**Rondetafelconferentie**

**‘Entwicklung neuer Stadtquartiere – Ansätze und Erfahrungen in den Niederlanden und in Nordrhein-Westfalen’**

***Ontwikkeling nieuwe stadswijken – aanpak en ervaringen in Nederland en in Nordrhein-Westfalen***

*door Kees Hagendijk*

**Inleiding**

Op 15 juni 2016 vond in Düsseldorf een rondetafelconferentie plaats over verschillen en overeenkomsten tussen stedelijke gebiedsontwikkeling in Nordrhein-Westfalen en Nederland. Het was – zoals bij een uitwedstrijd een thuiswedstrijd hoort en omgekeerd – een vervolg op eenzelfde conferentie op 20 oktober 2015 in Eindhoven. Het initiatief voor de conferenties kwam van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, in samenwerking met vastgoedontwikkelaar BPD en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (directoraat Wonen). Partner van Duitse zijde was het ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.

Over de eerste bijeenkomst in Eindhoven verscheen het rapport *Rondetafelconferentie over stedelijke gebiedsontwikkeling in Nordrhein-Westfalen en Nederland. Onderzoek, discussie en vergelijking* (december 2015). Markante vaststelling daarin is onder meer dat, anders dan in Nederland, actief grondbeleid door gemeenten in Nordrhein-Westfalen en Duitsland als geheel weinig voorkomt. In relatie daarmee zijn publiek-private samenwerkingsconstructies in Duitsland vrij zeldzaam. Dit is weer terug te vinden in de Duitse bestuurscultuur van distantie – of ook wantrouwen – tegenover marktpartijen. In Nederland is de afstand beduidend kleiner en wordt pragmatischer met elkaar omgegaan.

Uitgesproken verschillend is verder de strakke planning in Duitsland versus de meer flexibele planning die in Nederland, sinds de crisis, zijn intrede deed. In samenhang daarmee zien we dat in Nederland de wet- en regelgeving vereenvoudigd en versoepeld wordt, terwijl het Duitse *Baurecht* erg beknellend lijkt te blijven.

In de formulering van deze verschillen, in de manier waarop het ene tegen het andere wordt afgezet, kan een voorkeur gezien worden. Dat is uiteraard vooral een kwestie van perspectief, het Nederlandse. Tijdens de verschillende discussierondes spraken sommige Duitse deelnemers zich zonder meer uit voor (onderdelen van) de Nederlandse aanpak, anderen zetten er vraagtekens bij. Hoofddoel van de twee conferenties was hoe dan ook kennis en ervaring uit te wisselen. Van elkaar te leren, niet te beleren. Aan Nederlandse kant werd dat in alle enthousiasme wel eens even vergeten. Anderzijds kwam dit de discussie wel ten goede.

Het fenomeen van de groeiende steden manifesteert zich in beide landen. In beider geval is de groei selectief, want hij gaat gepaard met krimp in sub-urbane en rurale regio´s en in sociaaleconomisch zwakke steden.

In Nordrhein-Westfalen is tot 2020 behoefte aan 400.000 nieuwe woningen. Een zeer forse opgave die waarschijnlijk niet gehaald wordt. Net als in Nederland wordt in Nordrhein-Westfalen het bouwen buiten de stad sterk aan banden gelegd. De vraag is echter hoe lang de *Grüne Wiese* taboezone kan blijven gezien de oplopende woningvraag.

Bovenop de kwantitatieve opgave worden kwalitatieve eisen gelegd. Richtinggevend is de ambitieuze Europese *Agenda Stad*. Die reikt thema´s aan als de groene en gezonde stad, de duurzame, klimaatvriendelijke stad en de inclusieve stad. Nordrhein-Westfalen, zo bleek tijdens de tweede conferentie, legt het zwaartepunt bij functionele en sociale menging. In de visie van de deelstaat moet menging een beslissende eis zijn bij de (her)ontwikkeling van nieuwe woonwijken. Onderwerp van discussie was of deze kwalitatieve ambitie de kwantitatieve ambitie niet te veel in de weg zit.

**1. Presentaties en discussies – deel 1**

**1.1 Paradigmaverandering: groei**

Moderator Andrea Dittrich-Wesbuer, directeur ILS, opende de conferentie met het noemen van de drie te behandelen hoofdlijnen inzake stedelijke gebiedsontwikkeling: kwaliteit en kwantiteit, beleid en proces, samenwerking tussen private investeerders en overheden.

Als eerste spreker was het woord aan staatssecretaris Michael von der Mühlen van het Nordrhein-Westfaalse Ministerie voor Bouwen, Wonen, Stadsontwikkeling en Verkeer. Hij signaleerde de behoefte aan 400.000 nieuwe woningen in 2020, waarbij rekening is gehouden met 80.000 woningen die momenteel leeg staan. De toestroom van vluchtelingen heeft de toch al oplopende woningvraag verder opgeschroefd. De groei is vooral merkbaar in Keulen, Düsseldorf, Münster en Bielefeld, terwijl de krimp in de meeste steden van het Ruhrgebied tot stilstand is gekomen.

Dit is een vrij plotse verandering van paradigma, waardoor vrijwel iedereen is verrast. Waar is de ruimte te vinden voor alle nieuwbouw, inclusief infrastructuur? Hoe ver kunnen de steden nog gaan met verdichting? Keulen, waar de druk het grootst is, zal de taakstelling van 50.000 woningen waarschijnlijk niet aankunnen. Kan de regio een gedeelte opvangen?

Positief is de komst van de Rhein-Ruhr Express tussen Aken en Dortmund. Om de vijftien minuten vertrekt een trein, met nieuwe treinstellen. Dit biedt de zwakkere steden ontwikkelkansen, waarmee ze deel van de woningvraag kunnen opvangen.

Het kwalitatieve aspect van vooral binnenstedelijke ontwikkeling moet voortkomen uit het vertellen van nieuwe verhalen. Aanknopen bij het kenmerkende van de eigen plaats, zoals de industriële cultuur en zijn monumenten. Wel met de blik gericht op de toekomst. Identiteit, eigenheid, het heimatgevoel zijn belangrijke leidmotieven voor hoogwaardige stedelijkheid.

Voor eind 2016 is een wijziging in de bouwwetgeving (*Baugesetzbuch*) voorzien waarmee een nieuwe gebiedscategorie wordt geschapen waar grotere dichtheid en meer functiemenging mogelijk is.

Aan financiële instrumenten kondigde Von der Mühlen een nieuw stadsontwikkelingsfonds via de NRW Bank aan. Met als aantekening dat de meeste Duitse steden niet over een eigen plannings- en ontwikkelingsafdeling beschikken.

Sociale woningbouw zal actief worden bevorderd door enerzijds directe publieke investeringen en anderzijds een soort van grondpolitiek: het opleggen van quota.

**1.2 Gebiedsontwikkeling in Nordrhein-Westfalen**

Wonen en stadsontwikkeling staan weer voluit op de politieke agenda, constateerde Stefan Siedentop, hoogleraar Stadsontwikkeling TU Dortmund en onderzoeker bij het ILS. Hij sprak van een renaissance van het thema. Tot voor kort werden nauwelijks nog etagewoningen gebouwd. Steden en andere overheden hadden zich nagenoeg geheel teruggetrokken uit woningbouw.

De gemiddelde cijfers over de afgelopen drie jaar in Nordrhein-Westfalen laten een stijging van betekenis zien in aantal gebouwde woningen, waaronder ook etagewoningen. Een negatieve trend is de 7%-daling in de bouw van sociale huurwoningen.

De polarisatie tussen merendeels groeiende steden en krimpende regio´s moet overigens niet over het hoofd worden gezien. In Nordrhein-Westfalen lijkt de tegenstelling zich ook sterker dan in Nederland voor te doen tussen steden onderling. Voor de langere termijn wordt bijvoorbeeld een groot verschil voorzien tussen ±5% krimp in Duisburg en een spectaculaire groei van ±19% in Keulen.

Net als op conferentie in oktober 2015 presenteerde Siedentop de hoofdlijnen van zijn onderzoek naar gebiedsontwikkeling in Nordrhein-Westfalen aan de hand van 23 projecten, waarvan er tien dieper zijn onderzocht. Van deze tien gebiedsontwikkelingen op hun beurt werden er op de conferentie zes uitgelicht. Voor een verslag hiervan kan worden verwezen naar het genoemde rapport over de eerste rondetafelconferentie.

Zoals in de inleiding al werd gesteld, is een voor de Nederlandse praktijk opmerkelijk gegeven dat het financiële risico van gebiedsontwikkeling in Duitsland overwegend door private partijen wordt gedragen. Waarbij de gemeenten desondanks contractueel strikte kaders en eisen kunnen stellen, met name quota aan sociale huur. Toch vormen twee van de zes uitgelichte ontwikkelingen juist een uitzondering wat betreft risicodragende participatie van de gemeente.

Op de ontwikkeling Phoenix See in Dortmund incasseert de stad op een totale investering van 230 miljoen euro – 1200 wooneenheden op 98 ha en 34 ha waterlandschap – een negatief saldo van 51 miljoen euro, waarvan 70 miljoen euro aan subsidie van EU en deelstaat al is afgetrokken. Hier staat tegenover dat het project het imago van de stad enorm versterkt en dat er een positieve uitstraling is naar aangrenzende wijken.

De tweede afwijkende casus is het Universitätsviertel in Essen. De investering van 226 miljoen euro – 400 wooneenheden plus horeca op 13 ha – wordt in een klassieke joint-venture opgebracht door private partijen, een woningcorporatie en de deelstaat. De stad Essen zelf loopt hierbij geen financieel risico.

**1.2.1 Algemeen beeld**

Aan de hand van de Urban Agenda als ‘moreel kompas’ evalueerde Siedentop de stand van zaken bij gebiedsontwikkeling in de deelstaat. In hoeverre wordt voldaan aan duurzaamheid, groene omgeving, werkgelegenheid, functiemenging, innovatie en creativiteit? In alle onderzochte casussen is sprake van hergebruik van grond en deels van bestaande bebouwing. Groen en water zijn ruimschoots ingepast. Technologische innovatie (smart cities) komt daarentegen nauwelijks uit de verf. Ook wat energietechnologie betreft worden geen hoge ogen gegooid. Creativiteit en diversiteit is wel aanwijsbaar in woningtypes en de menging ervan, maar de inclusieve stad is niet overtuigend aangepakt. Tussen de planning van sociale woningbouw en de realisering bestaat nogal een discrepantie. Deels ligt dat aan de financieringsvoorwaarden.

Functionele menging is redelijk geslaagd, als het gaat om de combinatie van wonen, werken en horeca. Een bedreiging voor functiemenging in de toekomst is dat monofunctioneel zonder meer rendabeler is. Daarbij moeten we onder ogen zien dat voor de kleine supermarkt om de hoek haast geen bestaansgrond meer is.

Tot slot wees Siedentop met instemming op de renaissance van de verdichte stedenbouw. Het negatieve imago ervan is aan het omslaan. Niettemin zal bouwen buiten de stad – op de groene wei – gezien de grote woningbouwopgave onvermijdelijk zijn. Het ILS pleit voor openheid daarover. Op goedgekozen plaatsen moet het mogelijk zijn. Wel door de gemeente gestuurd; geen vrije hand voor marktpartijen. Overigens kan de term stadsuitbreiding beter worden vermeden, dat ligt bij omliggende gemeenten nogal gevoelig.

**1.3 Gebiedsontwikkeling in Nederland**

Felix Wigman, directeur advies- en ontwerporganisatie BRO, presenteerde de resultaten van zijn vergelijkbare onderzoek naar de situatie in Nederland. Ook hiervoor kunnen we verwijzen naar het rapport over de eerste conferentie in oktober 2015 alsmede naar het onderzoeksrapport van BRO zelf. Als algemene trends voor Nederland wees ook Wigman op de groeiende tegenstelling tussen sterke en zwakke regio´s, en tussen sterke en zwakkere steden. Sterker wordt sterker, zwakker wordt zwakker. De groei manifesteert zich vooral in West-Nederland, de Brabantse stedenrij, Maastricht, Nijmegen-Arnhem en de stad Groningen.

Opvallend voor de onderzochte Nederlandse gebiedsontwikkelingen is de aanjagende rol van nieuwe infrastructuur, zoals bruggen, tunnels en stations. Verder is de economische conjunctuur – lees: de economisch crisis – sterk bepalend voor de planvorming en de realisatie van veel gebiedsontwikkelingen. Het oude beeld van onverstoorbare planning en realisatie ligt aan duigen. We zien flexibilisering in programma en fasering in de tijd. Toekomstige bewoners en omwonende hebben een sterkere inbreng in planvorming en realisatie gekregen (participatie). Er is sprake van een meer vraag gestuurde in plaats van de oude aanbod gestuurde ontwikkeling. Een kentering tekent zich hier al af en in dit verband zeggen sommigen wel dat de crisis niet lang genoeg heeft geduurd.

In samenhang met fasering hebben tijdelijke functies (bijvoorbeeld horeca of ateliers) vaak een imagoversterkend effect. Fasering inrichten op snelle ingebruikname van opgeleverde onderdelen is soms element van de totale business case.

Wat financiering aangaat was het bij de onderzochte projecten niet mogelijk de totale investeringsvolumen te achterhalen. Kenmerkend is zonder meer dat gemeenten en andere overheden veel voorinvesteringen doen, zoals grondaankoop, infrastructuur en openbare ruimte en maatschappelijke voorzieningen (met name scholen). De overheidsdeelname in de onderzochte grondexploitaties varieerde tussen de 15 à 50 procent.

Op bestuurlijk vlak is continuïteit en een breed draagvlak (ook van de gemeenteraad) belangrijk voor succes. Een open discussie over gewenste woningsegmenten (duur, middelduur, sociaal) hoort daar bij.

Het algemene beeld is wel dat van devaluatie: het middeldure segment domineert; de aandelen sociaal en duur nemen af.

Tot slot zien we dat gebouwde parkeervoorzieningen bijna overal zijn geschrapt; parkeren in de openbare ruimte is gerehabiliteerd.

Hoe presteren de Nederlandse gebiedsontwikkelingen op de meetlat van de Urban Agenda? Groen en gezond is redelijk goed. Op het thema inclusieve, diverse en creatieve steden is de score ruim voldoende. Hetzelfde geldt voor hoogwaardige werkgelegenheid en duurzame groei. Smart cities daarentegen blijft net als in Duitsland achter. Innovatie, zoals op energetisch gebied wordt door overheden verlegd naar marktpartijen.

**1.4 Discussie**

Van der Mühlen vertelde over een werkbezoek aan Manchester, waar op een oude parkeerplaats zeer dure woningbouw in hoge dichtheid wordt gerealiseerd zonder masterplan. Een zeer radicale methode om de vraag te volgen! En met betrekking tot Binckhorst in Den Haag vroeg Jens Kohnen, NRW Urban Services, zich af hoe zich dat voor te stellen: op 130 ha 5000 woningen ontwikkelen zonder masterplan.

Henk Harms, directeur DSO gemeente Den Haag, verduidelijkte dat op Binckhorst geen sprake is van laat duizend bloemen bloeien. De ruimtelijke dragers, de bouwblokken, worden weldegelijk aangewezen. Flexibiliteit zit in de verschijningsvorm en typologie van de woningen. Het is een andere aggregatievorm.

Han Joosten, BPD Immobilienentwickelung, stelde dat een flexibel bestemmingsplan nodig is om vraag gestuurd te kunnen bouwen. Het plan moet ruimte inmeten voor toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld de toename van eenpersoonshuishoudens.

Friso de Zeeuw, hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en oud-directeur Nieuwe Markten bij BPD, merkte op dat een tegenhanger van Manchester, waar elke investeerder welkom is, Liverpool is. Daar wordt gewerkt volgens een masterplan met een looptijd van dertig jaar. Toch zit ook daar nog wel flexibiliteit in. Waar het op aankomt, is een nieuwe balans te vinden tussen een in beton gegoten masterplan en een zogenaamd volledig organische ontwikkeling, waarbij alles aan particuliere investeerders wordt overgelaten. Vooral op regionaal niveau blijft planmatige ontwikkeling noodzakelijk. Anders dreigt Los Angelesering.

Gerald Darkow, BPD Immobilienentwickelung, vroeg zich af hoe in de casus Houthavens de gemeente Amsterdam een voorinvestering van circa 800 miljoen euro voor een tunnel kan verantwoorden. Dat lijkt nogal uit verhouding met 2000 woningen. Wigman antwoordde dat de tunnel een bredere functie heeft dan de ontsluiting van de nieuwe woonwijk; hij dient ook een betere bereikbaarheid van de binnenstad. Dittrich-Wesbuer merkte speels op dat het hoogtijd is om de ringweg rond Keulen aan te leggen.

Siedentop constateerde dat het met de diversiteit aan woningtypen nog niet erg wil lukken. Nieuwe typen als meergezins-, micro- en generatiewoningen worden relatief nog maar weinig gebouwd. Joosten wees erop dat Amsterdam een nichemarkt voor kleine woningen kent, waarvan het aanbod vlot van de hand gaat. Ook een experiment als woon *sharing* slaat er aan.

Vera Rottes, Neue Bahnstadt Opladen, pleitte ervoor dat overheden zich sterk maken voor woningtypen waarin de markt niet voorziet. Sociale huur is zo´n segment. Reserveer daarvoor locaties, met gereduceerde grondprijzen. Om dit te bekostigen moet de vraag openlijk op tafel komen: welke belastingheffing is hiervoor nodig?

Darkow zei, op basis van twintig jaar ervaring als projectontwikkelaar, dat de samenwerking met gemeenten altijd zeer stroef gaat. In Duitsland is teveel vastgelegd in regels en voorschriften. Hierdoor valt sociale woningbouw voor een projectontwikkelaar zelfs duurder uit dan de bouw van koopwoningen. De standaarden voor sociaal liggen veel te hoog. Verder is het nog altijd zo, aldus Darkow, dat dat de private investeerder in Duitsland voornamelijk wantrouwen ontmoet. In Nederland is dat anders.

Von der Mühlen reageerde met te zeggen dat de kosten en voorwaarden van sociale woningbouw een meta-onderwerp vormen dat vooralsnog niet uit bediscussieerd is. “Maar een standaard die een sociale woning duurder maakt dan een koopwoning ken ik niet.”

**2. Presentaties en discussies – deel 2**

**2.1 Vertrouwen en gezond verstand**

Na de lunchpauze begon Han Joosten zijn inleiding met te wijzen op de grote culturele verschillen tussen Nederland en Duitsland. Hij kan dit beoordelen omdat hij half-om-half in beide landen werkzaam is als projectontwikkelaar. Bij een ‘bouwprobleemje’ ga je in Nederland een kop koffie drinken bij de gemeente, in Duitsland wordt de advocaat ingeschakeld. Publiek en privaat staan tegenover elkaar.

Bouwplannen in Duitsland zijn gebonden aan regels en voorschriften neergeslagen in boekwerken gedetailleerder en dikker dan de bijbel! Berlijn schrijft zelfs voor hoe groot bloempotten mogen zijn.

In Nederland is burgerparticipatie overwegend een positieve kracht. Door burgers vroegtijdig in planvorming te betrekken, dus voordat alles al zo´n beetje vastligt, krijgen ze in zekere mate wat ze willen en is er minder weerstand. In Duitsland gebeurt dit niet, wat resulteert in een overwegend negatieve houding tegenover bouwplannen.

Flexibele planning binnen een glashelder en verplichtend kader biedt private investeerders de vrijheid die ze nodig hebben om hun handtekening te zetten voor een ontwikkeling van 2000 à 4000 woningen. Kwestie van vertrouwen.

Nederland heeft politiek-bestuurlijk twee belangrijke innovaties doorgevoerd. Veel gemeenten maakten serieus werk van ‘ontslakken’, het snoeien in de wildgroei aan voorschriften, visiedocumenten en ambities. De gemeente Amstelveen bijvoorbeeld bracht – met instemming van de gemeenteraad – 67 strategienotities terug naar 27. Ontslakken is een kwestie van gezond verstand. Het leidt zeker niet tot slechtere wijken.

Op Rijksniveau zijn 26 wetten en zestig AMvB’s vereenvoudigd en geïntegreerd tot één Omgevingswet en vier AMvB’s. Gemeenten gaan aan de slag met één omgevingsplan, in plaats van een veelvoud aan bestemmingsplannen. Door digitale publicatie kan iedereen vanuit dezelfde informatiepositie aan plannen werken.

Kortom: flexibele planning binnen een kader, publiek-private samenwerking, ontslakken, vereenvoudiging en integratie van de wetgeving – ook iets voor Duitsland?

**2.1.2 Discussie**

“Het doet mijn plannershart een beetje pijn”, opende moderator Dittrich-Wesbuer de discussie. “Toen ik studeerde was Nederland nog het plannersparadijs.” Silke Seidel, Hohenbuschei GmbH & Co en Dortmund Logistik GmbH, onderschreef dat de burgerparticipatie in Duitsland overwegend negatief gestemd is, gericht op tegenhouden. Maar komt dat in Nederland dan helemaal niet voor? Joosten antwoordde dat de crux is burgers vroegtijdig te betrekken en een positieve inbreng te gunnen. “Dan bestaat er achteraf minder snel reden om bezwaar te maken.”

De Zeeuw relativeerde het cultuurverschil. Ook in Nederland heb je nog genoeg te maken met tegenwind van burgers. Is het niet meer een kwestie van subjectieve ervaringen? Misschien dat we in Nederland wel makkelijker een plan veranderen. Opmerkelijk is daarbij ook dat het nu aan projectontwikkelaars wordt overgelaten om met de burgers in gesprek te gaan en draagvlak te vinden.

Joosten repliceerde dat zijn subjectieve ervaring wel gestoeld is op vier jaar Frankfurt en vier jaar Berlijn. “In Berlijn: 386 burgerinitiatieven tégen een plan! Waar maak je dat mee in Nederland?”

**2.2 De functioneel en sociaal gemengde stad**

Carola Scholz, topambtenaar op het Nordrhein-Westfaalse Ministerie voor Bouwen, Wonen, Stadsontwikkeling en Verkeer, signaleerde dat binnenstedelijke ontwikkeling een trend laat zien naar sociaal en functioneel minder gemengde wijken. In veel grote steden bestaat het recht op een gesubsidieerde woning, maar deze worden momenteel niet gebouwd. Iedereen zegt functiemenging te willen, maar het wordt niet gerealiseerd. Ook de bouwcontracten die gemeenten sluiten met private ontwikkelaars voorzien er onvoldoende in. Deze conclusie baseert Scholz op een enquête die medio 2014 is gehouden onder planningsafdelingen van gemeenten in Nordrhein-Westfalen. 67% van de ondervraagden zag helemaal geen sociale menging in de voorliggende plannen.

De oorspronkelijke visie (*Leitbild*) wordt dus niet verwezenlijkt. Eerder is sprake van ontmenging. Hoe zou deze trend gekeerd kunnen worden? Door een kleinschalige aanpak van de wijkontwikkeling. Door het toestaan van een hogere dichtheid dan nu het geval is. Door corporaties uit te nodigen. Misschien door actieve grondpolitiek. Misschien via experimenten als meervoudig eigendom...

Fantastisch voorbeeld van een kleinschalige stedelijke ontwikkeling is het Samtweberviertel in Krefeld. Rondom een tot woningen en kantoorruimten herontwikkelde textielfabriek zijn in de wijk veel sociale activiteiten rond het thema ‘nabuurschap’ opgezet.

Scholz plaatste – zonder de staatssecretaris af te willen vallen – een vraagteken bij de 400.000 extra woningen in 2020 waaraan de deelstaat behoefte zou hebben. Dat getal scheen haar wat te hoog. De kwalitatieve opgave is wellicht groter. Ze waarschuwde nogmaals voor ontmenging, voor het wegvallen van voorzieningen voor ouderen en voor oproer wanneer mensen zien “dat de stad niet meer van hen is”, doordat investeerders de wijk met hun nieuwbouw voor andere doelgroepen overnemen.

**2.2.1 Discussie**

Marion Klemme, hoogleraar aan de Westfälische Wilhelms-Universität Münster en verbonden aan het Bundesambt für Bauwesen und Raumordnung, scheen de zienswijze van Scholz te somber. De bouwprojecten van de laatste jaren, zoals Siedentop die als dwarsdoorsnede in kaart bracht, zijn toch redelijk goed gelukt qua functiemenging. Universiteitscollega Christian Krajweski noemde Germania Campus in Münster ‘voorbeeldige functiemenging’. Het is een geslaagde combinatie van wonen en horeca op een voormalig brouwerijterrein waarbij de monumentale bebouwing deels is hergebruikt. En het woningaanbod is ook tamelijk gedifferentieerd. Een particuliere investeerder had de moed 130 studentenwoningen aan de kant van de horeca te situeren. Er is met menging een flink risico genomen, aldus Krajeswski, en daarin schuilt ook het moedgevende.

Ulrich Paßlick, gemeente Bocholt, was hier niet van overtuigd. De sociale segregatie in de grote steden neemt drastisch toe, haalde hij de stelling van hoogleraar Daniel Schieck (?) aan. Menging zou allicht bevorderd worden door het aantal voorschriften te reduceren. Maar vereenvoudiging van het bouwrecht is al een thema vanaf zijn studietijd, 35 jaar geleden. Het is er sindsdien alleen nog maar complexer op geworden. Ontslakken is dus hard nodig. De verordening tot binnenstedelijke verdichting (*Nachverdichtung*) is te algemeen. Mate van verdichting zou afhankelijk moeten zijn van het gegeven kader, met name of er voldoende groen in de omgeving is.

Carl Smeets, BPD Vastgoedontwikkeling, vroeg Scholz hoe een grote kwantitatieve ambitie samen kan gaan met een grote kwalitatieve ambitie? Zij antwoordde dat 400.000 woningen inderdaad niet via kleine, gemengde wijken te realiseren zijn. Maar er staan momenteel ook nog veel woningen leeg. Twee miljoen op landelijk niveau. Daarvan zijn er 600.000 relatief gemakkelijk te reactiveren. En de vluchtelingenstroom kan deels opgevangen worden door scholen en kantoren om te bouwen.

Eckart Kröck, gemeente Bochum, noemde menging een ‘Leitbild’, maar de praktijk stelt nu nuchterder eisen. Sociale menging is nog wel makkelijker te realiseren (via quota’s) dan functiemenging, dat in hoogbouw vrijwel niet meer rond te krijgen is.

Vereenvoudiging van het bouwrecht, of ontslakken, houdt ook risico´s in. Bijvoorbeeld dat er woningen gebouwd worden die tot klagende buren leiden. Dan helpt een kop koffie drinken niet.

Kröck onderschreef dat gebiedsontwikkeling gebaat is bij een verhaal dat het doel voor ogen stelt. Maar geen sprookjes vertellen! Hij erkende dat stadsplanners beter met de burgers moeten omgaan: beter duidelijk maken wat er op stapel staat.

Vera Rottes zei dat het met de planning wel goed gaat, er is alleen een enorm probleem met de realisering. Wie drinken er dan koffie? Hebben gemeenten de capaciteit niet? Tijd dat zij zich engageren met private investeerders, via ontwikkelingsmaatschappijen. En een dringend verzoek aan de deelstaatregering: meer ondersteuning van de gemeenten!

Siedentop wees erop dat alle zes door hem uitgelichte projecten als uitzonderingen op de wetgeving zijn gerealiseerd. Met name wat de verordening tot stedelijke verdichting betreft. Zo inflexibel is het Duitse bouwrecht kennelijk ook weer niet.

Joosten merkte op dat er geen tegenstelling is tussen ontslakken en eisen van kwaliteit en functiemenging. Kwaliteit willen we in Nederland ook. Het is ook niet zo dat gebiedsontwikkeling daar nu opeens zoveel makkelijker gaat, maar de onzinregels zijn wel geschrapt!

Een verzoeningsaanbod, zag Dittrich-Wesbuer hierin. Jammer voor het debat, nu zonder scherpe tegenstelling!

**2.3 Processen en politiek**

Ontkennen dat Nordrhein-Westfalen een probleem heeft met het realiseren van 400.000 nieuwe woningen is defensief gedrag, stelde inleider Guido Spars, hoogleraar Ökonomie des Planens und Bauens aan de Bergische Universität Wüppertal. De immigratie van vluchtelingen en Europese ingezetenen gaat voorlopig door. In de grote steden is sprake van een opgepotte vraag naar woningen. De deelstaat en de steden missen de organisatorische capaciteit om daarin te voorzien.

Niet alleen personeel, ook financieel kunnen de steden de opgave niet aan. Het verband tussen de taakstelling van gemeenten en hun financiën (belastinggebied) is feitelijk verbroken. Er is meer fantasie nodig om toegang te krijgen tot Europese stadsontwikkelingsfondsen, of om revolverende fondsen op te richten en er gebruik van weten te maken.

De gemiddelde doorlooptijden van gebiedsontwikkelingen zijn tien à twaalf jaar – dus hoe zouden substantiële opleveringen in 2020 haalbaar kunnen zijn?! Er is een tekort aan bouwgrond, de grondpolitiek functioneert niet. We zien momenteel al een stijging van de bouwkosten met 9%.

De voorraad aan leegstaande woningen en andere gebouwen die geschikt zijn voor hergebruik is beperkt. We kunnen er, aldus Spars, niet omheen: voor de grote bouwprogramma´s moeten de groene weiden open gesteld worden.

De regionale planning van wonen inclusief benodigde infrastructuur is zeer zwak. De woningmarkt houdt niet op bij de gemeentegrens – dat besef is er nauwelijks!

Overregulering vormt een grote belemmering. “In Duitsland willen we elke modaliteit in een wet vastleggen en op rechtvaardigheid toetsten. Dat ontneemt ons de adem. Laten we dingen gewoon eens uitproberen!”

Met sociale woningbouw via quota’s is in Keulen en Düsseldorf een goed begin gemaakt, maar een nadeel is dat het investeerders ook weer moeilijker wordt gemaakt. Het vooroordeel tegen projectontwikkelaars is sowieso groot. Kleine projecten, die kunnen ze krijgen. Maar hun kennis en kunde moet benut worden voor de grote projecten!

Enigszins paradoxaal sloot Spars af met te waarschuwen voor planningseuforie in de steden die zich over groei kunnen verheugen: het gevaar voor nieuwe luchtbellen in de markt is reëel.

**2.3.1 Discussie**

Scholz vond dat aan de oproep vaart te maken met woningbouw de vraag vooraf moet gaan: voor wie bouwen we? Het trickle-down-effect werkt in ieder geval niet!

Torsten Stamm van de gemeente Mönchengladbach merkte op dat zijn stad verrassend genoeg sinds twee jaar weer groeit. Echter, zowel binnenstedelijke verdichting als bouwen buiten de stad roept weerstand op. Stamm verklaarde zich, in navolging van Scholz, ‘vriend’ van grote bouwblokken, omdat die ‘resilient’ zijn. Daarnaast is er in zijn stad ook ruimte voor wat ‘experimenteervreugde’.

Arne Lorz van de gemeente Duisburg meldde ook groei, maar zag geen planningseuforie. Er zijn allicht wat te veel regels, maar liberalisering vond hij niet het antwoord. “De investeerder wil..., de burger wil..., maar de plannende overheid heeft ook rechten.” Het gevaar bestaat: hoge prijzen, maar geen stedenbouwkundige kwaliteit! Neem bijvoorbeeld het Europaviertel in Frankfurt. Bovendien zie je daar een verdringingseffect, want de nieuwe bewoners komen grotendeels van buiten de stad.

Joosten repliceerde: Is dat dan geen stedenbouw – nieuwe mensen naar je stad trekken? Die heb je hard nodig!

De Zeeuw bekritiseerde de planningsvisie van Nordrhein-Westfalen als een wensenlijst die niet geoperationaliseerd is. In Nederland kan dat niet meer, het zou op een massa kritiek stuiten.

Paßlich zag graag dat de overheid de moed toont om dienstverlenend te zijn, om private investeerder meer vertrouwen te geven. Verder signaleerde hij de negatieve invloed die lokale media kunnen hebben op projecten. Als de hoofdredacteur van een lokale redactie de duim omlaag houdt, wordt het er zeker niet gemakkelijker op.

Seidel legde uit dat een doorlooptijd van zo´n twaalf jaar voor kleine projecten net zo goed geldt als voor grote. “Daarom laten wij de kleine percelen liggen.”

Scholz zei zich boos te maken over het verwijt ‘wensenlijstje’. Het gaat over kwaliteit van stadswijken. Moet een klein theater verdwijnen om omgebouwd te worden tot sjieke lofts? Dat is een legitieme afweging.

Bert van Delden, directeur-generaal Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zette de betekenis van de Urban Agenda uiteen. Op een twaalftal thema´s van stadsontwikkeling, zoals luchtkwaliteit, groen, inclusiviteit, armoede, vluchtelingen enzovoorts, heeft de Europese Unie partnerships gesloten met steden. De aanbevelingen die hieruit voorkomen moeten Europees leiden tot verbetering van de regels, versterking van fondsen en delen van kennis. In de Europese subsidies moet een verschuiving komen van agrarisch naar de stad. Omdat de Raad van Europa over de Urban Agenda beslist, is er een gerede kans dat aanbevelingen niet in de prullenmand belanden. Of het gaat lukken? Ook hier: eerst zien, dan geloven.

**2.4 Ontwikkelingsmaatschappij stad Keulen**

Het kan en bestaat ook weldegelijk in Duitsland: actieve grondpolitiek. De ontwikkelingsmaatschappij Moderne Stadt in Keulen heeft de gemeente (via de dienst Stadtwerken) als aandeelhouder, naast enkele banken. De omzet bedraagt € 60 miljoen per jaar, vertelde Andreas Röhrig van Moderne Stadt.

In Clouth-Quartier in Köln-Nippes, de herontwikkeling van een afgedankte fabriekslocatie, wordt 30% sociale woningbouw gerealiseerd – een quotum dat inmiddels in de wetgeving is opgenomen. Uit de waardeontwikkeling van het gebied kan de subsidiëring van de huurwoningen worden bekostigd. Er blijft dan zelfs nog winst over. Via prijsvragen en aanbestedingen worden private partijen aangetrokken om de verschillende percelen te ontwikkelen.

De sleutel tot deze aanpak is niet maximalisering van winst, maar het vinden van de balans, aldus Röhrig. Met één ontwikkelingsmaatschappij voor de hele stad wordt alles in één hand gehouden en zijn de voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling optimaal.

**2.4.1 Discussie**

Actieve grondpolitiek in Duitsland haakt op een nijpend probleem: gemeenten hebber er weinig grondposities. Beslissend voor succes is toch dat je zelf de grond verwerft, stelde Paßlich. Een ontwikkeling als Clouth-Quartier is in drukgebied Keulen, met zijn hogere prijsniveau, makkelijker dan in Bochum. “Zulke overschotten om sociale menging te bekostigen hebben wij niet.”

Röhrig tekende aan dat bij de start van deze gebiedsontwikkeling in 2004 en nog een heel ander klimaat rond woningbouw heerste. Nu pas is wonen een geliefd onderwerp van gesprek, tot in de kroeg en op de speelplaats aan toe.

De Zeeuw evalueerde voor Nederland dat de grondpolitiek weer tot rust is gekomen, na een periode van heel forse afboekingen. Een instrument van grondpolitiek in Nederland is onteigening, dat ook als stok achter de deur al grondverwerving tegen een redelijke prijs bevordert. Ten tweede is er het voorkeursrecht voor gemeente: eerste keus bij aanbod. Beschikbaarheid van grond is geen groot probleem.

Het Nederlandse systeem met gemeentelijke grondbedrijven kreeg een opdoffer door de langdurige crisis, vanwege de genoemde grote verliezen op grondbezit. Nu trekken veel gemeenten zich terug uit actief grondbeleid vanwege de risico´s. Een gemeente moet zulke risico´s niet nemen, is nu het veelgehoorde argument. In Duitsland worden gemeenten juist actiever, zoals in Keulen. Dit is dus deels een conjunctureel verschijnsel.

**2.5 Wrap-up**

Aan De Zeeuw, initiatiefnemer voor de twee NRW-NL conferenties, de taak af te sluiten met een korte samenvatting van de dag. Hij zag de volgende hoofdpunten:

* De noodzaak van een renaissance van de regionale planning om de woningbouwopgave in de drukgebieden in goede banen te leiden. Het dogma van niet bouwen in de groene wei staat in beide landen op de tocht. Zo groen zijn de beoogde locaties trouwens niet, meestal gaat het om onbestemd tussenland. De bouwopgave moet kortom via twee sporen verlopen: zowel binnenstedelijk als op zorgvuldig gekozen locaties erbuiten.
* Functiemenging in Nederland lijkt nu een minder groot thema dan in Duitsland, wat ook weer tot verschillende conjuncturele fases herleid kan worden. In beide landen gebeurt veel aan herontwikkeling, via een strategie van place-making.
* Blauwdrukplanning versus 100% organische ontwikkeling – beide zijn niet ideaal. Een masterplan is nodig om investeerders zekerheid te bieden, maar dit moet flexibiliteit en fasering bieden.
* Wat financiering betreft is het model van een NRW Bank, zoals de staatssecretaris noemde, voor Nederland wellicht interessant. Binnenstedelijk bouwen is in de regel niet rendabel en de gemeenten zijn niet rijk meer. Garantiefondsen zouden al een uitkomst kunnen zijn.
* Zonder arrogant te willen zijn, kun je zeggen dat Duitsland inzake wet- en regelgeving en bestuurscultuur wel iets van Nederland kan leren. De indruk bestaat ook dat de Nederlandse praktijkervaring met gebiedsontwikkeling als katalysator werkt voor de discussie in Duitsland.
* Burgerparticipatie neemt nog in belang toe. Flink je best doen om draagvlak te vinden is geboden. Met wetgeving iets willen veranderen aan de vertragende werking van ‘negatieve’ participatie is geen haalbare weg.