



Oostpoort (Amsterdam), bron: nieuwbouw.bouwfonds.nl

## WAT VERSTAAN WE ONDER 'GEBIEDSONTWIKKELING'?

Annie Breeuwsma

'Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft'

De rijksoverheid noemt gebiedsontwikkeling een werkwijze waarbij overheid, private partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende planning en uitvoering van ruimtelijke projecten.<sup>1</sup> Nu kan dit etiket bijna straffeloos op elk ruimtelijk project worden geplakt. Binnen de Praktijkleerstoel<sup>2</sup> Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft hanteren we daarom een meer specifieke definitie: 'gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied'. Gebiedsontwikkelingen kunnen grofweg onderscheiden worden in die waarin de 'groene' (landschappelijke) en 'blauwe' (water-) doelstellingen domineren, binnenstedelijke opgaven - waaronder transformatiegebieden en herstructureringsopgaven van naoorlogse woongebieden - en uitbreidingslocaties.



Oostpoort (Amsterdam), bron: [nieuwbouw.bouwfonds.nl](http://nieuwbouw.bouwfonds.nl)

### RUIMTELIJKE ORDENING TOEN EN NU<sup>3</sup>

#### WONINGWET

Eind 19<sup>e</sup> eeuw trok de bevolking van de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden en Noord-Brabant naar het huidige Rotterdam-Zuid om in de haven te gaan werken. Door de trek van de arbeiders en hun gezinnen naar de stad steeg het tekort aan woonruimte. Dit speelde niet alleen in Rotterdam, ook in Den Haag en Amsterdam veroorzaakte de industriële revolutie een trek van burgers van het platteland naar de stad. Voor de arbeiders werden goedkope woningen van zeer lage kwaliteit gebouwd, dicht opeen en met eenvoudige sanitaire voorzieningen. Bij de bouw van deze woningen was weinig aandacht voor goede voorzieningen, luchtverversing, isolatie en zonlicht.

Om aan deze misstanden een einde te maken, werd in 1901 de Woningwet vastgesteld. De Woningwet wordt door velen beschouwd als het beginpunt van Ruimtelijke Ordening in Nederland. Met de Woningwet werd de stedelijke ontwikkeling geregeld. Door intensivering van het ruimtegebruik werd het noodzakelijk geacht afzonderlijke wetgeving op te stellen. De staatscommissie Van den Bergh adviseerde in 1947 tot afzonderlijke wetten voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (WRR, 1998:33). Het zou echter nog tot 1965 duren voordat de eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in werking zou treden.<sup>4</sup> De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 is sindsdien al vele malen herzien.

#### DECENTRALISATIE

Het huidige regeerakkoord decentraliseert de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling verder naar provincies, gemeenten, marktpartijen en burgers. Dat is een bevestiging en versterking van het beleid dat het kabinet in 2003 heeft ingezet. Provincies geven in hun structuurvisie (voorheen in het streekplan) een strategisch beleid voor de gemeenten aan. Een gemeente kan daar alleen van afwijken indien er een

goede motivering voor is. Een realistische lijn, mits er geen sprake is van een gedeeltelijke decentralisatie. Dat leidt namelijk tot een versplintering van taken en verantwoordelijkheden en daarmee tot een fragmentatie van overheden en overheidslagen. Dat er een einde komt aan het topdown 'maakbaarheidsdenken' uit de wederopbouwperiode is overigens alleen maar goed; dat sluit niet aan bij de actuele opgaven en de situatie in de markt. In het ruimtelijk domein heeft het verleden uitgewezen dat rijksbeleid alleen succesvol is als het gepaard gaat met een uitgekende uitvoeringsstrategie en adequate budgetten.

#### DE BINNENSTEDELIJKE OPGAVE<sup>3</sup>

Sinds de woningwet in 1901 heeft de overheid langs de lijn van het volkshuisvestingsbeleid een belangrijke rol gespeeld in het plannen van de stedelijke ontwikkeling. Een eeuw lang was het oog op de toekomstige groei gericht. De Vinex markeert de overgang van een dominante overheidssturing naar een sturing met meer ruimte voor 'de markt'.

Het eind twintigste eeuw geïntroduceerde compacte stadsbeleid, maar ook de recente discussies over stedelijke verdichting, kan gezien worden als beleidskeuze die gericht is op de economische versterking van steden. Naar verwachting zal de bevolking in Nederland niet afnemen. Wel ontstaat er een scheiding tussen het platteland en de steden. Er bestaan nu al krimpregio's, zoals Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Oost-Groningen. Op termijn zal de helft of misschien wel tweederde van Nederland met krimp te maken krijgen. Daarentegen zullen de steden in krimpgebieden, zoals Groningen en Maastricht, verder groeien. Evenals sterke economische kennisclusters zoals de regio's Amsterdam, Utrecht en Eindhoven. Zoals Edward Glaeser en Joseph Gyourko hebben laten zien, past in groeiende steden de woningvoorraad zich aan door nieuwbouw, vooral aan de stadsrand, en prijsstijging in het centrum. Het loonniveau stijgt, zowel als oorzaak van de groei als tengevolge van de groei. Bij krimp ligt het in eerste instantie niet meteen voor de hand om huizen te

*Voor de arbeiders  
werden goedkope  
woningen van zeer lage  
kwaliteit gebouwd,  
dicht opeen en met  
eenvoudige sanitaire  
voorzieningen. Bij  
de bouw van deze  
woningen was weinig  
aandacht voor goede  
voorzieningen,  
luchtverversing,  
isolatie en zonlicht.*



Foto: Jos Westdijk

Minister Schultz

van Haegen:

*“Het roer moet om, met een andere aanpak van de ruimtelijke ordening, waarin we praktische stappen vooruit zetten.”*

slopen. De krimp wordt in dat geval opgevangen door prijsdaling op de huizenmarkt.

#### **DUURZAME GEBIEDSONTWIKKELING**

Naast demografische ontwikkelingen is het verduurzamen van de bestaande stad een belangrijke opgave voor de komende jaren. Met de introductie van het principe People, Planet en Profit door John Elkington in de jaren negentig is duurzaamheid verbreed van puur en alleen milieukwesties naar een veel grotere maatschappelijke opgave. Duurzaamheid is ook een economische factor geworden. De stedelijke opgave is het gezamenlijk investeren in de kwaliteit van onze leefomgeving, als randvoorwaarde voor een economisch concurrerend vestigingsklimaat. Vanuit dit perspectief gaat het niet alleen om de stad als economische motor, maar herbergt de stad economisch, sociaal, ecologisch en cultureel kapitaal. Willen we serieus werk maken van onze kenniseconomie en de binnenstedelijke opgave, dan is een analyse nodig van dit kapitaal en bijbehorende maatschappelijke kosten. Dit vraagt om een paradigma wisseling. De wederopbouw stond voor groei, met een focus op inkomsten uit het gemeentefonds en uit de grondexploitatie van nieuwbouw van woningen en kantoren. Dit tijdperk is voorbij. De opgave voor vandaag betreft ook het slim omgaan met de maatschappelijke kosten van de toekomst.



taties van nieuwbouw van woningen en kantoren. Dit tijdperk is voorbij. De opgave voor vandaag betreft ook het slim omgaan met de maatschappelijke kosten van de toekomst.

#### **GEBIEDSONTWIKKELING ANNO 2011 EN VERDER**

Tijdens het, door de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft georganiseerde, praktijkcongres ‘Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit’ spraken diverse publieke en private partijen over manieren om gebiedsontwikkeling weer vlot te trekken. Hierna volgen enkele belangrijke uitspraken van prominente spelers in het veld.

**Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling, schetst de knelpunten van de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling:**

*“In bijna alle vastgoedsectoren valt de vraag terug, is de financiering van projecten complexer en voldoet de top-down blauwdrukaanpak van planontwikkeling niet meer. Voor veel commerciële vastgoedpartijen, grondbedrijven en corporaties betekent de crisis een forse financiële aderlating.”*

Maar De Zeeuw benadrukt vooral de positieve kanten van de crisis: *“De eindgebruiker komt centraal te staan, plannen realiseren vraagt weer om vakmanschap en het kostenbewustzijn neemt toe.”*

Lang niet alles is nieuw en anders. Zo moet het ambacht van de planeconoom juist weer in ere worden hersteld, vindt De Zeeuw: *“De economische invalshoek kreeg te weinig aandacht bij gebiedsontwikkeling. Die kan ons nu helpen om ideologisch op de spits gedreven debatten over bijvoorbeeld binnenstedelijke verdichting en duurzaamheid te verzakelijken. Een nuchtere economische kijk maakt duidelijk wat wel en niet kan.”*

Plankosten moeten we wat hem betreft halveren, evenals de proceduretijd (nu: 7 tot 15 jaar voor een binnenstedelijk plan). Provincies kunnen gemeenten scherper aansturen in een realistische woningbouw- en kantoorprogrammering.





Strijp R, Eindhoven,  
bron: Amvest

**Minister Schultz van Haegen:** *“Het roer moet om, met een andere aanpak van de ruimtelijke ordening, waarin we praktische stappen vooruit zetten.”* Zij heeft geen behoefte aan weidse vergezichten. Volgens de minister moeten we de wensen van eindgebruikers als uitgangspunt nemen, vertrouwen op de eigen kracht van regio's, zorgen dat we nieuwe combinaties maken en vooral: zorgen dat Nederland 'van de handrem' gaat, door regels en procedures drastisch te vereenvoudigen.

**Peter Keur, directievoorzitter FGH Bank en lid hoofd-directie Rabo Vastgoed Groep:** *“Het gaat om 'less debt en more regulations'. Dit heeft zijn weerslag op de vastgoedfinancieringsmarkt. Het aantal vastgoedfinanciers is sterk gedaald.”* Keur ziet op de financiële markten voorlopig nog geen wezenlijk herstel. *“Toch is er een weg omhoog, al verloopt hij traag en onvoorspelbaar. We moeten terug naar de basis. Projectontwikkeling moet in ruimtelijke samenhang gebeuren. Met flexibele programma's in plaats van blauwdrukken. Banken moeten weer dicht bij de klant staan en in een vroeg stadium meedenken over plannen. Maar de courantheid van een project en een kritische toets of tegelijkertijd concurrerende projecten in de buurt op de markt komen, blijven uiteindelijk doorslaggevend voor financiering.”*

*“Inbreng van eigen vermogen is belangrijk om de financiering van gebiedsontwikkeling op gang te houden,”* stelt **Nicole Maarsen, algemeen directeur Maarsen Groep en NEPROM-bestuurslid.** *“Ontwikkelaars die snel geld willen verdienen en meteen weer weg zijn, zijn niet meer van deze tijd. Gemeenten moeten prioriteiten stellen aan het aantal locaties waarin ze willen investeren.”*

**Geurt van Randeraat, directeur SITE urban development:** *“Om uit de impasse van gebiedsontwikkeling te komen, moeten we af van dikke contracten en inflexibele masterplannen. Bij deze tijd past bescheidenheid. Ontwikkelingen zullen meer van onderop moeten plaatsvinden.”*

**Jan Visser, hoofd strategie en bestuur van de gemeente Alkmaar,** sluit zich hierbij aan: *“Gebiedsontwikkeling begint van onderop, bij ondernemers en consumenten die iets willen. Als zij iets willen, komt financiering vanzelf wel los.”*

Het Rijk trekt zich verder terug uit het regionale domein, provincies krijgen in de ruimtelijke ordening zwaardere taken en verantwoordelijkheden. Kunnen provincies die stevige rol wel aan? **Co Verdaas, gedeputeerde provincie Gelderland:** *“Provincies hebben nog een forse slag te maken. We moeten meer met gelden durven sturen. Gemeenten die hun plannen onderling niet beter afstemmen, kunnen we bijvoorbeeld financiële middelen voor herstructurering ontzeggen. Desnoods blokkeren we plannen.”*

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft geeft in de publicatie 'Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit. Wat NU te doen?' met het bijbehorende 10-punten actieplan praktische handreikingen om gebiedsontwikkeling weer vlot te trekken. Kijk voor meer informatie op [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu).

<sup>1</sup> Dr. P. Winsemius, minister VROM, Brief aan Tweede Kamer, november 2006

<sup>2</sup> De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de faculteit Bouwkunde, afdeling Real Estate & Housing, van de TU Delft is een initiatief van een aantal marktpartijen (gebiedsontwikkelaars) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Eerder genoemde partijen maken samen met de TU Delft deel uit van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG).

<sup>3</sup> Naar een andere dagelijkse realiteit in de binnenstedelijke opgave, de realiteit van morgen. Door: Agnes Franzen

<sup>4</sup> Meer ruimte voor maatwerk; de effecten van de invoering van het projectbesluit bij gemeenten. Afstudeeronderzoek door Paul van Lisdonk en Taco de Jongste.



IJsseldelta-Zuid