

Duurzame gebiedsontwikkeling als verdienmodel

Sybilla Dekker & Peter van Rooy

Voor gebiedsontwikkeling is een breed maatschappelijk verhaal nodig, naast andere regelgeving en een andere bestuurscultuur. Nederland komt als wereldlaboratorium voor duurzame gebiedsontwikkeling in beeld, in navolging van de stad voor volkshuisvesting en het platteland voor landbouw. Niet alleen als ideologie maar als krachtig verdienmodel, door ruimtelijke functies juist in financieel-economisch opzicht met elkaar te verbinden. Hierdoor komen de meest uiteenlopende innovaties los en bereiken we meer met minder middelen. Zo ontstaan weer focus en kracht en krijgen we zin in de 21^{ste} eeuw.

Strakke scheiding stad en land

Al vele jaren horen we deskundigen roepen dat er voor onze ruimtelijke inrichting transities nodig zijn. Welnu, volgens ons zitten we midden in een transitie. Met alle kansen en dilemma's die daar bij horen. Als we terugkijken in de tijd, was tot de Tweede Wereldoorlog sprake van een relatief sterke scheiding tussen stad en land. Het waren twee culturen naast elkaar. Het dominante maatschappelijke verhaal voor de stad was volkshuisvesting, dat voor het platteland was landbouw. In feite waren dat de twee onbetwiste hoofdfuncties, waarbij andere belangen konden aanhaken. In de steden zijn functies om gezondheidsredenen steeds strikter van elkaar gescheiden. Later gebeurde dat om milieukundige redenen op het platteland.

Eén dunbevolkte stad

Vanaf de wederopbouw zijn stad en land verrijkt met tal van nieuwe functies. Denk aan de weginfrastructuur. Die is als nieuw bloedvatstelsel gerealiseerd, waar mogelijk keurig gescheiden van onze ruimtelijke klassiekers volkshuisvesting en landbouw. Denk ook aan recreatieterreinen, kantoorlocaties, bedrijventerreinen, winkelcentra en vliegvelden. Nieuwe functies kregen een plaats in de ruimte. Geleidelijk vervaagde ook het onderscheid tussen stad en land. Thans geliefde locaties zijn stadse dorpen en dorpse steden. Waar steden op mondiale schaal mensen krachtig aanzuigen en wetenschappelijk onderbouwde prognoses erop wijzen dat in 2050 driekwart van de wereldbevolking in grote steden leeft, vervaagt in Nederland het onderscheid tussen stad en land. De gevleugelde uitspraak dat Nederland een dunbevolkte stad is met een plaats voor iedere minderheid kan hiervoor een plausibele verklaring zijn.

Meer van hetzelfde

Eveneens ingegeven door de geest van de wederopbouw met bijbehorende babyboom zit het denken in termen van oneindige kwantitatieve groei er stevig in. Waar in 1962 de miljoenste naoorlogse woning werd opgeleverd, zo is in vergelijkbaar tempo gewerkt aan bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Inmiddels staan er zoveel op zogeheten zichtlocaties dat ze vanaf de snelweg elk zicht op het open landschap ontnemen. Wakker geschrokken door de financieel-economische crisis weten we sinds kort dat we zijn doorgeslagen in kwantitatief bouwen. Op de schaal van Nederland staan alle woningen in een middelgrote stad te koop. In perifere gebieden worden nimmer bewoonde woningen gesloopt of ontbreekt het zelfs aan middelen om te slopen, waardoor ook in ons land de eerste ‘ghost towns’ denkbaar zijn. Van de kantoorgebouwen staat bijna twintig procent leeg, terwijl nog heel wat nieuwe vierkante meters in de pijplijn van de bouw zitten. Bedrijventerreinen vertonen gaten en worden ruimtelijk bepaald niet optimaal benut. Ook tal van recreatieterreinen zijn kwantitatief uit hun voegen gegroeid en laten kwalitatief te wensen over. Hierdoor daalt de omzet en neemt de kans op investeringen af.

Landschappelijke verrommeling

De vele nieuwe functies, die zonder breed maatschappelijk verhaal een plek in de ruimte hebben gekregen, in combinatie met de kwantitatieve groei, zijn waarschijnlijk de oorzaken voor wat geldt als verrommeling van het landschap. We begrijpen de samenhang niet meer, worden er onverschillig door en kijken naar overheden voor de oplossing. Zonder een breed gedragen verhaal kan een bestuurder maar tot op zekere hoogte daadwerkelijk sturen. Het is immers zijn of haar ruimte niet en hij of zij is daardoor voor opgaven en oplossingen afhankelijk van het mentale eigenaarschap van mensen die met een gebied zijn verbonden. Om hieraan gehoor te geven is met de Nota Ruimte ingezet op gebiedsontwikkeling als werkwijze om met elkaar slim en snel te komen tot kwaliteitsslagen in wonen, werken, winkelen, recreëren en beleven van groen en landschap.

Spectaculaire resultaten gebiedsontwikkeling

Met deze werkwijze zijn spectaculaire resultaten geboekt. Tientallen goede voorbeelden laten zien dat voor ruimtelijke kwaliteitsverhoging vrijwel altijd samenspel tussen publiek, privaat en particulier is vereist. Anders gezegd tussen betrokken overheden, marktpartijen die professionele kennis, kapitaal en daadkracht kunnen inbrengen en bewoners en gebruikers van het gebied, die over unieke gebiedskennis blijken te beschikken. Hun kennis blijkt onmisbaar, wetende dat ogenschijnlijke details in ontwerp en architectuur juist het verschil kunnen maken tussen iets dat uitnodigt tot verdere investeringen of tot ruimteconsumptie.

Een actueel voorbeeld is de Overdiepse polder aan de Maas in Brabant. Bewoners hebben de beleidsurgentie van waterberging geaccepteerd en mee omgebogen naar een kans. Alle bestaande woningen worden gesloopt, er worden terpen aangelegd voor nieuwe woningen en agrarische bedrijfsgebouwen. Voor de architectuur is een prijsvraag uitgeschreven. Met instemming van de ondernemers worden niet alleen de woningen maar ook de stallen onder architectuur gebouwd. Zo ontstaat een 21^{ste} eeuwse boerderijstraat met trotse bewoners en een gebied met een voor fietsers en wandelaars beleefbare identiteit.

Andere regels en andere vaardigheden

Ondanks overtuigende bewijzen dat gebiedsontwikkeling als werkwijze werkt en steeds meer enthousiasme oproept bij een steeds pluriformer gezelschap, blijkt het in de praktijk niet eenvoudig. Om de kans op succes te vergroten, zijn andere regels nodig. Nu wordt een gebied bedolven onder nog veelal sectorale regelgeving. Voordat de schop de grond in kan, moet voor vijftien toetsen een hoog rapportcijfer worden gehaald. Vijftien toetsen met eigen procedures en sectorale toetsers die ook sectoraal rapporteren. Een geweldig initiatief kan op één onvoldoende vastlopen. Het is strenger dan het strengste schoolregime. We besteden zeventien maal meer tijd en geld aan het toetsen dan aan het ontwerpen. Ook ten opzichte van realisatie gaat niet zelden meer tijd zitten in het toetsen. En dat al die sectorale toetsen tezamen de landschappelijke verrommeling niet hebben kunnen verhelpen, zet vraagtekens bij de effectiviteit van deze manier van werken.

Complementair werkende overheden

Naast andere regels zijn voor ruimte, als zwaar publiek gedomineerd dossier, overheden nodig die complementair en facilitair werken. Rijk, provincies en gemeenten zitten op elkaars stoel en doen te zeer meer van hetzelfde. Ze stapelen inhoudelijke visies met een minachting voor realisatie en coördineren zich suf. Gemiddeld duurt het acht jaar voordat het publieke gezelschap een ei heeft gelegd. Terwijl de samenleving smeekt om daadkracht en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in aanzet een heldere bevoegdheidsverdeling geeft. Ook de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte is glashelder: dat wat binnen rijkskaders door provincies kan worden gedaan, kan het rijk loslaten. Evenzo geldt dat voor gemeenten in relatie tot provincies en private partijen en particulieren in relatie tot gemeenten. Zo kan ieder doen waar die goed in is.

Nieuw maatschappelijk verhaal

Naast andere regels en complementair werkende overheden is voor het succes van gebiedsontwikkeling een maatschappelijk verhaal nodig. Een verhaal in navolging van stad en land met daarin dominant volkshuisvesting en landbouw.

Dat verhaal werd door iedereen begrepen en was daardoor sterk sturend, zonder regelgeving en bestuurlijke en juridische interventies. Het nieuwe verhaal zou wel eens duurzame ontwikkeling kunnen zijn. Als balans tussen people, planet, profit en prospect. Als verdienmodel op grond van wederkerigheid tussen sectoren. Woningbouw, energieproductie, waterbeheer, stadslandbouw, infrastructuur, mobiliteitsconcepten, recreatie, zorg, onderwijs, cultuur en natuur met wildernisvlees kunnen elkaar zodanig versterken dat ook business cases van de nabije toekomst rond te krijgen zijn. Want dat de tot voor kort gangbare sectorale rijksbijdragen op zijn minst voorlopig in waakstand zullen staan, moge duidelijk zijn. Wellicht nog belangrijker is het ontstaan van verrassende innovaties op de raakvlakken van momenteel nog los van elkaar opererende sectoren.

Inzet op sluitende gebiedsexploitatie

De schaarste aan publieke middelen is in onze beleving echter een buitenkans om niet uitsluitend uit ideologie maar uit welbegrepen eigenbelang werk te maken van duurzame ontwikkeling. In wellicht één van de laatste grote uitleglocaties van Nederland, Rijnenburg in de Utrechtse hogedrukregio, wordt alles uit de kast gehaald om een investeringsvolume van 1,8 miljard euro voor elkaar te krijgen zonder afhankelijkheid van publieke middelen. Het is een experiment om te kijken hoever we kunnen komen met de gebiedsexploitatie. Zeker is dat we alleen stappen kunnen zetten als we ruimtelijk tot wezenlijk andere arrangementen komen. Dogma's van scheiding tussen functies, vaak gestoeld op volledig achterhaalde argumenten, zullen moeten worden losgelaten. Waar tuinbouwkassen energie leveren aan bedrijven, staan ze bij voorkeur niet te ver van elkaar. Waar fiets en taxi's het winnen van privéauto's, worden op logische plaatsen transferia aangelegd. Waar wonen en werken kan worden gecombineerd, gebeurt dat op belendende percelen zodat files op rondwegen zoveel mogelijk worden voorkomen.

Nederland wereldlaboratorium

Duurzame gebiedsontwikkeling is voor Nederland een wenkend perspectief. Niet alleen voor de kwaliteit en het welbehagen in eigen land maar ook als exportproduct. Juist onze ruimtelijke beperkingen nodigen uit tot creativiteit. Onze tradities met waterbouw, landbouw, logistiek, architectuur en design zijn nog altijd wereldbekend. Er is een mondiale behoefte aan duurzame concepten die echt werken en die in de praktijk laten zien dat we meer met minder kunnen bereiken. Nederland heeft alles in zich hiervoor een wereldlaboratorium te worden. Het zou ons land en onze cultuur een ongekende boost kunnen geven. Wat vraagt het van overheden om dit te bereiken?

Centraal wat moet

Terugkijkend op de eerste jaren na de Nota Ruimte heeft het rijk niet zozeer losgelaten als wel in de steek gelaten. Alsof het rijk er niet meer toe zou doen. De afgelopen jaren duikt het rijk onder het mom van regie weer in inhoud en coördinatie. Uit onzekerheid lijkt opnieuw te worden ingezet op herstel van de macht van de gewoonte, namelijk sturen van bovenaf. Dit frustrleert het eerder ingezette proces van de bal daar leggen, waar die het beste kan worden ingeschoten. In onze beleving is het rijk er bij uitstek voor het nieuwe grote verhaal van duurzame gebiedsontwikkeling, de hoofdstructuren, programmatische consistentie en voor zodanige wet- en regelgeving dat vooral anderen in staat zijn slim en snel tot uitvoering te komen. Bijvoorbeeld door één Omgevingswet op basis van de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en experimenteerruimte voor fascinerend handelen.

Provincies voor krachtige regio's

Gedacht binnen het Huis van Thorbecke zijn de provincies na het rijk de eerste overheidslaag om werk te maken van duurzame gebiedsontwikkeling. Hun kerntaak ligt in het fysieke domein, in het mogelijk maken van regionale opgaven, in het helpen van gemeenten en in afstemming tussen lokale initiatieven. Voor provincies was het fenomeen 'ontwikkeling' nieuw, na decennia van integreren van sectoraal rijksbeleid en toetsen van gemeentelijk beleid. De voortvarendheid waarmee provincies hun nieuwe uitdaging hebben opgepakt is zeer verschillend. Daar waar bestuurders hun nek hebben uitgestoken en gezaghebbend konden optreden, zijn spectaculaire sprongen gemaakt. Wat te denken van IJsseldelta Zuid waar waterveiligheid, woningbouw, infrastructuur, natuur en landschap tussen Zwolle, Meppel en Emmeloord integraal en toekomstbestendig worden gerealiseerd. Wat nog te wensen overlaat is interprovinciale programmasturing en een actieve rol in regionale afstemming van bedrijventerreinen, woninglocaties en voorzieningencentra. Hier ligt een belangrijke verklaring voor de verfoeide verrommeling en misinvesteringen.

Samenwerkende gemeenten

Gemeenten zijn voor gebiedsontwikkeling belangrijke spelers. Als overheid staan zij het dichtst bij gevoelde gebiedsurgenties en zijn zij in staat die te verbinden met beleidsurgenties van hogere overheden. Spraakmakende realisaties van gebiedsontwikkeling zijn vooralsnog vooral het werk van vooruitstrevende gemeenten die binnen eigen grenzen aan de slag zijn gegaan. Voorbeelden zijn Ceramique in Maastricht, Paleiskwartier in Den Bosch en Nieuw Leyden in Leiden. In deze en andere goede voorbeelden zijn kwaliteiten toegevoegd waar aspirant bewoners en gebruikers ook in 2010 voor in de rij staan.

Het zijn stuk voor stuk levende bewijzen dat de vrees voor demografische veranderingen vooral een vrees is voor eigen onvermogen om op regionale schaal samen te werken en gezamenlijk tot condities voor iets bijzonders te komen. Toch dwingt deze tijd tot een rigoureuze afscheid van vrijblijvende lokale plannen die, als ze al worden gerealiseerd, niet volhoudbaar zijn in de sfeer van voorzieningen en beheer. Ook is er de noodzaak van bestemmingsplannen op hoofdlijnen met voldoende functieflexibiliteit.

Ieders winst zit in kiezen

Voor alle overheden en ook voor marktpartijen en particulieren is kiezen het devies. Voor gebieden, voor thema's, voor de inzet van middelen. Kiezen is een voorwaarde voor maatschappelijke meerwaarde en genereert focus en kracht. En dat is wat we de komende jaren nodig hebben.

Sybilla Dekker is voormalig minister van VROM en thans bestuurder en commissaris. Peter van Rooy is directeur van Accanto en codirecteur van het programma gebiedsontwikkeling NederLandBovenWater. Beiden danken Hans Mommaas (hoogleraar Universiteit van Tilburg) voor zijn inspiratie.