

Post Vinex: keuzes en flexibiliteit vereist

Ries van der Wouden

Al ruim vóór het uitbarsten van de kredietcrisis kondigt zich een heroriëntatie van het verstedelijkingsbeleid in Nederland aan. De stedelijke ontwikkeling begint in 2010 aan een nieuwe fase na Vinex, en die werpt zijn schaduw vooruit in de planvorming. Bovendien is ook het speelveld sterk veranderd door de inwerkingtreding van de nieuwe WRO per 1 juli 2008. Er zijn nieuwe planfiguren, overheden voegen zich in een andere rol, en de grondexploitatie is transparanter en meer gereguleerd. De kredietcrisis legt een flinke hypotheek op de heroriëntatie. Woningverkoop en bouwproductie stagneert, op waardestijging gebaseerde grondexploitaties blijken niet meer te kloppen, en publiekprivate gebiedsontwikkeling wordt een stuk lastiger. Wat betekent dit voor de stedelijke ontwikkeling in de Randstad? Dat niet meer alles kan, is wel duidelijk. En keuzes komen in het verschiet, ook bij de verstedelijkingsopgaven.

Crisis en innovatie

De reacties op de kredietcrisis verschillen nogal. Bij de overheden lijken de ambities van de beleidsprogramma's op het gebied van stedelijke ontwikkeling nauwelijks aangetast. Wel is er een pakket crisismaatregelen uitgevoerd en heeft minister Van der Laan de sfeer rond de kredietcrisis benut om het thema 'krimp' hoger op de agenda te krijgen. Dat de beleidsmachine doordraait is misschien goed met het oog op de continuïteit, maar bij de plannemakerij voor de toekomst zou enige reflectie naar aanleiding van de kredietcrisis wel op zijn plaats zijn.

Vanuit de markt zijn de geluiden volkomen anders, zeker als het gaat om de projectontwikkelaars. Kopstukken als Neprom-voorzitter Peter Noordanus en Friso de Zeeuw van Bouwfonds benadrukken de ernst van de situatie op een toon die doet denken aan die van toenmalig premier Joop den Uyl ten tijde van de oliecrisis van de jaren zeventig. 'Het feest is voorbij', aldus de titel van een recent artikel van Friso de Zeeuw. Deze ernstige constatering gaan niet zelden vergezeld met een verzoek aan de overheid om een actieve investeringspolitiek te voeren en zo de projectontwikkelaars door de crisis te helpen.

In korte tijd zijn de verhoudingen omgekeerd. In plaats van de verwarring kwam er bij de publieke partijen herwonnen trots, bij de private partijen veranderde zelfbewustzijn met een vleugje hoogmoed in verlatingsangst. In dat klimaat komen weinig innovaties in de stedelijke ontwikkeling tot stand. Een nieuw inhoudelijk debat tussen publieke en private partijen is nodig, maar dat kan alleen op basis van het besef dat het maken van inhoudelijke keuzes urgent is.

Tuinieren

Dit besef is zeker aanwezig bij de altijd ideeënrijke projectontwikkelaar Rudy Stroink van TCN, die de ernst van de crisis wil benutten voor vernieuwing. Hij noemt in een recent interview met het tijdschrift Blauwe Kamer de kredietcrisis een *blessing in disguise*. Ze dwingt af te zien van grootschalige projecten, die jaren in beslag nemen en altijd weer leiden tot problemen en kostenoverschrijdingen. Zijn optie: laten we ons de komende jaren richten op het 'tuinieren', onderhoud en herstel van het stedelijk weefsel op een kleinschaliger niveau. En: de overheid moet kaders stellen en strenger zijn in de handhaving, maar zich minder inhoudelijk bemoeien met de ruimtelijke ontwikkeling. Meer *piecemeal engineering*, minder *grand design*.

Maar hoe zit het dan met die stedelijke megaprojecten als de Amsterdamse Zuidas, de Rotterdamse Stadshavens en De Binckhorst in Den Haag? Opmerkelijk genoeg dwingt de grotere transparantie in de grondexploitatie binnen de nieuwe WRO tot het denken in de door Stroink voorgestane richting. Deze grote projecten beslaan vaak decennia, maar bestemmingsplannen en exploitatieplannen hebben een maximale wettelijke tijdshorizon van tien jaar. Die kunnen dus niet meer voor het hele gebied worden opgesteld. De wet dwingt hier tot het opknippen van deze megaprojecten in deelplannen. Verevening tussen winstgevendende en verliesmakende deelplannen is daarmee niet meer mogelijk. Deze consequentie van de nieuwe WRO is pas onlangs gesignaleerd en het zoeken naar oplossingen moet nog beginnen. Wellicht leidt dat strakke wettelijke kader wel tot onvermoede keuzes en creativiteit in de stedelijke ontwikkeling.

Grand design

Bij de invulling van de Schaalsprong Almere in de Noordvleugel van de Randstad zijn de ambities vooralsnog niet door de kredietcrisis aangetast. Die blijven in stand vanwege het ingewikkelde politieke spel, waarbij de groeiopgave van Almere is gekoppeld aan uitbreiding van infrastructuur. Niemand heeft er in die situatie belang bij de ambities ter discussie te stellen. Toch is het in de huidige crisis onvermijdelijk dat dit een keer ge-

beurt, want het gat tussen ambitie en mogelijkheden zal groeien. Voor de periode tot 2030 is een uitbreiding van het aantal woningen met 60.000 en van het aantal banen met maar liefst 100.000 gepland. Dat is fors.

Natuurlijk, Almere is al snel gegroeid, maar de jaarlijkse woningbouwproductie was al in de jaren vóór de kredietcrisis gedaald tot net boven de 1100 woningen in 2007. Voor de realisatie van de Schaalsprong is dus bijna een verdrievoudiging nodig. De gemeente Almere wil daar, zoals blijkt uit de in juni en juli 2009 gepubliceerde Structuurvisie en Woonvisie/Woonagenda, invulling aan geven met een programma dat sterk is geënt op nieuwe (hoog) stedelijke woon- en werkmilieus inclusief de creatieve sector, teneinde Almere van een suburbane stad in een 'complete' stad om te vormen. Een stad die zich vooral aan de westkant ontwikkelt en zich oriënteert op de Amsterdamse regio. Kort gezegd wil Almere in 2030 meer lijken op de traditionele grote stad dan op het Almere van nu. Dat is een duidelijke keuze en tegelijkertijd een flinke trendbreuk. Almere gaat hiermee bewust in tegen de marktvaart naar grondgebonden woningen.

Maar het is de vraag of deze om politieke redenen in beton gegoten voorkeur op zijn plaats is. Het stedelijk programma is erg kwetsbaar. Kan Almere echt aantrekkelijke condities creëren voor creatieve milieus, terwijl deze ook aan de noordelijke IJ-oeveren in Amsterdam worden gerealiseerd? De gewenste verdere integratie met de Amsterdamse regio zou wel eens als een boemerang bij Almere terug kunnen komen: door verhevigde concurrentie met Amsterdamse hoogstedelijke milieus delft Almere het onderspit. Het probleem bij Almere is niet zozeer dat er geen keuzes zijn gemaakt, maar dat de keuze uitsluitend is gebaseerd op het *grand design*. Meer fasering, tussentijdse toetsing en een flexibeler programmering zouden voor de hand liggen.

Flexibiliteit en keuzes

Ook in de Zuidvleugel van de Randstad zijn de ambities groot. Met name bij het binnenstedelijk bouwen is de lat hoog gelegd: tachtig procent van de verstedelijkingsopgave 2010-2020 zou binnen bestaand stedelijk gebied plaats moeten vinden. Die ambitie wordt nu nog niet waargemaakt. In de huidige planvorming is ongeveer vijftien procent binnenstedelijk, aldus een overzicht van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Ook hier dus veel ambitie, maar een groot voordeel is dat in het project Stedenbaan en de daaraan verbonden monitor de voortgang van deze ambitie nauwkeurig kan worden gevolgd en dat tussentijdse bijstelling mogelijk is.

Tegelijkertijd is die flexibiliteit aan een kader gebonden, namelijk dat van de keuze voor binnenstedelijk bouwen. De uitweg naar het ongebreideld doorbouwen in het landelijk gebied is voor een belangrijk deel afgesloten. Als er programma's moeten worden aangepast en keuzes moeten worden gemaakt zal dat vooral binnen het bestaand stedelijk gebied moeten gebeuren, alleen de Zuidplaspolder kan in de regio nog functioneren als een 'ventiel' voor als de stedelijke druk te hoog wordt. Maar desondanks zal ook in de Zuidvleugel het maken van nieuwe keuzes en het stellen van prioriteiten onvermijdelijk worden. Neem bijvoorbeeld het Rotterdamse stadsgebied, waar niet alleen Stedenbaan doorheen loopt, maar ook de rivier een belangrijke ontwikkelingsas is. Daar staat na de Kop van Zuid en het Lloydkwartier nu het megaproject Stadshavens op stapel. Als niet alle ambities te realiseren zijn, wordt een keuze onvermijdelijk. Daarbij kan niet aan de voorkeuren van bedrijven en bewoners voor de haven dan wel de OV-knoop worden voorbijgaan.

Bij de realisering van de verstedelijkingsopgave in Nederland zullen de veranderde omstandigheden ons op den duur confronteren met de noodzaak keuzes te maken. Het is beter dat moment vóór te zijn en de kredietcrisis te benutten voor het bijstellen van ambities en het zoeken naar nieuwe oplossingen.

Rudy Stroink: laten we ons de komende jaren richten op het 'tuinieren'

Ries van der Wouden is adjunct-directeur bij Bureau Stedelijke Planning en autoriteit op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Eerder was hij onder andere sectordirecteur van het RPB en hoofdredacteur van S&RO.