

Programma NederLandBovenWater bepleit radicale verandering

(foto: Nationale Beeldbank, DNF-Style)

Systemverandering Now!

Michiel G.J. Smit, Redactie Stadswerk magazine

Er was een crisis voor nodig om aan te tonen dat de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland dramatisch is vastgelopen. Het programma NederLandBovenWater geeft al jaren voorzetten om hier verandering in te brengen. Dat is nu harder nodig dan ooit. Een gesprek met co-directeur Peter van Rooy.

» 'Gebiedsontwikkeling staat als een huis', zegt Peter van Rooy als hem gevraagd wordt wat er toch mis is met de ruimtelijke praktijk in Nederland. 'Het zijn tal van regels en mechanismen eromheen die ervoor zorgen dat er onvoldoende kwaliteit wordt gerealiseerd voor te veel geld, met een onaanvaardbaar lange looptijd. Wet- en regelgeving zijn bijvoorbeeld sterk verouderd en niet meer geschikt voor de situatie anno nu. We worden erdoor in de vorige eeuw gezogen.'

Van Rooy pleit echter niet voor een compleet stelsel van nieuwe wetten en regels. 'We hebben net de Crisis- en herstelwet ingevoerd. Die is in praktijk zo ingewikkeld gebleken dat er nog weinig

gebruik van is gemaakt. In de praktijk betekent het de zoveelste nieuwe wettelijke toets over besluitvorming met nauwelijks jurisprudentie, terwijl we al ten onder gaan aan de complexiteit van wettelijke toetsen. Ze moeten juist gesynchroniseerd worden.' Dat de nieuwe regering het omgevingsrecht drastisch gaat vereenvoudigen, ziet Van Rooy als een belangrijk pluspunt. En dat er regelgeving op til is om de enorme leegstand effectief aan te pakken, is eveneens positief. Maar daarmee is niet alle ellende van de baan. 'De maximale looptijd van een bestemmingsplan is bijvoorbeeld tien jaar. Dat blijkt voor veel complexe gebiedsontwikkelingen, zoals Brainport Eindhoven, te kort. Om de *business case* publiekrechtelijk rond te krijgen heb je zeker in deze tijd

minstens twintig jaar nodig. Rek de termijn dan op tot twintig jaar, zou ik zeggen. Een ander voorbeeld is het Bouwbesluit. Dat is in de afgelopen tien jaar telkens zo opgeplust dat woningen onbetaalbaar zijn geworden. Ook door allerlei binnenplannse voorzieningen toe te rekenen aan het individuele vastgoed. Het verhoudt zich niet meer tot de portemonnee van de gemiddelde Nederlander, die de komende jaren niet dikker wordt, en steeds strengere normen voor financiering. Hiermee wil ik overigens niet het nut ontkennen van strengere energie-eisen aan woningen.'

Wat is NederLandBovenWater?

NederLandBovenWater is een innovatieprogramma voor gebiedsontwikkeling in brede betekenis. Praktijken van binnenstedelijke, buitenstedelijke, infrastructurele, landschappelijke en waterschappelijke aard staan centraal. Vanuit wetenschappen wordt zodanig gereflecteerd dat de kans op succes in bestaande en nieuwe praktijken toeneemt. Door vanuit het programma in praktijken door te dringen, is en wordt daadwerkelijk werk gemaakt van verslimming en versnelling.

NederLandBovenWater wil graag dat dergelijke signalen uit de praktijk hun weg naar de Haagse besluitvorming vinden en tot verandering leiden. Daartoe wordt voorgesteld om per gebiedsontwikkeling een gebiedscommissaris aan te stellen. Van Rooy: 'De gebiedscommissaris - dat kan iemand van een publieke of private partij zijn - signaleert de knelpunten en kijkt kritisch of die ook echt ontstaan door wet- en regelgeving. Als dat het geval is klopt hij of zij aan in Den Haag, met idealiter als gevolg dat er via de ministerraad snel actie wordt ondernomen. Zo is geen verwarrende experimentenwet nodig en kan toch worden doorgepakt in innovatieve praktijken.'

Andere rol gemeenten

Maar er is meer aan de hand dan verlamme wet- en regelgeving. Van Rooy: 'De publieke geldstromen zijn aan het veranderen. Anders gezegd: overheden hebben een stuk minder geld te besteden dan voorheen bij gebiedsontwikkeling. Grondposities die de laatste jaren - ook door gemeenten - zijn verworven, moeten drastisch worden afgewaardeerd. Temeer nu na jaren van oprekken alle rek uit de hypotheekvoorwaarden is verdwenen. Het lukt niet meer om met de grondprijzen zoals ze in de boeken staan betaalbare woningen en/of leefkwaliteit te realiseren. Niet eerder is het moment zo goed geweest om het realisatierecht te ontkoppelen van de grondpositie, want die koppeling is een belangrijke oorzaak van alle strategische grondaankopen en de verlamme werking die dat heeft.'

Van Rooy vervolgt: 'Gezien deze situatie zouden gemeenten een andere rol moeten aannemen: faciliteren in plaats van bepalen. Helaas is bij veel gemeenten het kwartje nog niet gevallen. Het

gevolg is dat er grote verschillen gaan ontstaan tussen gemeenten die maar niet uit de ontkeningsfase komen - daar loopt de markt weg en gebeurt niks meer - en gemeenten die een snelle omslag kunnen maken - daar ontstaat ruimtelijke dynamiek en kwaliteit. Het hek is van de dam, en dat heeft nauwelijks iets te maken met de nieuwe liberale regering. Ook met een SP-premier was dit niet meer te stoppen geweest.' Wie denkt dat faciliteren gelijkstaat aan *laissez faire*, heeft het mis volgens Van Rooy. 'Integendeel. De overheid

Amsterdam Centraal Station, een van de een quasi-permanente bouwputten die ons land rijk is. (foto: Michiel Smit)





moet wel glasheldere groene en blauwe contouren vastleggen om gebieden waar geen bouwvergunningen worden verleend. Marktpartijen moeten erop kunnen vertrouwen dat nee ook echt nee is. Dan wordt het aantrekkelijk om aan de rand van een natuurgebied te gaan bouwen, vrij uitzicht op de natuur is immers tot in lengte van jaren gegarandeerd. In de Angelsaksische landen doen ze dat al jaren, maar in Nederland weet je nooit waar je aan toe bent.' Dat wordt wel het meest pijnlijk duidelijk in het Groene Hart, vindt Van Rooy. 'Elke keer wordt daar weer wat vanaf geknabbeld. Ik zou bijvoorbeeld geen huis kopen in de Zuidplaspolder, de nieuwste aanslag op het Groene Hart bij Rotterdam. Want wie zegt dat er over een aantal jaar niet weer een stuk wordt ingelijfd? Dan is je huis plotseling afgesneden van de natuur, nog los van de waterkwetsbaarheid. Bepaal nou duidelijk wat echt tot het Groene Hart behoort en haal daar geen vierkante meter meer vanaf!'

Gebrek aan focus

Ook het gebrek aan focus is volgens Van Rooy funest voor de ruimtelijke ontwikkeling. 'Voorbeelden te over. Rotterdam had twaalf 'vip-projecten' benoemd, Den Haag negen en met het bescheiden Nota Ruimtebudget moesten 23 projecten worden bediend. Dat is natuurlijk niet kiezen, investeerders gaan daar echt niet op in. Dat hebben ze jaren geleden al publiekelijk gezegd maar er is niets veranderd. Of de stationsomgeving van Arnhem: daar moest de ontwikkeling tijdelijk worden stopgezet omdat het aan middelen ontbrak. En wel doordrammen met Rijnboog, een planfiasco van tien miljoen op een steenworp van het station. Ik vind het onverantwoord om op zulke belangrijke plekken in steden jarenlang een bouwput te hebben. En waarom zegt Amsterdam niet: de komende tien jaar gaan we alleen nog maar aan de slag met de Noord-Zuidlijn en de Zuidas. Verder doorontwikkelen en behouden. Meer hooi op de vork verdunt de kwaliteit en maakt bouwputten quasi-permanent.

Zolang ik in het vak zit - een kwart eeuw - zie ik bestuurders die menen te moeten scoren met meeslepende bouwoperaties, terwijl kleine transformaties er minstens zo toe doen.'

Over beheer in relatie tot ontwikkeling is Peter van Rooy eveneens kritisch. 'Met veel moeite worden er plannen in financiële zin rondgebreid, vaak nadat er al het nodige is bekibbeld op de afwerking. Over financiering van het beheer is totaal niet nagedacht. De eindgebruikers, en dus ook de samenleving, zitten vervolgens met de gebakken peren. Ik vind dat, gezien het ontwikkelstadium waarin dit land verkeert, een plan geen doorgang zou moeten vinden als het toekomstige beheer niet in de exploitatie is opgenomen. Sowieso vind ik dat er veel te snel nieuwe plannen worden gemaakt. Als je bedenkt dat 99 procent van de ruimte al is ingericht, moet daar goed beheer worden toegepast. En voor die resterende

Peter van Rooy: 'Goed beleid is beheerondersteunend beleid en niet beheeronderdrukkend.'
(foto: Michiel G.J. Smit)

1 procent maak je plannen die een impuls aan de ruimtelijke kwaliteit geven, ook op de langere termijn. Hoe anders is de feitelijke situatie! Een plan is nog niet klaar, of een beleidsmedewerker komt weer met een nieuw plan, want dat is nu eenmaal zijn of haar taak. Ontwikkelaars hebben daar echt last van. Stop met beleid dat los staat van de realiteit. Het hindert meer dan dat het een bijdrage levert. Goed beleid is beheerondersteunend beleid en niet beheeronderdrukkend.'

Uit de impasse

Kortom, Van Rooy van NederLandBovenWater is buitengewoon kritisch over hoe het er momenteel aan toe gaat in dit land. Het programma biedt voorzetten om uit de impasse te komen, maar het is toch de professional zelf die het uiteindelijk moet doen. Hij heeft dan ook een duidelijke oproep aan de vakwereld: 'Hou op met navelstaarderij, kom uit de kokers! Als je dwarsverbanden weet te vinden en te benutten, is er veel meer mogelijk. Een voorbeeld: de gemeente Katwijk wil al jaren een parkeergarage ter vervanging van de parkeervlakte aan de kust. Als deze slim wordt gepositioneerd, kan het als kustverdediging dienen en kan Rijkswaterstaat meebetalen. Helaas lukt het tot nog toe niet door de verstikkende kluwen van regels van rijk, waterschap, provincie en gemeente te komen. Alles stuitte op het Kan Niet Virus. Maar nu lijkt het dan toch te gaan gebeuren. Overheden gaan de samenleving in plaats van eigen constructen centraal stellen. Onder druk van de crisis wordt alles vloeibaar.' <<

Stadswerk magazine volgt de komende tijd concrete initiatieven van NederLandBovenWater.

Websites

www.accanto.nl

www.nederlandbovenwater.nl

www.oranjewoud.nl

Levenscyclusbenadering als systeemverbetering



Henri Deelstra: 'Hoe anticipeer je op de tweede generatie gebruikers?'

We vroegen aan Henri Deelstra, adviesgroepmanager bij Oranjewoud, om de levenscyclusbenadering, een van de systeemveranderingen waar NederLandBovenWater zich mee bezighoudt, te concretiseren.

Een van de systeemverbetering waar NLBW zich op richt is de 'levenscyclusbenadering'. Oranjewoud heeft zich opgeworpen als trekker. Dit vanuit de overtuiging dat de brug tussen de werelden van 'ontwikkeling' en 'beheer en gebruik' hoognodig geslagen moet worden om te komen tot duurzame keuzes voor bestaande en nieuwe gebieden.

Doordat de ontwikkel- en beheerwereld met de ruggen tegen elkaar staan komen situaties voor waarin verpauperde gebieden tegen wil en dank worden 'beheerd'. Jaar in jaar uit stoppen we geld in gebieden die eigenlijk niet meer functioneren: dweilen met de kraan open. Voor nieuwe gebieden geldt vaak dat we bij locatie- of gebiedsontwikkeling vaak niet verder kijken dan de opleverings- en verkooptermijnen. Beheerkosten worden bewust of onbewust vergeten, waardoor nieuwe gebieden onvoldoende worden beheerd en snel sleets worden. Al met al wordt veel geld en energie verspild doordat we nog niet de stap hebben gemaakt om 'volhoudbaarheid' in gebiedsmanagement of -ontwikkeling mee te nemen.

Wanneer we met een andere blik kijken naar bestaande en nieuwe gebieden kunnen we zien dat elk gebied een 'levensduur' heeft. Een periode waarin het gebied goed functioneert voor de functie die het heeft. Hoe langer een gebied meegaat, hoe duurzamer je het zou kunnen noemen. Veel jaren '30 wijken zijn hier goede voorbeelden van. Deze wijken zijn decennia lang voldoende aantrekkelijk gebleken om stand te houden. Veel 'bloemkoolwijken' lopen na twintig jaar al tegen ouderdomskwalen op. Het loont dus om gebieden zodanig in te richten en beheren dat ze langer kunnen voldoen aan de eisen van huidige en toekomstige gebruikers. Focus op 'levensduur' of 'volhoudbaarheid' van wijken leidt tot een nieuwe manier van plannen, ontwikkelen en beheren.

Maar hoe doe je dat? Hoe anticipeer je op tweede generatie gebruikers? Hoe zorg je voor betrokkenheid en eigenaarschap van gebruikers voor hun eigen bedrijventerrein of woonwijk? Hoe kies je bewust tussen, beheren, renoveren, herstructureren of nieuwbouw in bestaande gebieden? Kun je levensduurdenken met systeemveranderingen afdwingen? Kun je de financiële voordelen inzichtelijk maken?

Voor nieuwe ontwikkelingen zou het bijvoorbeeld zeer wenselijk zijn wanneer we 'levensduur' beter kunnen inbrengen in *business cases* of exploitatieberekeningen. Op die manier kunnen we bewuste keuzes maken tussen gebieden die 'voor de eeuwigheid' worden gebouwd, maar ook keuzes maken voor meer tijdelijke bestemmingen. Inzicht in beheerkosten en gebruikswaarde voor en na een ingreep geeft inzicht in mogelijke kostenbesparing of verlenging van levensduur.

Daarnaast zou het wenselijk zijn wanneer we gedurende de 'levenscyclus' van een gebied bewuster kiezen tussen ingrepen. Afhankelijk van de levensfase kan gekozen worden voor beheren, renoveren, herinrichten, herstructureren of transformeren. In de praktijk worden deze keuzes niet bewust gemaakt of erger nog, ze zijn afhankelijk van de gemeentelijke afdeling die de opgave aanpakt. Een goede afwegingsmethodiek voor de juiste ingreep op het juiste moment zou miljoenen euro's en wellicht een hoop erfgoed besparen.

De levenscyclusbenadering van Oranjewoud richt zich op drie vragen:

- Hoe kun je de levensduur van bestaande en nieuwe gebieden verlengen?
- Hoe kunnen ruimtelijke ingrepen in bestaand gebied (van beheren tot nieuwbouw) beter worden afgewogen?
- Hoe maak je de voordelen van levensduurdenken met nieuwe rekenmethodieken financieel inzichtelijk?