

# Verstedelijking op de tast

door **Ries van der Wouden\***

Een nieuwe verstedelijkingsronde na 2010 is in de maak. Waar de vorige ronde werd gedragen door het concept 'compacte stad' ontbreekt een dergelijk concept nu.

Tegelijkertijd zijn de politieke ambities hoog en nemen de mogelijkheden om ze te realiseren af, zeker binnen de bestaande stad. Dit vraagt om een inhoudelijke impuls voor het debat over verstedelijking. Wordt het bijvoorbeeld niet tijd voor een taskforce? Een diagnose van de problemen en enkele voorstellen.



Ries van der Wouden

De Nederlandse ruimtelijke ordening loopt zich warm voor de volgende verstedelijkingsronde. Het Ministerie van VROM is in gesprek met gemeenten en regio's over de nieuwe woningbouwopgaven, die tussen 2010 en 2020 hun beslag moeten krijgen. Alhoewel er nog volop aan Vinex-locaties wordt doorgebouwd, leven de planners al lang in het volgende tijdperk. Ook in het urgentieprogramma Randstad, in de regionale gebiedsontwikkeling en in de structuurplannen van steden is er veel aandacht voor de toekomst van de verstedelijking. De politieke ambities zijn de laatste jaren weer sterk gegroeid, de Nota Ruimte heeft slechts tot een tijdelijke tempering geleid. Een productie van 80.000 tot 100.000 woningen per jaar, veertig procent van de nieuwbouwwoningen binnen bestaand bebouwd gebied, behoud van het landschap, 'Mooi Nederland', compacte stedenbouw, verbetering van de sociale en culturele kwaliteit van stadswijken. Maar meer dan ooit lijkt er een gapend gat te zijn tussen ambities en mogelijkheden. Want hoe en waar kunnen al die ambities worden gerealiseerd? Welke visie op verstedelijking combineert een hoge woningproductie, binnenstedelijke bouw en behoud van het landschap? Sinds de Nota Ruimte ontbreekt een verstedelijkingsconcept, het begrip 'stedelijk netwerk' leidt (nog?) niet tot een ruimtelijke strategie. Nieuwe ruimtelijke concepten zijn hard nodig. Want de verstedelijkingsopgave stuit binnen én buiten de bestaande stad op grote problemen.

## **Probleem 1: binnenstedelijke locaties raken op of zijn te duur**

De ontwikkeling van grote binnenstedelijke bouwlocaties was een belangrijk onderdeel

van de heropleving van het stedelijk wonen sinds de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Verlaten of onderbenutte stadlocaties werden getransformeerd tot nieuwe woon- en werklocaties: de oostelijke havengebieden in Amsterdam, de Kop van Zuid in Rotterdam, de Haagse Laakhavens, Céramique in Maastricht, het Paleiskwartier in Den Bosch, enzovoort. De binnenstedelijke transformaties hadden het economische tij mee, ze waren ook voor ontwikkelaars aantrekkelijk. Maar voor het komend decennium is de situatie anders. De grote herontwikkelingslocaties raken in een toenemend aantal steden op. In Amsterdam zijn na de ontwikkeling van de Noordelijke IJ-oeveren weinig grote locaties meer te vinden. Iets dergelijks geldt ook voor steden als Utrecht of Den Haag na de ontwikkeling van Laakhavens. De resterende binnenstedelijke locaties zijn én doorgaans kleiner van omvang én relatief duur om te ontwikkelen. De complexiteit van het grondbezit en de relatief lange ontwikkelingsduur van binnenstedelijke locaties gaan zwaarder meetellen (Buitelaar en Segeren 2008). Alleen Rotterdam beschikt over wat meer binnenstedelijke ruimte, maar juist in die stad is de druk op de woningmarkt van de vier grote steden het minst groot. Het ziet er dan ook naar uit dat de ambitie van de toekomstige bouw van veertig procent van de nieuwe woningen in het bestaand stedelijk gebied in veel steden bij lange na niet kan worden gehaald. Deze diagnose wordt ondersteund in een helaas te weinig opgemerkt rapport *Locatiekeuzes bij woningbouw* uit 2004 in de reeks Interdepartementaal beleidsonderzoek, een door het Ministerie van Financiën gecoördineerd initiatief. In dat rapport wordt

vastgesteld dat in het verleden de kostenbalans voor het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied vaak gunstiger was dan in het buitengebied, maar dat in de toekomst voor een groeiend aantal van de geanalyseerde stedelijke regio's juist het omgekeerde geldt. Daaronder enkele grootstedelijke gebieden in de Randstad. Als dan nog wordt bedacht dat een deel van de nieuwbouw op herstructureringslocaties wordt gerealiseerd waar doorgaans ook (en vaak meer) woningen worden gesloopt, dan is de 'netto' opbrengst gering. Het rapport stelt dan ook vast dat in de toekomst meer regionale differentiatie in de woningbouwopgaven gewenst is (IBO 2004). Dat is natuurlijk op zich een juist standpunt, maar voor de hoge ambities van het binnenstedelijk bouwen is méér nodig, zoals nieuwe inzichten in en visies op compacte stedenbouw. Daarbij gaat het zowel om de opgave zelf als om het proces van binnenstedelijk bouwen.

## **Probleem 2: de verstedelijking dreigt te verzanden in negatieve planologie**

Vinex was nog gebaseerd op het concept van de compacte stad. Stadsuitbreidingen dienden in, aan of nabij de stad plaats te vinden en zo de bestaande stedelijke structuur te versterken. Inmiddels is de situatie sterk veranderd. In plaats van de compacte stad kwam de regionale netwerkstad, in plaats van een rijksoverheid die uitbreidingslocaties vastlegde, kwam een rijksoverheid die sinds de Nota Ruimte niet meer doet. Voor beide ontwikkelingen zijn goede redenen, maar de gevolgen voor de regionale verstedelijkingsopgave zijn minder positief. Die moet het nu zonder een leidend ruimtelijk concept stellen, zoals 'vingerstad' of 'compacte stad' dat in het

verleden waren. Gevolg is dat verstedelijking buiten de bestaande bebouwing nu dreigt te gaan plaatsvinden langs de lijnen van wat wel negatieve planologie wordt genoemd. We weten vooral waar we niet willen verstedelijken, niet waar we dat wel willen. Verstedelijkingruimte wordt dan de restruimte die overblijft nadat is vastgesteld waar het niet mag om redenen van klimaat, natuur of landschap. Die situatie leidt zeker niet zonder meer tot het efficiënte ruimtegebruik, dat uit het oogpunt van een 'Mooi Nederland' gewenst wordt. Ook hier is meer visievorming op verstedelijking nodig, een ruimtelijke vertaling van het nog te abstracte concept van de regionale netwerkstad. Gelukkig zijn er op regionaal niveau wel enkele aanzetten tot visievorming te vinden. Zo is met het 'dubbelstad'-concept van Amsterdam en Almere een lijn uitgezet voor een verstedelijkingvisie voor het oostelijk deel van de Noordvleugel van de Randstad, en is ook het concept van de 'stedenbaan' veelbelovend. Beide zijn te beschouwen als eerste ruimtelijke uitwerkingen van de regionale netwerkstad. Wat dikwijls nog ontbreekt is de koppeling met de binnenstedelijke opgave en met de ontwikkelingen op een hoger schaalniveau.

### **Probleem 3: de verstedelijkingsopgave is te exclusief op wonen gericht**

In de debatten over de verstedelijkingsopgave ging het tot voor kort vrijwel uitsluitend over wonen. Inmiddels is het besef langzamerhand wel aan het doordringen dat de verstedelijkingsopgave tenminste ook infrastructuur en werklocaties zou moeten behelzen, maar behoudens sommige projecten krijgt dat nog weinig handen en voeten. En dat is een gemiste kans. Met name op ambitieuze doelstellingen als die van de compacte stedenbouw en verdichting en de bescherming van de open ruimte valt er veel winst te boeken bij werklocaties. Dat geldt zeker voor de bedrijventerreinen. De manier waarop bedrijventerreinen in Nederland tot stand komen, ligt al langer onder vuur. Om bedrijven te binden, geven gemeenten de grond voor bedrijventerreinen relatief goedkoop uit. Voor bedrijven zijn er daardoor weinig prikkels efficiënt met de ruimte om te gaan, en bovendien vestigen veel bedrijven zich op de bedrijventerreinen die beter elders in het stedelijk gebied zouden passen, bijvoorbeeld op gemengde woon-werkrelaties. Neveneffect van dit systeem is dat bedrijven gemakkelijk van oude naar nieuwe terreinen verhuizen, waardoor een grote herstructureringsopgave ontstaat (Gordijn e.a. 2007, Van Dinteren 2008). Indien dit systeem wordt doorbroken, kan een behoorlijke winst worden geboekt in het efficiënt grondgebruik in het stedelijk gebied, zowel in het bestaan stedelijk gebied als aan de stadsranden. Bovendien kan er door de ontwikkeling

van hoogwaardiger woon-werklocaties kwaliteitsverbetering in het stedelijk gebied ontstaan. Daarvoor is het ten minste nodig dat de werklocaties in de regionale verstedelijkingplannen worden ingepast en er striktere afspraken tussen de gemeenten komen over de uitgifte van bedrijventerreinen.

### **Probleem 4: de verstedelijkingsopgave is te weinig kwalitatief**

De knelpunten op de stedelijke woningmarkt en de markt voor bedrijfslocaties zijn niet alleen kwantitatief, maar ook en misschien wel vooral kwalitatief van aard. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is er meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van de stedelijke omgeving, van het woningbestand, de werklocaties, de openbare ruimte. Het gaat hier om veel meer dan de vormgeving van de stedelijke omgeving. Zo hebben de kwalitatieve tekorten op de stedelijke woningmarkt grote economische en sociale consequenties. Ze zorgen ervoor dat de stedelijke middengroepen nauwelijks een positie kunnen verwerven op de stedelijke woningmarkt. Die hebben de keuze tussen ófwel te blijven wonen in de sociale huurwoning, die in een eerder stadium van het leven is bemachtigd, ófwel de stad te verruilen voor een suburbane woonomgeving. De eerste optie heeft op zijn beurt weer gevolgen voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor de eigenlijke doelgroep. Jarenlange stedelijke vernieuwing heeft nog onvoldoende tot wervende stedelijke woon- en werkmilieus geleid. Bovendien is de stilte over de hervorming van de woningmarkt hier funest, omdat daarmee een aantal mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering worden bevroren. Een kwaliteitsprong in stedelijke woon- en werkmilieus is daarom een belangrijke doelstelling voor de verstedelijkingsopgave. Waar doelstellingen als de verhoging van woningproductie en het beschermen van de open ruimte de 'push-factor' van de verstedelijkingsopgave zijn, zou een kwalitatief programma de 'pull-factor' moeten vormen.

### **Naar een nieuwe verstedelijkingsopgave**

De optelsom van deze vier problemen maakt de komende verstedelijkingsopgave een zeer lastige, waarschijnlijk lastiger dan ooit tevoren. Het gaat immers om een complex geheel van ruimtelijke (met name het binnenstedelijk knelpunt is groot), conceptuele en institutionele factoren. Indien dit complex van factoren niet wordt aangepakt is het risico groot dat de komende verstedelijkingsopgave rokend vastloopt. Een strategie is dringend nodig, een strategie die én beter grip geeft op de knelpunten van de verstedelijking én leidt tot een steviger onderbouwing van de verstedelijkingsopgave. Een strategie, die tegelijkertijd robuust is én past bij de huidige bescheiden positie van de overheid in de ruimtelijke ordening. Want al te gemakkelijk wordt in het debat

teruggerepen op de 'grote werken' van de ruimtelijke ordening in de naoorlogse periode. De huidige verstedelijkingsopgave is echter niet te vergelijken met de Afsluitdijk, de Deltawerken of zelfs de woningbouw van de wederopbouw. Een nieuwe verstedelijkingsopgave zou niet alleen bestuurlijk, maar ook en vooral ruimtelijk en inhoudelijk moeten zijn. Een voorzet om tot zo'n agenda te komen staat hieronder.

### **De ontwikkeling van een programma compacte stedenbouw, waarin kennis en ervaring aan elkaar worden gekoppeld.**

Het lijkt alsof we al heel veel weten over verstedelijking en de mogelijkheden voor compacte stedenbouw, maar de schijn bedriegt. Wie bijvoorbeeld de schattingen van onderzoekers en ontwerpers over de mogelijkheden van binnenstedelijk bouwen naast elkaar legt, komt tot de conclusie dat die soms fors van elkaar verschillen. Zo denken ontwerpteam onder leiding van het lokaal architectuurcentrum Aorta niet minder dan 50.000 nieuwe woningen in het bestaand stedelijk gebied van Utrecht kwijt te kunnen, terwijl onderzoekers veel lager blijven steken. En dan is er nog het kwaliteitsaspect. Het verzoek van minister Cramer aan



Laakhavens

de rijksbouwmeesters om te bekijken hoe het stedenbouwkundig ontwerp kan bijdragen aan de kwaliteit van de verdichting is een mooi begin, dat uitbreiding met andere disciplines behoeft. En waarom is die hele belangstellingsgolf voor meervoudig ruimtegebruik aan het eind van de vorige eeuw weer volledig stilgevallen?

### **Het projectniveau van het binnenstedelijk bouwen verdient meer aandacht.**

Niet alleen het toekomstig gebrek aan grote binnenstedelijke ontwikkellocaties vormt immers het probleem, maar ook de complexiteit en de lange tijdsduur van binnenstedelijke projecten. Hier is ongetwijfeld nog veel winst te boeken, maar die kan pas zichtbaar worden als er open naar alternatieven wordt gekeken. Welke gevolgen zouden bijvoorbeeld een grootschaliger >>

gebruik van het concessiemodel hebben? Hoe kan flexibeler inzet van regels zorgen voor een afruil van publieke en private belangen, waar beide voordeel bij hebben? Maar ook: wat zijn de effecten van de nieuwe grondexploitatiewet?

**Beleidstrajecten als het MIRT en een voorgenomen nieuwe ronde sleutelprojecten kunnen veel explicieter in het licht van de verstedelijkingsagenda worden geplaatst.** Eventuele nieuwe sleutelprojecten lijken nu vooral onderdeel te worden van de duurzaamheidsagenda, maar waarom niet twee doelen gediend door een combinatie van duurzaamheid met verdichting? Daarnaast is het nodig om alternatieve beleidsopties onder ogen te zien. Hoe nuttig is bijvoorbeeld een alternatief instrumentarium voor de bedrijventerreinen, zoals de herstructureringsheffing (Gordijn e.a. 2007)? En moet er in het kader van verdichting niet weer eens positiever tegen sloop worden aangekeken, zoals architectenbureau Tangram suggereert (Mispelblom Beyer en Ten Dijke 2007). Of is het nuttig om voor stedelijke gebieden dichtheidsmaten in combinatie met infrastructuur te ontwikkelen, zoals in de in 2004 gepubliceerde ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor Greater London (Gossop 2008)?

**Integrale regionale visievorming op verstedelijking verdient grote prioriteit, ook of misschien wel juist binnen het uitgangspunt dat regionale differentiatie van de verstedelijking nodig is.** Zoals gezegd zijn er goede aanzetten, zoals stedenbaan en de dubbelstad Amsterdam-Almere in het oostelijk deel van de Noordvleugel, maar daar is de integratie van werklocaties nog onvoldoende. En daarbovenop laat het recente conflict tussen de provincie en de stad Utrecht over de woningbouwopgave in de polder Rijnenburg zien dat het lang niet overal zover is. Bovendien zullen veel bestaande plannen weer getoetst moeten worden aan nieuwe opgaven, zoals die rond de klimaatontwikkelingen. Alleen door voortdurende ontwikkeling en uitwisseling van regionale visies kan van de 'negatieve planologie' weer een positieve worden gemaakt.

**Een andere rol van de rijksoverheid.** Bij de verstedelijkingsopgave kunnen we niet terugvallen op de vertrouwde plannende overheid van enkele decennia terug, ook al zouden we het willen. Met de globalisering, de stevige positie van private partijen op de grondmarkt en de herordening van de woningmarkt aan het eind van de vorige eeuw is de situatie definitief veranderd. De rijksoverheid kan minder met de aloude sturing via geld en regels, en zal vaker moeten vertrouwen op 'zachte' instrumenten als kaderstelling, visievorming en kennisoverdracht. Dat is een andere rol, maar niet een minder actieve. Dat geldt zeker voor de ur-



Stedenbaan kaart

## LITERATUUR

- Buitelaar, Edwin, en Arno Segeren, *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Den Haag: RPB, 2008
- Dinteren, Jacques van, *Bedrijventerreinen als speelveld*, in: Property.nl Magazine 11/2008, 24-26
- Gordijn, Hugo, Gusta Renes en Michel Traa, *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen*, Den Haag: RPB, 2007.
- Gossop, Chris, *Towards a More Compact City – The Plan for London*, in: disP 2/2008, 47-55
- Interdepartementaal beleidsonderzoek verstedelijking (IBO), *Locatiekeuzes bij woningbouw*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2004
- Mispelblom Beyer, Bart en Charlotte ten Dijke, *Mooi dicht is niet lelijk! Slopen voor het goede doel*, Stadschiers 3/2007, 84-91
- Wouden, Ries van der, *Een nieuwe stedelijke agenda, overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*. Den Haag: RPB, 2007.

gente problematiek van de verstedelijking. Misschien is het tijd voor een breed samengestelde nationale taskforce verstedelijking, die een meer inhoudelijke impuls kan geven naast het nu vooral bestuurlijk gevoerde overleg. ◀◀

\*Ries van der Wouden is adjunct-directeur Bureau Stedelijke Planning, Gouda. Hij was tot 1 oktober 2008 sectordirecteur bij het Planbureau voor de Leefomgeving, voorheen Ruimtelijk Planbureau. Van 2004 t/m 2006 was hij hoofdredacteur van Stedebouw en Ruimtelijke ordening.