

Nederland in 2040: gebiedsontwikkeling in onzekere tijden

dr. Edwin Buitelaar¹

Inleiding

Er wordt veel geschreven over de gevolgen van de huidige financiële crisis voor grondexploitaties en gebiedsontwikkeling. Het meest zorgwekkende beeld wordt waarschijnlijk geschetst in de recente studie van Deloitte.² Maar we moeten ook verder kijken dan de korte termijn. In dit artikel³ zal ik de horizon dan ook verder leggen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft als wettelijke taak om ruimtelijke verkenningen uit te voeren. In september 2011 werd de meest recente verkenning gepubliceerd. Doel van deze verkenning is om de ontwikkelingen op het gebied van bevolking, werken en mobiliteit in beeld te brengen voor de lange termijn, dat wil zeggen tot 2040, en zo veel mogelijk regionaal uitgesplitst. Immers, de situatie in Zeeuws-Vlaanderen wijkt wezenlijk af van die in de noordvleugel van de Randstad. Op basis van deze verkenning probeer ik de toekomstige context voor gebiedsontwikkeling te schetsen, alsmede een perspectief te bieden op gebiedsontwikkeling waarin wordt ingespeeld op die context. Ik concludeer dat kleinschalige verstedelijking, met een overheid die primair kaderstellend is, beter in staat is om te gaan met de onzekerheid en risico's die voor ons liggen, dan de historisch gegroeide praktijk van grootschalige, integrale gebiedsontwikkelingen, met een sterk risicodragende rol voor de overheid.

De ruimte verkend

Het is belangrijk om vooraf te benadrukken dat de *Ruimtelijke Verkenning*⁴ een scenariostudie betreft, geen prognosestudie. Dat betekent dat mogelijke toekomst worden verkend, niet voorspeld. Dit is indachtig Drs. P. die zei: "Voorspellen is moeilijk, vooral als het om de toekomst gaat." Het is een verkenning van de hoekpunten van een speelveld. In dit geval is gekozen voor twee hoekpunten: een hoog (Global Economy) en een laag scenario (*Regional Communities*).⁵ Dit zijn de twee uitersten die de bandbreedte weergeven waarbinnen we de werkelijke ontwikkelingen kunnen verwachten.

Een van de hoofdbevindingen van het rapport is dat naar verwachting de bevolking, mobiliteit en werkgelegenheid in zowel het hoge als het lage scenario blijven stijgen tot 2020, terwijl daarna vaak stagnatie of daling intreedt. We zien wel verschillen tussen deze drie segmenten. De mobiliteit zal in beide scenario's in 2040 boven het niveau van nu liggen, terwijl de werkgelegenheid in het laagste scenario in 2040 onder het niveau van nu duikt.

Daarnaast zijn er grote regionale verschillen. Er zijn over een aantal jaren evidente groeiregio's en krimpregio's, maar een nog groter aantal regio's waar het beide kanten op kan gaan. Die regionale verschillen worden mogelijk versterkt door de decentralisering van de nationale ruimtelijke ordening. Interessant, want we hebben een traditie van relatief kleine regionale verschillen en een beleid dat al decennialang gericht is geweest op verdelende rechtvaardigheid.

Huishoudensontwikkeling en vraag naar woningen

Hieronder richt ik me specifiek op bevolking (in het bijzonder huishoudens) en minder op mobiliteit en werkgelegenheid, omdat de gevolgen van de bevolkingsontwikkeling voor woningbouw, en het grondbeleid dat daarmee samenhangt, het grootst zijn. Kijkend naar inwonertal dan valt op dat in het hoogste scenario de bevolking nog gestaag zal stijgen met 20% tot 2040, oftewel tot een bevolkingsomvang van meer dan 20 miljoen inwoners. Vooral immigratie is hiervoor verantwoordelijk. Bij het lage scenario zien we dat het inwonertal op een gegeven moment onder het huidige niveau zakt. Het aantal huishoudens zal in het hoge scenario nog sterker stijgen. Dit komt deels door de bevolkingsgroei en deels door verdergaande huishoudensverdunding, wat weer het gevolg is van individualisering en vergrijzing. Er komen steeds meer een- en tweepersoonshuishoudens. Ook het lage scenario laat aanvankelijk nog een groei zien. Maar deze vlakt af en daalt uiteindelijk tot het niveau van nu. Met name de huishoudensontwikkeling is van belang voor de vraag naar woningen. In het hoge scenario komen er 3 miljoen huishoudens bij en zal er nog een vraag naar 3 miljoen extra woningen zijn, tegenover vrijwel niks (20.000 in heel Nederland!) in het lage scenario. Los daarvan zal er in beide scenario's nog een vervangingsvraag zijn, dus behoefte aan herontwikkeling. En we moeten bij het type woningen dus rekening houden met een andere huishoudenssamenstelling – meer een- en twee persoonshuishoudens.

Figuur 1 laat zien dat de huishoudensontwikkeling en dus de vraag naar extra woningen regionaal gedifferentieerd is. Door de verdergaande huishoudensverdunding zal het aantal huishoudens tot 2020 in vrijwel heel Nederland toenemen, in zowel het hoge als het lage scenario. Dit geldt met name voor de gebieden buiten de grote steden en buiten de Randstad. Amsterdam heeft een relatief lage huishoudensgroei omdat daar de gemiddelde huishoudensomvang al betrekkelijk klein is.

Verder valt op dat onder het lage scenario het aantal krimpregio's

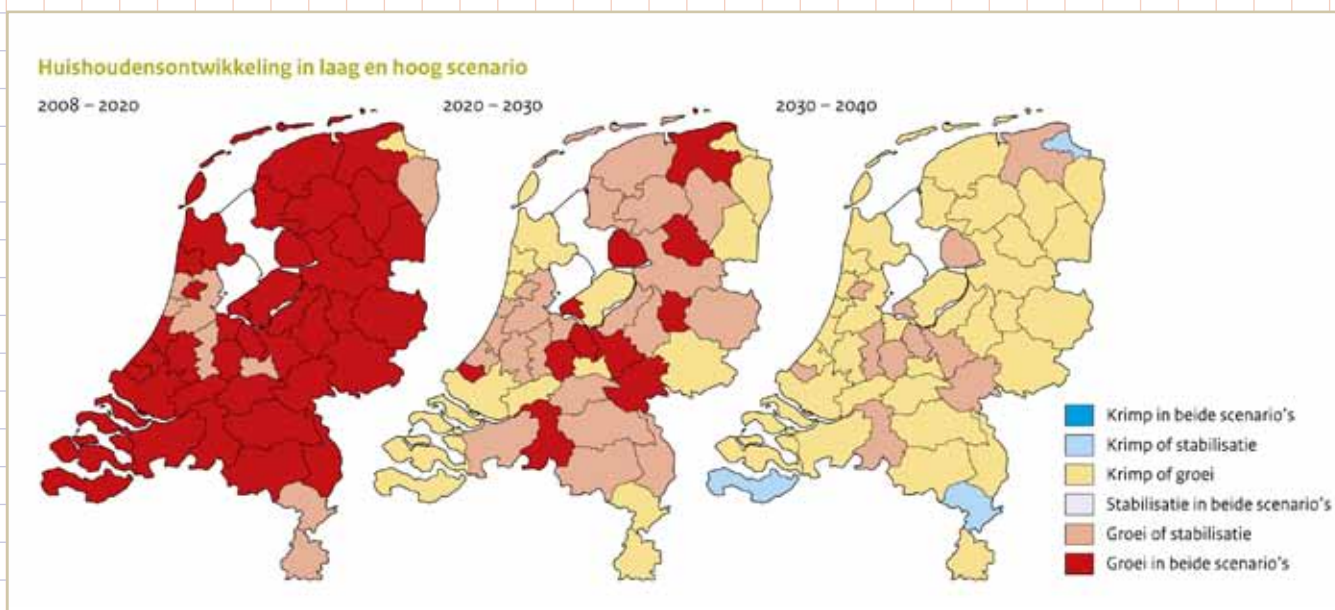
Deze pagina's komen tot stand onder verantwoordelijkheid van de Vereniging van Grondbedrijven

Secretariaat Vvg

Nassaulaan 12, Postbus 30435, 2500 GK, Den Haag

Telefoon (070) 373 86 69, Fax (070) 363 56 82

E-mail: info@vvg.nl, Website: www.vvg.nl



Figuur 1 Huishoudensontwikkeling in laag en hoog scenario (Bron: PBL, 2011).

in de tijd geleidelijk toeneemt, waardoor veel 'gele' regio's ontstaan, oftewel regio's die in het hoge scenario een huishoudensgroei laten zien en in het lage scenario krimp.

Context voor gebiedsontwikkeling

De context voor gebiedsontwikkeling is er dus een van grote onzekerheid. Opvallend is de enorme bandbreedte tussen het hoge en het lage scenario. Een verschil in uitbreidingsvraag van 3 miljoen woningen is aanzienlijk. Met onzekerheid komen risico's, risico's op overinvesteringen als groei wordt verwacht, maar krimp optreedt, en risico's op onderinvesteringen als rekening wordt gehouden met krimp, terwijl er zich uiteindelijk groei voordoet.

Daarnaast zien we, zoals gezegd, regionale verschillen. Groei en krimp zullen naast elkaar bestaan. Momenteel hebben we daar al wat ervaring mee. Een paar jaar geleden was de acceptatie nog beperkt, maar het krimpdiscours lijkt behoorlijk verankerd te zijn geraakt, zij het dat dit in de praktijk nog maar mondjesmaat tot daadwerkelijke bijstelling van woningbouwplannen leidt.⁶

Er is niet alleen onzekerheid en er zijn niet alleen regionale verschillen, maar er zijn ook regionale verschillen in onzekerheid. Er zijn een aantal zekere krimpregio's, vaak perifeer gelegen, en een aantal zekere groeiregio's, vaak de overloopgebieden van de Randstad. Maar de grootste groep bestaat uit regio's (op figuur 1 in geel) waar zowel groei als krimp kan gaan plaatsvinden.

Adaptieve planning

Hoe ga je als regio, gemeente of ontwikkelende partij om met die onzekerheid? In de *Ruimtelijke Verkenning* pleit het PBL voor adaptief plannen. Dit betekent een vorm van planning waarin woningbouw niet voor langere tijd vooruit wordt *geprogrammeerd*, zoals

we tot voor kort tot op nationaal niveau deden, maar een planning waarbij wel ruimte planologisch wordt *gereserveerd* – ruim gereserveerd – om schommelingen in de vraag op te kunnen vangen.

Daarnaast betekent het meer kleinschalig ontwikkelen, zodat doorlooptijden korter worden en flexibeler gereageerd en geanticipeerd kan worden op veranderingen in behoeften. Dit gaat beter wanneer niet in grote programma's en grote, integrale gebiedsontwikkelingen wordt gedacht. Oftewel het grote gebaar: het in een keer uitrollen van hele stadsdelen, of het nu om binnenstedelijke of om uitbreidingslocaties gaat. Soms komt er als tegenwerping dat grote ontwikkelingen schaalvoordelen opleveren. Maar dit is maar zeer de vraag. Uit een ander onderzoek dat het PBL recent heeft afgerond – een onderzoek naar grondexploitatie – blijkt dat de kosten voor bouw- en woonrijp maken en de plankosten per vierkante meter niet of nauwelijks afnemen bij een toename van de omvang van het plangebied.⁷ Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat grotere locaties een grotere complexiteit en *span of control* met zich meebrengen.

Kleinschalige ontwikkelingen bieden waarschijnlijk meteen een kans om meer ruimte te bieden aan het particuliere initiatief, zodat woonbehoeften en de realisatie daarvan dichter bij elkaar komen te liggen. Het concept Spontane Stad van Urhahn Urban Design⁸ is een mooie metafoer voor een vorm van verstedelijking die kleinschaliger is en meer ruimte biedt voor het particuliere initiatief, individueel of collectief.

Rol van de overheid

Wat is de rol van de overheid in dit perspectief? Vaak wordt meer organische stedelijke ontwikkeling geassocieerd met *minder* overheid, maar dat is maar voor een beperkt deel terecht. Het gaat

vooral om een *ander type* overheid.⁹ Een overheid die nog altijd een langetermijnvisie heeft, en daarnaast kaders en grenzen stelt waarbinnen particulier en privaat initiatief de ruimte krijgen. Dit zou ook gevolgen moeten hebben voor het grondbeleid. Actief grondbeleid is soms nodig om ontwikkelingen te initiëren. Maar de mate waarin we dit beleid in het recente verleden hebben gevoerd moet wellicht worden heroverwogen. Actief grondbeleid staat nu om financiële en praktische redenen onder druk – zie het Deloitte-rapport – maar ook vanuit meer fundamenteel en principieel oogpunt is een herbezinning zinvol. In 2007 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (toen nog Ruimtelijk Planbureau) hier al voor gepleit. Er werd onder andere gewezen op de dubbelepettenproblematiek¹⁰. Maar ook vanuit het omgaan met onzekerheid en risico's is de automatische reflex¹¹ van sommige gemeenten om gronden te verwerven en te ontwikkelen onwenselijk.

Tot slot resteert nog de vraag hoe als overheid om te gaan met de openbare ruimte en de infrastructuur, wanneer ontwikkelingen in tijd en ruimte gefragmenteerd plaatsvinden. Binnenplanse verevening, het betalen van die voorzieningen uit de grondexploitatie, is dan niet mogelijk. De overheid zal vaker moeten voorinvesteren en moeten zorgen dat het die investeringen op een later moment terugverdient via het kostenverhaalinstrumentarium, OZB-inkomsten of anderszins.

We staan op een tweekop: continueren van de staande praktijk of gaan we naar een vorm van stedelijke ontwikkeling die meer rekening houdt met onzekerheid en dus risico's beter beheersbaar houdt? Dit betekent niet het einde van grootschalige en integrale

gebiedsontwikkelingen – die zullen altijd blijven bestaan – maar wel meer aandacht voor het kleine 'gebaar'. Niet alleen in tijden van crisis, maar ook daarna!

- 1 Edwin Buitelaar is programmaleider bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en research fellow bij de Amsterdam School of Real Estate (ASRE).
- 2 Zie Deloitte (2011), Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven.
- 3 Dit artikel is gebaseerd op een lezing die is gehouden op het jaarcongres van de Vereniging van Grondbedrijven op 16 november 2011.
- 4 Zie PBL (2011), Nederland 2040: een land van regio's – Ruimtelijke Verkenning 2011. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 5 Gebaseerd op de WLO-scenario's: Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker & J. Schuur (2006), Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040. Den Haag / Bilthoven: CPB, MNP & RPB.
- 6 Zie Verwest, F. & F. van Dam (2010), Van bestrijden naar begeleiden: krimp in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 7 Buitelaar, E. & P. Witte (2011), Financiering van gebiedsontwikkeling: een empirische analyse van grondexploitaties. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 8 Urhahn Urban Design (2010), Spontane Stad. Amsterdam: BIS Publishers.
- 9 Een meer kaderstellende overheid die zich minder verlaat op detailsturing zou wel eens kunnen leiden tot 'minder' overheid, onder andere blijkend uit lagere plannen apparaatskosten.
- 10 Segeren, A. (2007), De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren. Rotterdam / Den Haag: Nai Uitgevers / RPB.
- 11 Ik pleit dus niet voor een algehele 'afschaffing', zoals anderen doen, maar voor een zeer selectieve inzet. Vergelijk met: Van der Krabben, E. (2011), Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Nijmegen: Radboud Universiteit.

PPS en gebiedsontwikkeling

Over de wijze waarop ruimtelijke veranderingen in Nederland plaatsvinden.

De nieuwe editie van *PPS en gebiedsontwikkeling* gaat over de wijze waarop ruimtelijke veranderingen in Nederland plaatsvinden. Opvallend bij veel van dergelijke projecten is de veelheid en verscheidenheid van publieke en private partijen die erbij zijn betrokken.

PPS en gebiedsontwikkeling biedt concrete handvatten

Deze geactualiseerde derde druk verliest zich niet in zeer gedetailleerde uitwerkingen, maar kiest voor:

- handzame overzichten,
- sprekende voorbeelden en
- checklists waarin de essentie van de onderwerpen naar voren wordt gebracht.

Daarbij is rekening gehouden met de verschillende niveaus aan tafel: de projectmedewerkers, de procesmanagers en de bestuurders.

Vanuit de positie van publieke partijen

PPS en gebiedsontwikkeling is bewust geschreven vanuit de positie van publieke partijen, omdat die meer en meer een initiatief- en regierol nemen bij gebiedsontwikkelingen. Juist vanwege dit perspectief is dit boek een nuttig instrument voor beide kanten van de onderhandelingstafel: de publieke en de private partijen.



In deze geactualiseerde druk geeft Drs. Bert Wolting, tevens eindredacteur, aan hoe met eerder aangevangen projecten nu wordt omgegaan, vooral in de projectvoorbeelden uit het verleden. Daarnaast is er een nieuw hoofdstuk van drs. Meint Pool RA, met aandacht voor waardebeoordeling, risicomanagement, financieringsmogelijkheden en de op te stellen business case per project. Hoogleraar gebiedsontwikkeling prof. dr. Ir. Arjan Bregman behandelt de nieuwste inzichten op het terrein van milieurecht, staatssteun en aanbesteding volgens de Europese regelgeving.

Voor meer informatie en om direct te bestellen gaat u naar: www.sdu.nl