huidige crisis reiken

Door de economische crisis zijn de condities van de stedelijke gebiedsontwikkeling radicaal veranderd. De gemeenten met het actiefste grondbeleid zuchten nu onder hun te royale grondaankopen, gemeentelijke grondbedrijven die voorheen voor veel inkomsten zorgden schieten in de min, en projectontwikkelaars krijgen hun plannen niet meer door de banken gefinancierd. En de belofte van groei keert niet zo maar terug: Nederland staat een periode te wachten waarin de verschillen tussen groei- en krimpregio's zullen toenemen. En ook voor de consument op de markt van koopwoningen is de groei keten doorbroken: je kunt niet meer je woning met winst verkopen en een nieuwe en duurdere woning kopen. De condities voor de stedelijke gebiedsontwikkeling zijn



vooral nog veranderd, en sommige veranderingen lijken structureel. De vraag is daarom of stedelijke gebieden, gelet op de problematiek, de onzekerheid en de risico's nog wel geschikt zijn voor ontwikkeling op basis van instituties als grootschaligheid en integraliteit. Er lijkt sprake van *institutional conflict*.

Geleidelijkheid

Wij pleiten voor meer organische vormen van gebiedsontwikkeling, zonder het einde van integrale gebiedsontwikkeling te claimen. Om duidelijk te maken wat we bedoelen met organische gebiedsontwikkeling hebben we in tabel 1 deze ontwikkelingsvorm afgezet tegen integrale gebiedsontwikkeling. Het gaat dus niet alleen om kleinschaligheid – zoals vaak gesuggereerd – maar ook om de betrokkenheid van andere actoren en een andere rol van de overheid. Overigens is het van belang te benadrukken dat het hier gaat om uitersten op een continuüm; de praktijk wordt gekenmerkt door vele mengvormen.

Organische gebiedsontwikkeling is in velen zien het als panacee voor het vlottrekken van vastgelopen gebiedsontwikkelingen. Als het niet integraal en grootschalig kan, dan maar kleinschalig en organisch. Kortom, organische gebiedsontwikkeling als opportunistische strategie. Veel gevestigde partijen willen de draad van voor de crisis graag weer oppakken als de vraag naar woningen en vastgoed weer aantrekt. Maar is dat wenselijk? Wij denken van niet. Organische herontwikkeling heeft een aantal principiële voordelen, die voorbij de huidige crisis reiken.

Ten eerste omdat er, zoals gezegd, grote onzekerheid bestaat →→

ten aanzien van de demografische en economische ontwikkeling, en dus ten aanzien van de ruimtevraag. Een meer geleidelijke vorm van ontwikkelen biedt de mogelijkheid om sneller en flexibeler in te spelen op veranderingen in behoeften. Hierdoor worden de risico's verminderd. Ook een verminderde fixatie op integraliteit zal leiden tot meer flexibiliteit. Een integraal plan heeft het voordeel dat het samenhang aanbrengt tussen de onderdelen, maar maakt tegelijkertijd de onderdelen van elkaar afhankelijk. Als er één onderdeel omvalt, moet het hele plan worden herzien. Overigens wees het PBL voor de crisis al op de risico's van grootschaligheid en integraliteit. Hier past ook een meer faciliterende rol van de overheid bij. De verliezen bij grondbedrijven hebben de risico's van een massaal actief grondbeleid manifest gemaakt. Dit voorkomt ook dat gemeenten een dubbele pet hebben bij ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast vergroot een grotere betrokkenheid van de eindgebruiker bij het vormgeven aan de stad de kans dat deze tevredener is met het eindresultaat. Steden worden dan niet alleen gebouwd voor mensen, maar ook door mensen. Een betere aanwending dus van de aanwezige creativiteit en denkkraft.

Tot slot zorgt een continue transformatie van de stad ervoor dat we niet op één moment komen te staan voor een enorme transformatieopgave zoals we nu zien bij de naoorlogse flatwijken. Die opgave is behapbaar als straten, wijken en stadsdelen in verschillende tijdvakken zijn ontwikkeld.

Faciliteren

Het Planbureau voor Leefomgeving (PBL) doet hier momenteel, samen met Urhahn Urban Design, onderzoek naar de haalbaarheid van organische stedelijke herontwikkeling. En dan met name naar de vraag hoe de overheid in staat is initiatieven van onderop te faciliteren. Hierbij kijken we vooral naar formele en informele institutionele belemmeringen. De formele institutionele belemmeringen komen vooral voort uit het omgevingsrecht, met name het bestemmingsplan. Daar waar het bestemmingsplan erg gericht is op (rechts) zekerheid ten aanzien van onder andere de uitvoering, de mate van geluidhinder en de aantasting van de luchtkwaliteit, vraagt organische gebiedsontwikkeling om kaders die ruimte laten voor initiatieven waarvan het bestaan en de inhoud (nog) niet bekend zijn.

Het omgevingsrecht staat nu volop in de politieke en beleidsmatige belangstelling. Maar de grootste omslag moet gemaakt worden in de informele instituties, zoals de lokale planningscultuur en de werkpraktijken. Zo zijn gemeenten gewend om in termen van projecten te denken en te werken, met daaraan gekoppeld een grondexploitatie. Maar als de gemeente zelf geen grond heeft en afhankelijk is van initiatieven van anderen, dan heeft dat gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Zo wordt projectmatig werken,

CENTRUMVISIE KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

Opgeknipte

Upgraden van het winkelcentrum, creëren van een prettig verblijfsklimaat, uitbreiding van het winkelareal en toevoeging van een aanzienlijk aantal woningen. Dat was de kern van de Centrumvisie die de gemeenteraad van Krimpen aan den IJssel in 2006 vaststelde. Behalve het winkelcentrum omvat het plangebied de herstructurering van twee zones met sociale woningbouw, de herontwikkeling van gemeentelocaties waaronder het raadhuis en de bouw van een meerlaagse parkeergarage. Door de sterke ruimtelijke en programmatische verwevenheid werd ingezet op een integrale aanpak. De crisis vraagt om een andere aanpak.

Bijstelling

De complexiteit van het plan maakt fasering in de uitvoering vrijwel onmogelijk en de marktontwikkelingen zetten het woningbouwprogramma op losse schroeven. Het gevolg is dat partijen zich meer individueel oriënteren op de ontwikkeling van deelgebieden. Zo heeft de woningcorporatie afgezien van de bouw van aanzienlijke aantallen risicodragende markt woningen en gekozen voor de vrij urgente herstructureringsopgave. Plannen om nieuwbouw te combineren met een brede school en een zorgcomplex zijn inmiddels in een vergevorderd stadium. De eigenaar van het winkelcentrum liet een studie maken, die uitgaat van een zelfstandige herontwikkeling, met behoud van het bestaande winkelcentrum. De beoogde

waarbij gemeenteamttenaren uren schrijven op een project, een stuk lastiger. Ook vraagt organische gebiedsontwikkeling om een andere relatie tussen gemeente en initiatiefnemer en dus om een ander type ambtenaar. Bij organische ontwikkeling lijkt niks vanzelf te gaan, hetgeen het label wellicht wel suggereert. Initiatieven moeten worden losgeweekt of zelfs -getrokken. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur spreekt in dit verband over uitnodigingsplanologie. Dit vraagt om ondernemende, enthousiasmerende en vasthoudende gemeenteamttenaren die partijen weten te verbinden. Dit zijn andere competenties dan die worden gevraagd van een toetsende of een zelf ontwikkelende ambtenaar.

Permanent

Organische gebiedsontwikkeling vraagt per definitie aandacht voor initiatief overstijgende belangen zoals openbare ruimte, infrastructuur en energienetwerken. In het geval van een gebiedsbrede grondexploitatie kunnen deze

aanpak

centrumgebied
Krimpen aan
den IJssel

uitbreiding van het winkelprogramma is naar beneden bijgesteld. Toevoeging van woningen op de winkels is op de achtergrond geraakt, omdat dit de haalbaarheid van de upgrading van het winkelcentrum in de weg staat. Belangrijke aanpassingen zijn: minder bouwkundige complexiteit, minder woningen maar ook minder parkeerbehoefte, geen cumulerend afzetrisico, kortere bouwtijd en faseerbaarheid. Partijen zijn nu gefocust op hun bestaande posities en het zoveel mogelijk in eigen hand houden van de directe belangen en ontwikkelambitie.

Strategisch

De tijden zijn veranderd, maar de kerndoelstelling van de Centrumvisie staat nog recht overeind. Partijen hebben er alle belang bij om de vitaliteit van het centrum van Krimpen aan den IJssel te versterken. Ook zijn zij bereid daar actief en zelfstandig in te investeren. Voor de gemeente is het nu de opgave om de regie te behouden en te zorgen dat de optelsom van de ontwikkelingen meer wordt dan de som der delen. Of, andersom, dat er geen onomkeerbare ontwikkelingen plaatsvinden die de essentie van de Centrumvisie uit beeld doen verdwijnen. Dit kan ook in een meer faciliterende aanpak, waarbij per partij anterieure exploitatieovereenkomsten worden opgesteld. De gemeente kan haar strategische grondposities in het centrum inzetten en mogelijk ook actief bijdragen door verplaatsing van maatschappelijke voorzieningen zoals de bibliotheek en het cultureel centrum. Of

voorzieningen worden betaald uit de opbrengsten van bijvoorbeeld woningen en commercieel vastgoed. Maar wanneer zo'n grondexploitatie er niet is en ontwikkelingen in tijd en ruimte versnipperd plaatsvinden, dan moet dat anders worden georganiseerd.

Niet alleen vraagt deze manier van ontwikkelen om enige aanpassing van het denken over hoe ontwikkeling plaats moeten vinden, hetzelfde geldt voor onze ruimtelijke doelen en kwaliteitsambities. Niet dat we ze naar beneden bij moeten stellen, we moeten ze herdefiniëren. Immers, een gebied zal niet in één keer worden 'aangeharkt', maar zal in een min of meer perma-



door een eigentijdse invulling te geven aan haar eigen huisvesting in het centrum. Prioriteiten en haalbaarheid in dit kader worden door de gemeente verkend.

Er ontstaat in Krimpen aan den IJssel een moment waarop ontwikkelingen in een veel lichtere regie en samenwerking parallel kunnen worden geschakeld. Een aanzienlijk lagere complexiteit, betere faseerbaarheid, meer oog voor individuele belangen en risicobeheersing zijn nu aan de orde. Er is zo sprake van zelfstandige, overzichtelijke en beheersbare ontwikkelingen die kwalitatief bijdragen aan de kerndoelen van de Centrumvisie. Een meer ontspannen procesverloop dat het karakter en omvang van de gemeente uiteindelijk mogelijk ook beter past.

↑ Paul van Dijk

Partner bij Akro Consult, Den Haag

nente staat van transformatie en hergebruik verkeren. Dat dynamische karakter heeft intrinsieke kwaliteiten die op waarde geschat moeten worden.

↑ Edwin Buitelaar en Ries van der Wouden

Respectievelijk programmaleider en sectorhoofd Ruimtelijke Ordening en Leefomgevingskwaliteit bij het PBL.

TABEL 1: ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING TEN OPZICHTE VAN INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING		
	Integrale gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling
Ruimtelijke neerslag	In één keer	Gespreid
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig
Proces	Projectmatig	Open einde
Plan	Eindbeeld	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele ontwikkelaars	Kleine ontwikkelaars en particulieren
Rol gemeente	Actief en risicodragend	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgtijdelijk	Door elkaar