
Gebieds- ontwikkeling

De paradox van het paradijs

Prof. dr. Co (J.C.) Verdaas



Praktijkleerstoel
gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling

de paradox van
het paradijs

Deze oratie is een uitgave van:
Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling /
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

©2019 Co (J.C.) Verdaas

Afbeeldingen: Volta_thinksvisual (tenzij anders vermeld)
Printed by: Pantheon Drukkers
ISBN: 978-94-6366-195-9



Praktijkleerstoel
gebiedsontwikkeling



Gebieds- ontwikkeling

De paradox van het paradijs

Inaugurele rede in verkorte vorm uitgesproken op 3 juli 2019

door

Prof. dr. Co (J.C.) Verdaas

Ter gelegenheid van de aanvaarding
van het ambt van hoogleraar in het vakgebied
Gebiedsontwikkeling

Aan de Technische Universiteit Delft
Faculteit Bouwkunde
Afdeling Management of the Built Environment
Vakgroep Urban Development Management

Inhoud

Waar komen 'we' vandaan	10
Wie heeft welke rol?	11
De Omgevingswet	11
Mijn wetenschappelijke vorming	12
Gebiedsontwikkeling: we kunnen niet anders	15
 Gebiedsontwikkeling als wetenschap: biljarten op open zee	 20
Interactie tussen beleid, praktijk en wetenschap is niet vanzelfsprekend	21
 Nieuwe opgaven	 24
1 miljoen woningen	25
Mobiliteit en bereikbaarheid	29
CO2-reductie	32
Klimaatverandering	35
Sociale duurzaamheid	37
Verder nog ...	39
 Kennisagenda en handelingsperspectief	 40
Een handelingsperspectief en een kennisagenda	43
Nederland in 2050: zin in de toekomst	57
 Eindnoten	 63

*This landslides and buildings too high
That blocks the sun for everyone
Oh the law lives everywhere
And it lives without care*

Introductie

We wonen in een planologisch paradijs. Dat paradijs is niet vanzelf tot stand gebracht. We hebben ons land zelf gemaakt. Een kwart van Nederland ligt onder het gemiddelde zeeniveau. Ongeveer een derde van ons land is kwetsbaar voor overstromingen.

Met ruim 17 miljoen Nederlanders leven we samen op 42.508 vierkante kilometer. We zijn gezond, zijn in vergelijking met vele andere landen hoogopgeleid en gelukkig. We hebben weliswaar gegoede en minder gegoede wijken en buurten, maar getto's en *banlieues* waar niemand durft te komen zijn er in Nederland niet. Onze infrastructuur en openbare ruimte behoren tot de beste van de wereld. Mijn neefje Thibault uit Brussel weet precies wanneer papa of mama met de auto de grens met Nederland over is.

Het begrip paradijs verwijst in de klassieke religieuze betekenis naar een gestold eindbeeld. Ons aardse planologische paradijs is echter nimmer af en zeker geen statisch gegeven. Integendeel, het aardse paradijs vereist voortdurend dat we blijven handelen. Ik typeer dat als de paradox van het planologisch paradijs: het is nooit af. Steeds dienen zich nieuwe opgaven aan: we hebben meer en andere woningen nodig, het klimaat verandert, we willen onze economie verduurzamen, we worden steeds mobieler en de biodiversiteit staat onder zware druk.¹

Om het paradijs te behouden zullen we het dus moeten veranderen. Mijn voorganger, Friso de Zeeuw, refereerde tijdens zijn oratie aan een uitspraak van Michelangelo die een engel in het marmer zag en net zo lang houwde tot hij vrijkwam. Hij wilde daarmee raken aan de kern van het vak gebiedsontwikkeling: de niet (altijd) eenvoudige ingreep in de omgeving die tot iets moois of tot een verbetering moet leiden.

Dat vraagt om kennis, kunde, richting en samenwerking tussen overheid, markt en samenleving. Gezamenlijk hebben we de toekomst van het paradijs in handen. Met SKG² en de deelnemers wil ik op die essentie voortbouwen. We moeten gezamenlijk nog veel engelen uit het marmer houwden om ons paradijs te onderhouden.



Co Verdaas (Breda, 05-08-1966) studeerde planologie in Nijmegen aan de Radboud Universiteit. Hij promoveerde (samen met Lennard van Damme) in 1996 op het proefschrift 'Plannen laten zich niet plannen', een onderzoek naar de betekenis van WRO/Bro' 85 voor de gemeentelijke beleidspraktijk.

Hij was onder meer werkzaam bij de gemeente Zwolle, woningbouwcorporatie SWZ, lid van de Tweede Kamer (PvdA), gedeputeerde in Gelderland, staatsecretaris EZ in Rutte II, adviseur bij Over Morgen, lid van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en voorzitter van de Mijnraad. Sinds 1 april 2019 is hij dijkgraaf bij het Waterschap Rivierenland.

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Leden van het College van Bestuur,
Collegae hoogleraren en andere leden van de
universitaire gemeenschap,
Zeer gewaardeerde toehoorders,
Dames en Heren,*

Met deze openbare les, getiteld Gebiedsontwikkeling, de paradox van het paradijs, aanvaard ik mijn benoeming als hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft. Deze praktijkleerstoel bestaat sinds 2006 dankzij de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). SKG is een lerend netwerk van overheden en marktpartijen die zich professioneel met gebiedsontwikkeling bezighouden. Een uniek construct met gecommitteerde deelnemers zonder wiens bijdrage ik hier vandaag niet zou hebben gestaan.

De komende 35 minuten deel ik graag met u mijn visie op gebiedsontwikkeling in Nederland en de agenda van de leerstoel. Ik blik daartoe eerst beknopt terug op de wijze waarop ons land een planologisch paradijs is geworden. Vervolgens sta ik stil bij een aantal (maatschappelijk) actuele opgaven die op ons afkomen. Ik sluit af met een agenda voor de leerstoel en schets u mijn perspectief op gebiedsontwikkeling voor de komende periode.

1

Waar komen 'we' vandaan

Gebiedsontwikkeling is een relatief jong begrip. Medio jaren negentig is de term gebiedsontwikkeling in zwang geraakt. In 2006 wordt het begrip beleidsmatig omarmd in de Nota Ruimte.

Het begrip gebiedsontwikkeling sluit naadloos aan bij de oproep van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) tot ontwikkelingsplanologie in 1998.³ Het is een pleidooi voor een andere sturingsvorm en een reactie op de periode van zogeheten toelatingsplanologie, waarbij – ik chargeer – de overheid in nota's en plannen de gewenste ontwikkeling aanbodgericht vastlegde en op deze manier de inrichting van ons land in goede banen probeerde te leiden. Het advies van de WRR is een pleidooi voor het sturen via een grofmazige ruimtelijke hoofdstructuur en de erkenning dat private partijen, maatschappelijke organisaties en (groepen) burgers mede de inrichting van ons land – horen te – bepalen. Vanuit historisch perspectief is dit zeker niet nieuw. Ons land heeft een lange traditie van private en maatschappelijke initiatieven.⁴ Een paar voorbeelden:

- > De oorsprong van de waterschappen is gelegen in de noodzaak tot samenwerking tussen private en publieke partners;⁵
- > Het inpolderen van de Beemster is het resultaat van samenspel tussen Amsterdamse kooplieden en bestuurders;⁶
- > De Woningwet 1901 is het gevolg van maatschappelijke betrokkenheid.⁷

Gebiedsontwikkeling is dus nimmer een exclusieve overheidsaangelegenheid. Het gaat al eeuwen over het samenspel tussen private, publieke en maatschappelijke organisaties. De leerstoel gebiedsontwikkeling is de vrucht van dit samenspel. Mijn ervaring en achtergrond zijn vooral opgebouwd vanuit het publieke perspectief. Vanuit dit perspectief kijk ik in deze oratie naar dit samenspel. Ik wil vooral onderzoeken hoe de overheid, gegeven de opgaven, de inzet van private en maatschappelijke partners kan richten en benutten, vanuit de erkenning dat gebiedsontwikkeling nimmer een exclusieve overheidsaangelegenheid is.

“Gebiedsontwikkeling is dus nimmer een exclusieve overheidsaangelegenheid. Het gaat al eeuwen over het samenspel tussen private, publieke en maatschappelijke organisaties.”

Wie heeft welke rol?

Ik ga in deze oratie niet in detail bespreken wie welke rol heeft in een gebiedsontwikkeling. Ik verwijs hiervoor graag naar de handboeken van Friso de Zeeuw en Gert-Joost Peek en Ellen Gehner.⁸ Op hoofdlijnen zijn die rollen helder, zeker als je de handboeken erop naslaat: de overheid bepaalt de richting en de kaders, beleggers en investeerders zorgen voor het benodigde kapitaal, ontwikkelaars ‘ontwikkelen’ (concept, programma), bouwers voeren uit en uiteraard zijn de eindgebruikers uiterst relevant, zowel waar het gaat om bijvoorbeeld de betaalbaarheid (huur/koop) als de wensen van de – soms nog onbekende – gebruikers. In de praktijk lopen deze rollen vaak in elkaar over of kunnen partners meerdere rollen aannemen. Zo kan een overheid eveneens ontwikkelen en investeren, bestaan er bouwende ontwikkelaars en ontwikkelende beleggers, en kunnen gebruikers bijvoorbeeld door crowdfunding de financiering organiseren.⁹

De Omgevingswet

De Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2021 wordt ingevoerd, markeert een nieuwe fase in de samenwerking tussen overheid, markt en maatschappelijke partners. De Omgevingswet zet in op het vroegtijdig op elkaar betrekken van de diverse belangen en opgaven, gaat uit van vroegtijdige participatie en biedt afwegingsruimte bij het realiseren van concrete projecten. In een ideaal scenario leidt dat tot creativiteit, innovatie en meer ruimte voor verantwoord ondernemerschap. Veel zal echter afhangen van de wijze van implementeren, de eerste ervaringen en jurisprudentie. De Omgevingswet is een black box: niemand kan overzien hoe het gaat uitpakken. Ik zie de Omgevingswet liever als een kijkglaas: overheid, markt en maatschappelijke partners gaan deze samen vullen.

“Het streven naar de perfecte planning – en dus perfecte gebiedsontwikkeling – is gedoemd te mislukken.”

De Omgevingswet beoogt te breken met een periode van toelatingsplanologie, waarbij tientallen sectorale stelsels de relevante aspecten van de leefomgeving naast elkaar trachten te regelen. In de uitvoeringspraktijk leidt dit tot veel onderzoeklasten, ondoorzichtigheid, proceskosten. Ook wordt het wegen van belangen meer een juridisch gevecht dan een maatschappelijke en politiek gelegitimeerde afweging. Door de integratie van de sectorale stelsels in één wet probeert de Omgevingswet een nieuw handelingsperspectief te bieden. In hoofdstuk 4 kom ik terug op het handelingsperspectief binnen de context van de Omgevingswet.¹⁰

Mijn wetenschappelijke vorming

Zelf ben ik opgeleid als toelatingsplanoloog tussen 1984 en 1990 aan Radboud Universiteit, toen nog de Katholieke Universiteit Nijmegen. In die jaren geloofden veel van mijn docenten nog in de ultieme maakbaarheid van ons land, in de meest verstrekkende betekenis van het woord. Daar waar de werkelijkheid zich niet hield aan het beleid, kwam dit vooral door een gebrek aan inzicht en kennis. Door meer kennis te vergaren zou uiteindelijk de belofte van de maakbaarheid kunnen worden ingelost. Mijn promotor en leermeester, professor Hans Mastop, relativeerde die belofte van ultieme maakbaarheid toen al vergaand en sprak liever sprak over de doorwerking van beleid in het handelen in de praktijk.¹¹

Zelf trok ik de relativering van de maakbaarheid nog wat verder door: ik stuitte al grasduinend in de wetenschappelijke literatuur op het begrip ‘autopoïese’ en de zelfreferentiële systeemtheorie van Gunther Teubner en Niklas Luhmann. In de kern gaan deze theorieën uit van het idee dat sociale systemen niet te sturen zijn en altijd de neiging hebben externe impulsen te incorporeren zonder daadwerkelijk het eigen gedrag te veranderen.¹² Overigens nam niet iedere docent me in dank af dat ik vanuit dit theoretisch perspectief onderzoek deed naar ons planstelsel. Door de zelfreferentiële systeemtheorie als perspectief te hanteren, stelde ik de belofte van de ultieme maakbaarheid ter discussie en zou ik een bom onder het nog zo jonge vakgebied leggen. De docent in kwestie was geenszins gevoelig voor mijn geruststellende woorden dat volgens de zelfreferentiële systeemleer voor het opblazen van een heel vakgebied veel meer nodig zou zijn dan een enkel proefschrift.

Het gedachtengoed van Teubner en Luhmann heeft mijn kijk op ons vakgebied definitief veranderd. Het streven naar de perfecte planning - en dus perfecte gebiedsontwikkeling - is gedoemd te mislukken. Dat inzicht mag niet leiden tot fatalisme of het niet voortdurend nastreven van perfectie. Het is ons eigen handelen dat mede onze toekomst bepaalt. De wijze waarop we ons land door de eeuwen heen letterlijk eigenhandig hebben gekneet en ingericht, is daar de stille getuige van.

Als jonge onderzoeker heb ik me, samen met Lennard van Damme, vervolgens vier jaar lang vastgebeten in het functioneren van ons planstelsel, hetgeen in 1996 resulteerde in het proefschrift 'Plannen laten zich niet plannen'. Deze periode van diepgravend wetenschappelijk onderzoek heeft me vooral geleerd als professional bescheidenheid te betrachten als het gaat om de maakbaarheid van de wereld. Wetten, beleid en plannen beïnvloeden de wereld, zeker, maar het maken van de wereld gebeurt toch vooral in voortdurende interactie tussen burgers, publieke, private en maatschappelijke partners. Dit inzicht was voor mij de motivatie om na de voltooiing van mijn proefschrift zo snel mogelijk een betrekking in de praktijk te vinden. Ik wilde, hoe bescheiden je rol als professional ook is, vooral meedoen aan het zelf maken van de wereld.

Mijn eerste ervaringen in de praktijk, als creatief strateeg van de Gemeente Zwolle, bevestigden wat ik als wetenschapper al meende te hebben ontdekt. Het beleid werd geïncorporeerd in het handelen, maar om nou te zeggen dat het beleid het handelen stuurde? Nou neen, en zeker niet zoals het de beleidsmakers voor ogen stond. Een voorbeeld: begin jaren negentig kenden we in Nederland het zogeheten ABC-locatiebeleid, een manier om intensieve bedrijvigheid en voorzieningen te koppelen aan goed openbaar vervoer. Als zodanig een logische gedachte, wat allereerst de vraag oproept waarom je voor een zo logische gedachte beleid zou moeten maken. Toen de Gemeente Zwolle eind jaren negentig mee wilde werken aan de wens van ABN AMRO om een groot kantoor langs de A28 te ontwikkelen aan de zuidkant van de stad, paste dit uiteraard niet in het ABC-locatie beleid en de wijze waarop dit was vertaald in het streekplan van Overijssel. Immers, het kantoor was te ver van station Zwolle en slecht ontsloten met het openbaar vervoer. Het plan dreigde te sneuvelen op het ABC-locatiebeleid en het streekplan. Er volgde overleg tussen de Gemeente Zwolle en de Provincie Overijssel over hoe nu verder. De oplossing: aan het project werden buslijnen gekoppeld die van de C-locatie een B+-locatie zouden maken. De Provincie Overijssel kon volhouden dat het ABC-locatie beleid overleefd was gebleven en zijn werk had gedaan. De Gemeente Zwolle en ABN AMRO konden door met het ontwikkelen van de locatie langs de A28. De bussen hebben niet lang gereden, er zat eenvoudigweg niemand in.

“Ik zie het als mijn missie om met de leerstoel gebiedsontwikkeling, de TU Delft en de deelnemers van SKG de Nederlandse gebiedsontwikkeling nog succesvoller te maken.”

Ik wil met dit voorbeeld niet oordelen over de destijds gemaakte politieke keuze en het gevolgde proces. Inkomsten en werkgelegenheid zijn uiterst valide belangen om te dienen. Ik wil met het voorbeeld vooral de weerbarstige relatie duiden tussen beleid en praktijk.

Wat ik van dit voorbeeld leerde is dat, wil je de wereld beïnvloeden, je jezelf per definitie moet kunnen verstaan met ‘de ander’. Het is een open deur van jewelste, maar toch zag en zie ik het in de praktijk juist daar vaak misgaan. Niet alleen tussen overheden onderling. Professionals en wetenschappers met verschillende specialistische achtergronden weten lang niet altijd elkaar te begrijpen of hun kennis en kunde dienstbaar te laten zijn aan een maatschappelijk belang dat het eigen specialisme overstijgt. Tussen ondernemers, ontwikkelaars, beleggers, burgers en ambtenaren is het evenmin vanzelfsprekend dat men elkaar begrijpt, laat staan dat men tot een gezamenlijke aanpak komt.

Negatief geformuleerd: wie zich op de juiste momenten niet kan verstaan met cruciale partners komt geen stap verder. Als de Gemeente Zwolle was blijven roepen dat er toch nooit iemand in die bussen zou gaan zitten, weet ik niet of het bestemmingsplan zou zijn goedgekeurd door de Provincie Overijssel. Het ABC-locatiebeleid en het streekplan moesten op waarde worden geschat. Ik kan nog vele voorbeelden geven, maar het wikken en wegen van verschillende belangen in een samenhangende aanpak en komen tot uitvoering, dat is waar het bij gebiedsontwikkeling in de kern om gaat. Of, zoals mijn voorganger Friso de Zeeuw het formuleert (op blz. 53 van ‘Zo werkt gebiedsontwikkeling’): het gaat om het vinden van de doorwaadbare plaats, gebaseerd op het stromenmodel van de Amerikaanse hoogleraar politieke wetenschappen John Kingdon.¹³ Een zuiver projectmatige aanpak is daarom gedoemd te falen als het gaat om het organiseren van succesvolle gebiedsontwikkelingen. Gelijktijdig deel ik – met De Zeeuw – de overtuiging dat het vinden en het benutten van de doorwaadbare plaats veel meer is dan toeval alleen.¹⁴

Ik vermoed dat vrijwel iedereen die werkzaam is in de wereld van de gebiedsontwikkeling het verhaal van de doorwaadbare plaats herkent. Mede vanuit dit besef is in 2006 met de TU Delft de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) opgericht. De deelnemers hieraan realiseren zich dat noodzakelijke verbindingen

niet altijd vanzelf tot stand worden gebracht, dat beschikbare kennis niet altijd de weg naar de praktijk vindt, en omgekeerd dat praktische vragen soms om wetenschappelijke reflectie vragen. De deelnemers onderschrijven het belang van het bouwen aan een gezamenlijke agenda, leggen van verbindingen, spreken van dezelfde taal en ontwikkelen en delen van kennis. Ik vind dat deze deelnemers hier een groot compliment voor verdienen en wil hen hartgrondig danken. Niet alleen voor het in mij gestelde vertrouwen, maar ook voor hun bijdrage aan de bij deze tijd passende ontwikkeling van het vakgebied.

Die wederkerigheid tussen beleid, wetenschap en praktijk is de reden dat ik me twee jaar geleden heb gemeld voor de vacature van hoogleraar. Ik zie het als mijn missie om met de leerstoel gebiedsontwikkeling, de TU Delft en de deelnemers van SKG de Nederlandse gebiedsontwikkeling nog succesvoller te maken. Dankzij de constructie van een stichting onder de vlag van de TU Delft kan dit op een kritische, onafhankelijke en wetenschappelijk verantwoorde manier. Soms wordt mij met enige argwaan de vraag gesteld of de leerstoel niet gewoon een lobbyclub is. Mijn antwoord wil ik graag in het openbaar geven. Het beïnvloeden van beleid met kennis en ervaringen uit de praktijk is onlosmakelijk verbonden met de missie van de leerstoel. Het antwoord is dus een volmondig 'ja'.¹⁵ Sterker nog, de deelnemers vanuit de overheid zelf verwachten dit van de leerstoel. Die lobby is nooit gericht op een particulier kortetermijnbelang. Het ultieme doel is om met alle partners tot een nog hoogwaardigere praktijk van gebiedsontwikkeling te komen. Soms lukt dat alleen door beleidsmatige keuzes te beïnvloeden of ter discussie te stellen.

Gebiedsontwikkeling: we kunnen niet anders

Gebiedsontwikkeling mag dan een relatief jong begrip zijn, Nederland is in wezen al vele eeuwen te beschouwen als één grote gebiedsontwikkeling. Het kneden en ontwikkelen van ons land zit in onze genen. Ik beschouw mezelf niet als een aanhanger van de deterministische school die de cultuur van een samenleving volledig verklaart vanuit de geografische en fysische omstandigheden. Wel ben ik ervan overtuigd dat er altijd wederkerigheid is tussen de cultuur van een land en de fysieke omstandigheden.¹⁶

Ik laat een aantal beelden zien die duidelijk maken dat we ons land letterlijk op de zee en de rivieren hebben moeten veroveren. Eeuwenlang was van het huidige Nederland slechts een klein deel goed bewoonbaar. Het merendeel van wat we nu Nederland noemen was tot voor kort onderworpen aan de grillen van de natuur.

Het moge duidelijk zijn (en ik paraphraseer daarbij Herman Pleij): vanuit het westen werden we regelmatig weggespoeld door de zee, vanuit het oosten door de grote rivieren.

In de middeleeuwen werden Nederlanders volgens Pleij zelfs gezien als een goddeloos volk. Immers, door het land zelf op de zee en rivieren te veroveren, plaatsten we onszelf boven of in ieder geval naast God. We gingen in tegen de wetten van de natuur. De engel uit het marmer en de paradox van het paradijs zijn vanuit dit perspectief passende metaforen.

Ik vind het een fascinerende en tevens hoopvolle gedachte dat we ons land letterlijk zelf gemaakt hebben. Het geeft vertrouwen voor de toekomst. We maken ons land al eeuwen samen, het is nooit af geweest, er dienen zich steeds nieuwe opgaven aan. Dit vertalen in een handelingsperspectief is integraal onderdeel van onze cultuur, zozeer zelfs dat het soms lijkt alsof we het zelf niet meer zien hoe ongelooflijk goed we hierin zijn, zeker in internationaal perspectief.

Al kneden we ons land al eeuwen eigenhandig, als professie met een wetenschappelijke grondslag is gebiedsontwikkeling nog een piepjong vak. Zien we gebiedsontwikkeling als een vorm van planologie, dan kunnen we niet anders dan concluderen dat het vakgebied een rijke maar zeker geen lange geschiedenis kent. In hun beknopte en voortreffelijke artikel Geschiedenis in vogelvlucht: planologische theorievorming laten De Klerk en Kreukels zien dat de eerste golf van verwetenschappelijking zo'n 100 jaar geleden plaatsvond. Tot die tijd waren stedenbouwkundige concepten als de 'Garden Cities' van Ebenezer Howard vooral normatief gedreven. Pas na 1915 worden ruimtelijke keuzes steeds vaker gebaseerd op sociaalwetenschappelijke inzichten en empirisch onderzoek.¹⁷

Na de Tweede Wereldoorlog groeide – mede door de wederopbouw, de stijging van de welvaart en de uitbouw van de verzorgingsstaat – gaandeweg de behoefte ons land op nationaal niveau te gaan ordenen. Het duurde tot in de jaren zestig alvorens de eerste leerstoelen planologie werden gevestigd: die van Willem Steigenga en Gerrit Wissink. Ruimtelijke ordening als professie, gebaseerd op een wetenschappelijke grondslag, groeide als het ware mee met de opbouw van de verzorgingsstaat.¹⁸ Ook Hans van der Cammen en Len de Klerk geven in hun boek 'Ruimtelijke ordening' aan dat met de wederopbouw een nieuw tijdperk aanbrak in de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening.¹⁹

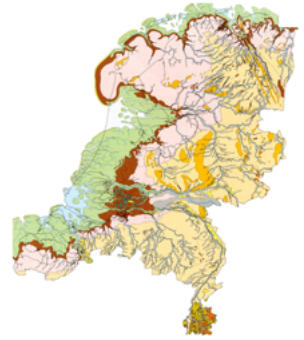
Deze inaugurele rede is niet het moment om de geschiedenis van de het vakgebied gedetailleerd uit de doeken te doen.²⁰ Wel hoop ik door het vak gebiedsontwikkeling in een historisch perspectief te plaatsen, beter te kunnen schetsen wat consistente lijnen zijn en waar – mogelijk – de veranderingen in de nabije toekomst nodig zijn. Ik plaats me in die zoektocht op een lijn met

Geschiedenis Nederland in vogelvlucht

9000 v. Chr.



5500 v. Chr.



3850 v. Chr.



2750 v. Chr.



1500 v. Chr.



500 v. Chr.



100 n. Chr.



500 n. Chr.



800 n. Chr.



1850 v. Chr.



Al kneden we ons land al eeuwen eigenhandig, als professie met een wetenschappelijke grondslag is gebiedsontwikkeling nog een piepjong vak.

mijn voorganger, Friso de Zeeuw. Hij constateert in het handboek 'Zo werkt gebiedsontwikkeling' dat gebiedsontwikkeling altijd meebeweegt met de maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Waar we al snel spreken van paradigma-wisselingen (een diepgewortelde behoefte bij sommigen in ons vakgebied), gaat het in het vakgebied veel meer om geleidelijke veranderingen.²¹

Gebiedsontwikkeling is kortom een tijd- en contextgebonden discipline waarbij de maatschappelijke en economische ontwikkelingen leidend zijn. In hoofdstuk 2 duid ik de relatie met die context aan de hand van een metafoor van Henk Goudappel. Hoofdstuk 3 zet de opgaven uiteen die raken aan huidige en toekomstige gebiedsontwikkelingen. Tot slot vertaal ik deze opgaven in hoofdstuk 4 in een opdracht voor de leerstoel gebiedsontwikkeling, en een daarmee verbonden handelingsperspectief voor de praktijk.



2

Gebieds- ontwikkeling als wetenschap: biljarten op open zee

Gebiedsontwikkeling heeft geen beproefde en bewezen eigen kennisbasis. Integendeel. Gebiedsontwikkeling put uit vele wetenschappelijke bronnen. Bestuurskunde, economie, recht, vastgoed, stedenbouw, ontwerp, milieukunde, informatiekunde, psychologie en tal van andere vakgebieden zijn bronnen van kennis voor deze nog jonge discipline. Mijn promotor en leermeester, Hans Mastop, definieerde planologie als bestuurskunde met een eigen object. Gebiedsontwikkeling is – net als ruimtelijke ordening – geen doel in zichzelf. Het doel is het in samenhang faciliteren van maatschappelijke behoeften en wensen.

Het ontbreken van een eigen kennisbasis maakt dit nog jonge vakgebied gevoelig voor kritiek. Is het wel een wetenschap? Mijn stelling is dat dit caleidoscopische karakter juist de kracht is van gebiedsontwikkeling als wetenschappelijke discipline. Onze complexe maatschappelijke werkelijkheid laat zich niet vangen vanuit enkel een bestuurskundig, economisch, ontwerpmatig of financieel perspectief. Na jaren van specialisatie en verdieping op steeds kleinere onderwerpen, zien we nu weer een beweging naar een meer holistische benadering, aangeduid in de planningsliteratuur als de *comprehensive approach*. De Omgevingswet, die 26 sectorale wetten integreert, is daar de institutionele vertaling van.

Dat ruimtelijke ordening geen exacte wetenschap is, is zeker geen nieuw inzicht. Zo stuitte ik op de volgende metafoor in de entreerede van Henk Goudappel (1973) bij de aanvaarding van zijn positie als buitengewoon hoogleraar urbanistiek. Goudappel neemt zijn publiek mee naar een denkbeeldig café met een biljart. Alle natuurwetten gelden, dus wie voldoende kennis van die natuurwetten heeft en deze kan omzetten in instrumentele handelingen, speelt een spel van zekerheden. Dit is het ultieme streven van ‘de wetenschap’: het opbouwen en ontsluiten van kennis. Vervolgens neemt Goudappel zijn publiek – en het biljart – mee naar een schommelend schip. Nog steeds gelden alle natuurwetten, maar door het introduceren van een dynamische omgeving is het onmogelijk om nog spelregels te formuleren.²²

Treffender kan ik het niet verwoorden: gebiedsontwikkeling is als het biljarten op een schip op open zee. Inzichten uit het recht, economie, stedenbouw, en vele andere wetenschappelijke disciplines blijven onverkort relevant. De maatschappelijke dynamiek laat zich echter niet in een protocol vangen. Goudappel noemt die dynamiek in de omgeving onzekerheden van 'strukturele aard'.²³

Grofweg (en hier bouw ik voort op Goudappel) worden in de psychologische en bestuurskundige literatuur de volgende mogelijke institutionele (en individuele) reacties onderscheiden op het fenomeen van de structurele onzekerheid:

- > Verlamming (freeze);
- > Het blijven proberen te elimineren van onzekerheden (fight);
- > Het aanroepen van goden of sterke leiders (flight);
- > Acceptatie en handelen (face).

De eerste drie reacties zijn weinig vruchtbaar bij het onderhoud van ons planologisch paradijs. Acceptatie en handelen (face) is dus het devies. Gebiedsontwikkeling is daarmee de kunst van het handelen in een omgeving van onzekerheden. Goudappel eindigt zijn rede met een warm pleidooi voor een voortdurende wisselwerking van denken en praktijk. Alleen acceptatie van onzekerheden brengt ons verder. Alsof zijn inaugurele rede ten grondslag heeft gelegen aan de oprichting van SKG.

Interactie tussen beleid, praktijk en wetenschap is niet vanzelfsprekend

De voortdurende wisselwerking tussen wetenschap, beleid en praktijk waar Goudappel zo'n voorstander van was, is allerm minst vanzelfsprekend. Ik wil dit illustreren aan de hand van een voorbeeld.

Een van de belangrijkste doctrines van de Nederlandse ruimtelijke ordening is die van het Groene Hart. De portee van deze doctrine is bekend: het Groene Hart diende open te blijven om te voorkomen dat de Randstad een groot aaneengesloten stedelijk gebied zou worden, waardoor tevens de leefbaarheid en het agrarisch kerngebied onder druk zouden komen te staan. Verstedelijking moest geconcentreerd en gebundeld aan de flanken en naar buiten gericht plaatsvinden.²⁴

Met dank aan Joost Schrijnen presenteer ik drie beelden van de verstedelijking in respectievelijk 1950, 1980 en 2010. Deze beelden roepen doorgaans veel emotie op: van verbazing en boosheid tot luid gelach. Velen vinden in deze beelden het gelijk voor hun eigen stellingname: het beleid heeft goed of juist helemaal niet gewerkt. Beelden liegen niet, en toch bieden zij voor beide opvattingen munitie. Het Groene Hart is

nog steeds te herkennen. Zonder de doctrine van het Groene Hart zou dit gebied ongetwijfeld nog veel meer verstedelijkt zijn. Gelijktijdig kunnen we moeilijk volhouden dat er nauwelijks sprake is geweest van verstedelijking van het Groene Hart zelf.

Zelf probeer ik vooral te begrijpen wat hier gebeurd is. Stel dat we vanaf 1958²⁵ meer oog hadden (*face*) voor de economische en maatschappelijke krachten en opgaven, en meer interactie tussen praktijk, wetenschap en beleid hadden georganiseerd. Hadden we dan niet meer kwaliteit in en rondom het Groene Hart kunnen organiseren? In Brabant zegt men 'achteraf is het mooi wonen'. En terecht, we kunnen het niet overdoen. Maar we kunnen er wel van leren, juist nu we weer voor een aantal nieuwe en omvangrijke opgaven staan. Ik kom daar later in mijn betoog op terug.

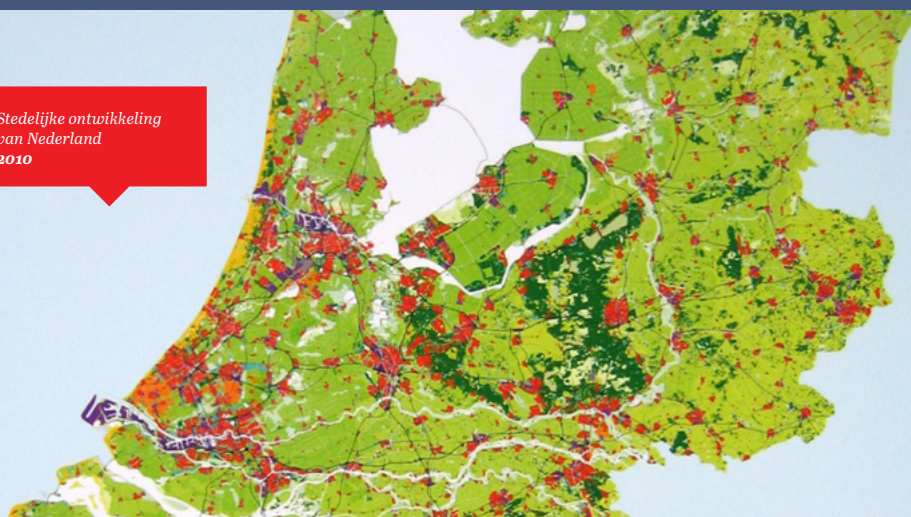
Stedelijke ontwikkeling
van Nederland
1950



Stedelijke ontwikkeling
van Nederland
1980



Stedelijke ontwikkeling
van Nederland
2010



3

Nieuwe opgaven

We staan voor een aantal urgente maatschappelijke opgaven die allen hun weerslag hebben op de inrichting van ons land. Gebiedsontwikkeling beweegt mee met deze opgaven. Dat is nooit anders geweest. Niet voor niets kende de ruimtelijke ordening een lange periode van bloei in de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. De ruimtelijke ordening was het integrerende kader (facetbeleid) waarin sectorale wensen en ambities op elkaar betrokken werden: de wederopbouw, de woningnood in de jaren zestig, de herverkaveling en herinrichting van grote delen van het landelijk gebied, de aanleg van infrastructuur voor weg en trein, en de Deltawerken. Steeds was de ruimtelijke ordening hierbij in staat om zich te manifesteren als het integrerende facetmatige kader bij grote en urgente maatschappelijke opgaven. Illustratief voor deze periode zijn de Rijksdienst voor het Nationale Plan en (vanaf 1966) de Rijksplanologische Dienst (RPD), die is opgeheven in 2001.

De opgaven waar we nu voor staan, waren vijftien jaar geleden nog niet in beeld, althans niet in de beleidsarena. De Nota Ruimte uit 2004 heeft als horizon 2030 en spreekt vooral over het scheppen van ruimte voor ontwikkeling (blz. 6). Begrippen als klimaatadaptatie en energietransitie komen er niet in voor. Deze constatering laat zien dat we de afgelopen vijftien jaar eveneens op open zee aan het bijlarten waren en dat een cyclisch-adaptieve aanpak al langer noodzakelijk is.²⁶ Dit is een insteek waar de NOVI nu wel voor kiest (zie hoofdstuk 4).²⁷

Uitgaande van de opgaven waar we nu voor staan, kan gesteld worden dat we aan de vooravond staan van een revival van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Immers, er is het nodige te doen in ons planologisch paradijs. Ik licht de opgaven beknopt toe en duid steeds in een enkele zin in hoeverre ze passen bij de metafoor van het bijlart (Zeeuw, 2017, p. 254).



1 miljoen woningen

Wonen is een grondrecht.²⁸ We kunnen twisten over de exacte aantallen, maar dat er sprake is van een forse opgave bestrijdt niemand. Bij nadere bestudering valt op dat er opvallend veel consensus is over de woningbehoefte de komende jaren, in ieder geval als het gaat om de aantallen. Zo rept de Nationale Woonagenda over 700.000 woningen tot 2025, het College van Rijksadviseurs (CRa) over circa 1 miljoen woningen tot 2040, en de NEPROM over 866.000 woningen (inclusief vervanging van 176.000 sloop) tot 2030.²⁹

In vakkringen en de reguliere media is de laatste tijd vooral discussie over de vraag waar deze woningen gerealiseerd moeten worden. Ik zie de nodige consensus als ik me baseer op de achterliggende bronnen. Zo acht de NEPROM het op basis van een analyse (uitgevoerd door Brink Management in 2018) reëel dat tussen de 50 en 65 procent van de benodigde woningen tot aan 2030 binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, en daarbij daadwerkelijk in een woningvraag voorziet.³⁰ In het dashboard verstedelijking werkt het CRa een aantal verstedelijkingsmodellen uit: Stedenregio, Woonlandschappen en Knooppunten. De Metropoolregio Amsterdam (MRA) fungeert daarbij als proefkonijn. Het CRa tekent daarbij nadrukkelijk aan dat de modellen niet gemaakt zijn als alternerende keuzes, maar 'als gespreksopener'.³¹ Op pagina 78 constateert het CRa dat in het scenario Stedenregio 'ruim tweederde van de nieuwe woningen binnen bestaand bebouwd kunnen worden gerealiseerd, op basis van plannen uit de planmonitor'. Als we bedenken dat het CRa zich focust op de MRA, en de NEPROM op heel Nederland, dan liggen de percentages te realiseren woningen binnen bestaand stedelijk gebied dicht bij elkaar.

Nieuwsberichten over
nieuwe opgaven voor
het paradijs



Helemaal goed te vergelijken zijn de studies niet. NEPROM gaat in 'Thuis in de toekomst' uit van vijf woonmilieus: centrum stedelijk, stedelijk, klein stedelijk, dorps en landelijk wonen.³² Het CRa hanteert vier categorieën: hoogstedelijk, centrumstedelijk, groenstedelijk en dorps/landelijk wonen.³³ Toch zie ik op het thema woonmilieu vooral congruentie tussen de recente studies. De verdeling dorps/landelijk/groenstedelijk wonen, hoog- of centrumstedelijk wonen en wat ik gemakshalve maar even 'gewoon' stedelijk wonen noem, is grofweg drie keer een derde.

Als vuistregel lijkt dit me vooralsnog een zeer werkbare aanname, zeker als bedacht wordt dat we aan het biljarten zijn op een schommelend schip.³⁴ En ik hou de planningsdoctrine van het Groene Hart voor ogen. Mijns inziens is het zinvoller de komende jaren de woningvraag in relatie tot de gerealiseerde productie goed te monitoren, dan onze energie te verdoen in een wedstrijd wie het beste de toekomst kan voorspellen.

De digitale discussie over verdichting of uitleg leidt vooral af van de meest wezenlijke vragen:

- > Hoe gaan we de verdichtingsopgave financieren?
- > Welke opgaven en functies willen we nog meer in onze steden realiseren (denk aan hittestress, waterbuffers, werk, voorzieningen en opwek, distributie en opslag van duurzame energie)?
- > Wat is de impact van technologische ontwikkelingen (drones die pakketjes bezorgen, het op afstand bedienen van je huis, digitale zorgservices, online teamwerk)?
- > Welke locaties, prijsklassen en dichtheden maken we beschikbaar om tot 2025 nog een paar honderdduizend woningen te bouwen?
- > Welke locaties zijn het beste vanuit het oogpunt van bereikbaarheid?
- > Welke locaties vanuit een lang termijn-klimaatadaptatiestrategie?
- > Welke ruimtelijke consequenties zitten er aan de CO₂-neutrale samenleving? Stemmen we bijvoorbeeld de woningbouwprogrammering af op de kansen voor geothermie en warmtenetten?
- > Welke ontwikkelstrategieën dragen bij aan biodiversiteit?

“Als vuistregel lijkt dit me vooralsnog een zeer werkbare aanname, zeker als bedacht wordt dat we aan het biljarten zijn op een schommelend schip.”

- > Wat is de impact van demografische ontwikkelingen, groei ouderen(zorg) en bevolkingssamenstelling?
- > Hoe creëren we toekomstbestendige kwaliteit?
- > Hoe houden we onze steden bereikbaar?

Pas ik de metafoor van het biljarten op open zee toe op de woningbouwopgave, dan zie ik dat we vaak denken te weten hoe de woningmarkt zich ontwikkelt, wat woonwensen zijn en hoe deze zich ontwikkelen. Woonwensen zijn door de jaren heen ook behoorlijk consistent gebleken: veel mensen – ook alleenstaanden – willen het liefst een eengezinswoning met alle voorzieningen bij de voordeur en een groen uitloopgebied bij de achterdeur.³⁵ Toch zaten we er vaak naast: wie wat verder uitzoomt, ziet dat enkele decennia terug de grote steden nog leegliepen, dat nu volgens sommigen iedereen in de stad wil wonen, dat de economische conjunctuur en marktrente van grote invloed zijn op de woningmarkt, en dat relatief kleine verschuivingen van grote invloed zijn op het functioneren van deelmarkten.³⁶ Kortom, zelfs op een thema waarop we alles denken te weten wat we maar zouden willen weten, geldt dat een waarschuwing op zijn plaats is. Het gaat altijd weer anders dan we nu kunnen voorzien.

Op de vragen die ik zelf opwierp, zijn in ieder geval geen generieke antwoorden. De uitwerking en programmering van de woningbouwopgave is allereerst een regionale en lokale opgave. Ook bestaan er grote verschillen tussen en soms ook binnen regio's.

Wonen en bereikbaarheid gaan hand in hand. Zo kom ik als vanzelf bij de tweede opgave die maatschappelijk van eminent belang is.



Mobiliteit en bereikbaarheid³⁷

Onze mobiliteit is de afgelopen decennia in termen van aantal afgelegde meters fors toegenomen: we wonen, werken en recreëren over steeds grotere afstanden. De investeringen in onze bereikbaarheid zijn fors gegroeid, al is er volgens sommigen sprake van een kip-ei-discussie: de mobiliteit zou groeien omdat we het mogelijk maken mobiel te zijn.

Los van deze kip-ei-discussie, blijken veel mensen bereid te zijn tijd te besteden aan het zich verplaatsen tussen woning, werk en voorzieningen. Volgens sommigen is de behoefte van mensen om zich te verplaatsen zo diepgeworteld dat ze dat altijd zullen blijven doen, zelfs als het niet noodzakelijk is. In 1997 introduceerden Andreas Schäfer en David Victor in een artikel de Wet van Behoud van Reistijd.³⁸ Zij ontdekten dat over de gehele wereld mensen ongeveer 10 tot 15 procent van hun inkomen uitgeven aan transport en gemiddeld 1,1 uur per dag onderweg zijn.

Dit inzicht is wellicht niet lineair door te trekken naar bijvoorbeeld 2050, maar de jaren tussen 1997 en nu hebben hun vuistregel min of meer bevestigd. Ik heb het hier bewust niet over de wenselijkheid of de – gemiste – mogelijkheden tot beïnvloeding van individuele keuzes of de mogelijkheden van een aanstaande trendbreuk. Ik constateer enkel dat de bouw van 1 miljoen woningen eenvoudigweg vraagt om een perspectief op mobiliteit en bereikbaarheid. Welk scenario van verstedelijking we ook kiezen, er zal fors meer geïnvesteerd moeten worden in bereikbaarheid. Er kan ook ingezet worden op vergaande reductie van onze behoefte aan mobiliteit, maar als Schäfer en Victor het bij het rechte eind hebben, is het welhaast tegennatuurlijk om dat te willen.

Tot voor kort was de discussie over mobiliteit en bereikbaarheid sterk ideologisch gedreven. Links wilde vooral inzetten op het relatief duurzame openbaar vervoer (ov), rechts op automobilititeit. Er zijn goede redenen om te veronderstellen dat gaandeweg het onderscheid tussen collectief en particulier vervoer vervaagt. De elektrische auto is sterk in opkomst en heeft minder nadelige effecten op de leefomgeving dan de conventionele auto. Daarnaast, zo constateert de Rli in het advies 'Van B naar Anders' (pag. 39): 'Ontwikkelingen zoals het delen van voertuigen en autonoom

“Om het paradijs toegankelijk te houden, moeten bereikbaarheid en verstedelijking meer dan ooit op elkaar betrokken worden.”

rijden zullen invloed hebben op het functioneren van het ov zoals we het nu kennen. Op termijn wordt verschuiving verwacht naar een meer vraaggestuurd systeem.³⁹

Wat dit exact betekent voor onze infrastructuur en hoe dit onze mobiliteit op welk moment gaat beïnvloeden, is omgeven door tal van onzekerheden. Twee zaken weten we wel: de behoefte aan mobiliteit is van alle tijden, en zal met een stijgende welvaart en de bouw van 1 miljoen woningen forse extra investeringen vragen. Wat we ook zeker weten, is dat nieuwe vervoersconcepten ontwikkeld zullen worden en de semi-autonoom rijdende auto bij wijze van spreken al om de hoek staat. Kortom, het is enerzijds nodig om richting te geven aan onze verstedelijking en bereikbaarheid en anderzijds is het zaak flexibiliteit in te bouwen om tijdig op innovaties of nieuwe concepten te kunnen inspelen. Ook hier is de metafoor van het biljarten op zee treffend: we weten dat er een andere wind gaat waaien, maar uit welke hoek en wanneer precies blijft lastig te voorspellen.

Als het gaat om onze investeringen in infrastructuur en bereikbaarheid accepteren we de strukturele onzekerheden van Goudappel overigens geenszins. Integendeel, we bevriezen de beschikbare middelen. In het infrastructuurfonds is tot 2030 elk jaar zo'n 5,8 miljard euro aan investeringen vastgelegd in projecten. Eerder dit jaar betoogde ik samen met Tom Daamen⁴⁰ dat het voor de hand ligt om te bezien of het vastleggen van investeringen tot 2030 nog wel de meest doelmatige manier is om de bereikbaarheid en mobiliteit te dienen. De reacties waren voorspelbaar: er moest vooral meer geld bij en het zou bestuurlijk onbetrouwbaar zijn om hier zelfs maar over na te denken. Nu hecht ik zelf zeer aan bestuurlijke betrouwbaarheid, maar als het leidt tot een verbod op nadenken en reflectie, wil ik de hang naar bestuurlijke betrouwbaarheid op zijn minst relativeren. Een betrouwbare overheid is in mijn ogen vooral een overheid die de realiteit onder ogen ziet. Nu lijken de bestuurlijke afspraken eerder op een houdgreep waaraan geen van de deelnemers nog weet te ontsnappen.

Dat er meer investeringen nodig zijn in bereikbaarheid is onvermijdelijk. Of we nu kijken naar het openbaar vervoer of de weginfrastructuur, in grote delen van ons land zit het bereikbaarheidssysteem aan het plafond. Enkele cijfers: tussen 2010 en 2018 is het aantal reizigerskilometers op het treinspoor toegenomen van 14,6 naar 17,8 miljard kilometer. Opvallend zijn de grote regionale verschillen. Zo is het aantal afgelegde kilometers in Friesland stabiel gebleven (0,4 miljard), terwijl in de regio Utrecht het aantal afgelegde kilometers bijna verdubbeld is: van 1,4 naar 2,3 miljard kilometers.⁴¹



Ook het aantal treinreizigers groeit gestaag: voor 2030 verwacht ProRail 40 tot 60 procent meer reizigers per trein dan vandaag.⁴² Verder blijft het aantal auto's in absolute aantallen en in aandeel (per 1000 inwoners) gestaag groeien: van zo'n 400 per 1000 inwoners in 2000 tot bijna 490 in 2018. Inmiddels zijn er zo'n 9 miljoen auto's in ons land, waarmee in 2017 zo'n 150 miljard reizigerskilometers werden afgelegd door bestuurder en passagiers. In 2009 waren er nog 7,5 miljoen auto's waarmee ongeveer 140 miljard reizigerskilometers werden afgelegd.⁴³ Het aantal deelauto's stijgt vanaf 2013 weliswaar explosief, maar is op het geheel van onze mobiliteit verwaarloosbaar: 25.000 deelauto's in 2017.⁴⁴

Sommigen hebben hoge verwachtingen van nieuwe mobiliteitsconcepten. Vooralsnog leiden nieuwe concepten eerder tot meer dan minder mobiliteit, zo blijkt uit studies in San Francisco en New York.⁴⁵ Het verruimen en diversifiëren van mogelijkheden om mobiel te zijn, leidt vooral tot meer mobiliteit, hetgeen vooral de theorie van Schäfer en Victor bevestigt en in lijn is met eerdere ervaringen.

Om het paradijs toegankelijk te houden, moeten bereikbaarheid en verstedelijking meer dan ooit op elkaar betrokken worden. Ik kan het niet genoeg benadrukken: ruimtelijke richting op een bovenregionaal schaalniveau is noodzakelijk om investeringen in bereikbaarheid en de programmering van onze woningbouw op elkaar af te stemmen en tot uitvoering te komen. Op een lager schaalniveau moet binnen gebiedsontwikkelingen rekening worden gehouden met nieuwe, deels nog onbekende, mobiliteitsconcepten. De semi-autonoom rijdende auto staat letterlijk om de hoek. Grenzen tussen collectieve en particuliere vervoersvormen vervagen wellicht sneller dan we nu voor mogelijk houden.

CO₂-reductie

We hebben nog een forse opgave die direct raakt aan de inrichting van ons land en dus aan het vak gebiedsontwikkeling: in 2050 moet de CO₂-uitstoot 95 procent verminderd zijn ten opzichte van 1990. Om de opgave in perspectief te plaatsen: in 2017 werd in Nederland 163 miljard kilogram CO₂ uitgestoten. Stroomverbruik is daarbij goed voor 13,4 miljard, transport voor 7,8 miljard, en gebouwen (het bouwen zelf en verwarmen van bestaande gebouwen) voor zo'n 2,7 miljard.⁴⁶

Deze inaugurele rede biedt te beperkt ruimte om de energietransitie zelf in detail te duiden. Wel doe ik een aantal waarnemingen over de wijze waarop deze opgave gaat raken aan gebiedsontwikkelingen, zowel in de uitvoering als bij de opbouw en ontsluiting van de benodigde kennis.

Het laat zich niet inpassen: een ontwerpopgave

Een paar kengetallen. Het bruto energieverbruik van Nederland bedroeg in 2015 een dikke 3.000 petajoule. Door zo'n 25 procent te besparen is dat in 2050 nog zo'n 2165 PJ. Dat is het equivalent van zo'n 80.000 windmolens van 3 megawatt, 10 miljoen hectare biomassateelt of zo'n 900.000 hectare zonnepanelen.⁴⁷ Natuurlijk, de exacte uitkomsten hangen af van de stand van de techniek. Het gaat me hier vooral even om het inzichtelijk maken van het effect op onze ruimtelijke inrichting. Los van de technische keuzes die we maken, telt het ruimtebeslag in ieder geval aardig op. Bij de Regionale energiestrategieën (RES) en lokale omgevingsvisies kom ik nog vaak het woord 'inpassen' tegen bij de verduurzaming van onze energiebehoefte.⁴⁸ De kengetallen hierboven laten zien dat het woord inpassen als het ware een ontkenning is van de opgave waar we voor staan. De energietransitie zal ons land ingrijpend van aanzien veranderen. Dat is geen kwestie van inpassen, maar met open ogen tegemoet treden en nieuwe ontwerpen voor ons landschap maken. Ik herinner daarbij aan de planningdoctrine van Het Groene Hart. Laten we onderkennen dat de energietransitie geen inpassingsopgave is, maar een ontwerpopgave.

De energiebron beïnvloedt de wijze van verstedelijking

De energietransitie wordt in deze fase vooral sectoraal aangevlogen. Begrijpelijk, want de opgave is van zichzelf al complex genoeg, nog even los van het draagvlak in de samenleving. Keuzes voor duurzame energie zijn van invloed op keuzes voor verstedelijking, een relatie die we nog te weinig doordacht hebben voor de lange termijn.

Een deel van de duurzame energie is in de toekomst gebaseerd op warmte, of deze nu opgewekt wordt via geothermie, aquathermie of bestaande bronnen. Warmte laat zich echter lastig over grote afstanden transporteren. Willen we in de toekomst warmtebronnen voor onze energiehuishouding benutten, dan raakt dat aan onze

“Voor CO₂-neutrale gebiedsontwikkeling gaat de businesscase letterlijk over de grenzen van de ruimtelijke ontwikkeling heen.”

ruimtelijke keuzes voor verstedelijking. Op enig moment moeten beide opgaven op elkaar betrokken worden, landelijk, regionaal en lokaal.⁴⁹ Uiteraard heeft de CO₂-opgave vooral betrekking op de bestaande bouw, maar 1 miljoen woningen programmeren en transformeren zonder het in acht nemen van de ruimtelijke dimensie van de energietransitie is geen optie.

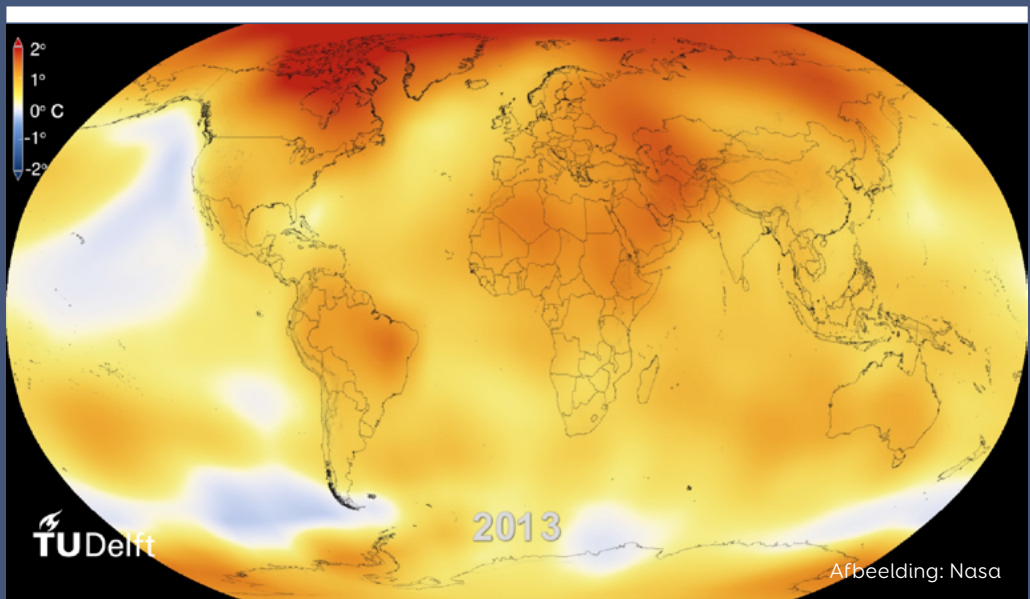
Begrensd gebiedsontwikkeling is passé

We zijn in ons vakgebied gewend een gebiedsontwikkeling geografisch te begrenzen. Logisch, want het is een vak waarbij om te beginnen vaak ruimtelijke professionals *in the lead* zijn. Bovendien dwingt de systematiek van de grondexploitatie nu eenmaal een begrenzing in ruimte en tijd af. Energiesystemen (opwekking, distributie, opslag) laten zich echter niet altijd binnen de juridische grenzen van een gebiedsontwikkeling plaatsen. Anders gezegd: voor CO₂-neutrale gebiedsontwikkeling gaat de businesscase letterlijk over de grenzen van de ruimtelijke ontwikkeling heen. Natuurlijk wordt hier al volop mee geëxperimenteerd, maar een gestructureerde en beproefde aanpak is er nog niet.

Nieuwe allianties

Partners in een gebiedsontwikkeling zijn doorgaans beleggers, ontwikkelaars, vaak woningbouwcorporaties en uiteraard andere eigenaren of belanghebbenden. De rol van overheden kan variëren. De energietransitie brengt nieuwe partners mee: beide werelden kennen elkaar nog niet goed en treffen elkaar nu vaak pas – soms noodgedwongen – op projectniveau.

De metafoor van het biljart op open zee is eveneens bij deze opgave van toepassing, al hebben we een horizon (2050) en de kwantitatieve opgave (95 procent reductie van CO₂) gedefinieerd. De precieze route, locaties, te verwachten innovaties, maatschappelijk en politiek debat, geopolitieke dynamiek, nog een aardbeving in Groningen: het zijn allemaal zaken die het maken van de nodige caramboles zullen beïnvloeden.



Klimaatverandering

Het klimaat verandert. Ik ga u niet overladen met empirisch materiaal over zaken als de hoogste gemiddelde temperatuur in drie dagen, extreme neerslag en droogte (en degenen die klimaatverandering ontkennen laten zich toch niet door onafhankelijke data overtuigen).⁵⁰

De zomer van 2018 laat zien wat de consequenties zijn als we niet anticiperen op klimaatverandering. De stad Eindhoven bleek 4 tot 5 graden warmer te zijn dan de directe omgeving. Het gevolg is dat er nu forse ingrepen nodig zijn om Eindhoven leefbaar te houden als de zomer van 2018 de norm voor de toekomst is. Hieronder ziet u een kaartbeeld waarin goed zichtbaar wordt wat de effecten zijn van de temperatuur in deze stad.⁵¹

Het veranderend klimaat raakt aan gebiedsontwikkeling op tal van schaalniveaus. Ik stip ze kort aan en begin op het niveau van de gebiedsontwikkeling zelf.

Projectniveau

Bij nieuwbouwprojecten moeten hittestress en de verhoogde kans op piekbuien in de planontwikkeling geïncorporeerd worden. Dat betekent aandacht voor voldoende groen en bergruimte voor water. Dat heeft uiteraard invloed op de businesscase en verhoogt de complexiteit. Het is zaak vroegtijdig verbinding te zoeken met gemeenten, provincies en waterschappen om te bezien hoe klimaatrobuuste gebiedsontwikkelingen gestalte kunnen krijgen en de maatschappelijke lasten niet naar de toekomst worden doorgeschoven.

Ik geloof niet dat wetgeving hier de panacee is. Daarvoor zijn de opgaven te situationeel bepaald. Wel lijkt het me zaak te normeren dat bij gebiedsontwikkelingen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)⁵² zichtbaar gemaakt moet worden in hoeverre te vermijden maatschappelijke lasten al dan niet naar de toekomst worden doorgeschoven. We kunnen leren van de aanpak van de Vinex-locaties, waarbij bijvoorbeeld ov, zorg- en onderwijsvoorzieningen soms te laat gerealiseerd werden, terwijl op voorhand duidelijk was dat deze locaties dergelijke voorzieningen nodig hebben.⁵³

Regionaal

Op regionale schaal is het eveneens zaak richting te geven aan het onderwerp klimaatadaptatie. Waar liggen de ruimtelijke opgaven als het gaat om het langdurig vasthouden van zoet water en het organiseren van verbindingen? Deze verbindingen maken dat flora en fauna zich kunnen aanpassen aan een veranderend klimaat. Noord-zuid-verbindingen helpen planten en dieren tevens mee te migreren met de opschuivende klimaatzones.

“De metafoor van het biljarten op open zee kan met enige ironie worden gezien: de zeespiegel stijgt, dus is het lastig te bepalen waar we aan land zullen gaan”

Op dit schaalniveau zie ik kansen voor belegend en ontwikkelend Nederland, mits de beleidsmatige kaders loskomen van de acupunctureale aanpak op lokaal niveau. Investerings in natuurverbindingen en opvang en opslag van zoet water kunnen leiden tot zeer gewilde woon- en verblijfslocaties.

Blijven we de toekomst benaderen vanuit de klassieke sectorale aanpak met bijbehorende investeringsstromen, dan lopen we het risico kansen op kwaliteit en tempo te missen. Alle deelnemers binnen SKG zijn me even lief, maar het recente toetreden van Staatsbosbeheer (SBB) is voor mij de bevestiging dat rood en groen geen vijanden zijn. Sterker nog, ik ben ervan overtuigd dat de biodiversiteit zelfs gediend kan zijn met een ontspannen stedelijke programmering waarbij een zogeheten groenblauwe dooradering leidend is. Gebiedsontwikkeling moet verder kijken dan het volgende slootje, zo parafraseer ik de motivatie van SBB om deelnemer te worden.

Ik zie hier een opgave vanuit de leerstoel om rode en groene partners te bewegen vanuit doelen en kwaliteiten de samenwerking te zoeken en de publieke partners te laten zien dat daarmee urgente maatschappelijke doelen gediend kunnen worden. Voorbeelden ter inspiratie zijn bijvoorbeeld de Bloemendalerpolder tussen Muiden en Weesp, waarin publieke en private partijen in een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) samenwerken. Tweederde van het gebied wordt groen, met ruimte voor recreatie en natuurbeleving. Een derde van het gebied wordt bebouwd in een nieuw te ontwikkelen woonlandschap.⁵⁴ Een ander voorbeeld waarbij groen, rood en mobiliteit in een samenhangende aanpak worden gerealiseerd, is de A2 Maastricht. In dit verband benadruk ik met name de zogeheten Groene Loper: een recreatief lint van 5 kilometer waar de A2 over een afstand van 2,3 kilometer onderdoor loopt.⁵⁵

Nationaal

Op nationale schaal moeten we rekeningen houden met een versnelde zeespiegelstijging. Tot einde deze eeuw wordt rekening gehouden met een meter stijging. Dat kunnen we technisch aan. Maar niemand kan garanderen dat de zeespiegelstijging tot een meter beperkt blijft. In combinatie met zwaardere stormen door de opwarming van het zeewater en meer energie in de lage atmosfeer, kan dat op lange termijn ingrijpende gevolgen hebben voor de inrichting van onze Delta. Ik wil zeker geen paniek zaaien en ik ben evenmin op zoek naar een podium in de

reguliere media, maar is het niet gek dat we in onze scenario's niet op zijn minst overwegen de Randstad toch vooral aan de oostzijde uit te breiden? Over enkele decennia kan dit weleens een verstandige keuze blijken. Vreemd genoeg wordt dit type langetermijnperspectieven nauwelijks vertaald in consequenties voor onze investeringsagenda en de doorwerking daarvan op regionale en lokale schaal. Waar het gaat om het vasthouden van voldoende zoet water op lange termijn, is het noodzakelijk dat op nationale schaal scenario's worden uitgewerkt en de consequenties hiervan hun vertaling vinden in regionale gebiedsontwikkelingen.

De metafoer van het biljarten op open zee kan met enige ironie worden gezien: de zeespiegel stijgt, dus is het lastig te bepalen waar we aan land zullen gaan. Wat zeker is: klimaatverandering blijft van invloed op onze wijze van verstedelijking en de inrichting van Nederland in brede zin. Hoe precies en in welk tempo, dat ondervinden we gaandeweg.

Sociale duurzaamheid

Door onze focus op de fysieke opgaven (gebouwen, infrastructuur, openbare ruimte, water en groen) vergeten we bijna dat het uiteindelijk om de noden en behoeften van onszelf gaat. Dit onderwerp moet voor het wonen voorbij de klassieke discussie over percentages sociaal, middelduur en duur gebracht worden.

Een evenwichtige opbouw van onze wijken en steden is een breed gedeelde ambitie. Prijsstelling en heterogene buurten vormen echter een te beperkt kader om tot sociale duurzaamheid te komen. Eerder al constateerde het SCP ⁵⁶ dat de vraag of burgers zich ingesloten voelen, steeds meer een kwestie is van vaardigheden en competenties om in onze complexe samenleving mee te kunnen doen. Dit wordt omschreven (SCP, 2017, blz. 17) als een verschuiving van *haves* en *havenots* naar *cans* en *cannots*. Een goed inkomen en een passende woning zijn niet meer voldoende om aan te haken.



Begin 2019 is het SCP gestart met een Programma Duurzame Samenleving. Dit onderzoeksprogramma wil “vragen beantwoorden over de effecten van de transities op de brede welvaart (kwaliteit van leven), in- en uitsluiting van (groepen) Nederlanders ten gevolge van de transities en de rol van de veranderende verzorgingsstaat”.⁵⁷ Deze minder grijpbare transitie werpt zijn schaduw vooruit over de gebiedsontwikkeling van de toekomst. Publieke partners hebben hier een verantwoordelijkheid bij uitstek. Gelijktijdig zien we dat private partners steeds meer oog hebben voor het inclusieve en bijvoorbeeld de samenwerking zoeken met zorginstellingen.

Vanuit de metafoor van het biljarten op open zee is hier het devies: voor de golf uit blijven varen.

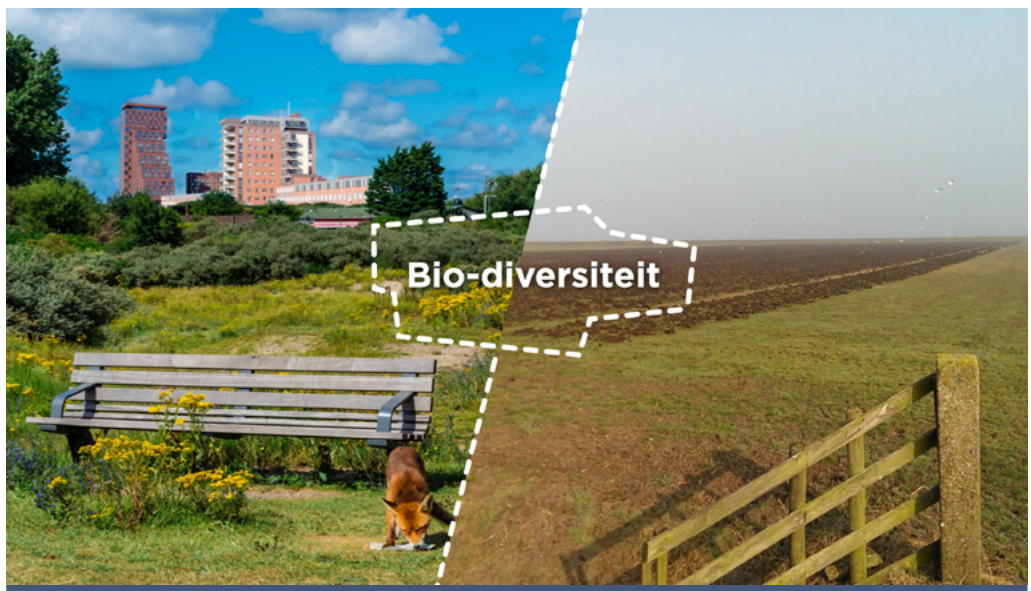
Onder het kopje ‘sociale duurzaamheid’ wil ik tot slot nog een lans breken voor het aan de voorkant programmeren van woonruimte voor ex-gedetineerden, asociale huishoudens, (ex-)verslaafden, mensen met een al dan niet tijdelijke psychische aandoening, et cetera. Uiteraard is dit veelal een taak die de woningbouwcorporaties oppakken. Maar in de programmering van de woningbouw, zeker bij nieuwbouw, gaan beleidsmakers en beslissers er ten onrechte vaak vanuit dat in de nieuwe buurt enkel ‘normale’ mensen komen wonen. Dat is een ontkenning van een maatschappelijke realiteit. Het gevolg is dat er op het onderwerp sociale duurzaamheid vaak pas actie wordt ondernomen als er een probleem wordt ervaren. Eerder heb ik daarom als lid van de Tweede Kamer in 2004 een pleidooi gehouden voor de woonladder, waarbij we voor de groepen die niet vanzelf hun weg vinden op de woningmarkt passende voorzieningen aan de voorkant programmeren. De Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft dit concept nader uitgewerkt in het rapport ‘Wonen aan de onderkant’.⁵⁸ Als het gaat om het realiseren van voldoende voorzieningen zijn er inmiddels tal van goede voorbeelden van het toepassen van de woonladder, zoals in Utrecht, Rotterdam, Delft en Zwolle. Als het gaat om het actief programmeren van de woonladder in nieuwbouw, is de woonladder nog geenszins gemeengoed. Zoals hierboven aangegeven gaat sociale duurzaamheid om veel meer dan een dak boven het hoofd. Het moet nog blijken hoe gebiedsontwikkeling aan dit doel kan bijdragen.

*“Deze minder grijpbare transitie
werpt zijn schaduw vooruit over de
gebiedsontwikkeling van de toekomst.
Publieke partners hebben hier een
verantwoordelijkheid bij uitstek.”*

Omdat het onderwerp zo lastig grijpbaar is en veel nieuwe vragen oproept, ben ik verheugd dat aan de leerstoel gebiedsontwikkeling Celine Janssen dit jaar is gestart met haar promotieonderzoek naar sociale duurzaamheid. Dit biedt een fantastische kans om meer systematisch te bekijken wat er al aan inzichten en concepten is ontwikkeld binnen en buiten Nederland, en op welke wijze gebiedsontwikkeling aan sociale duurzaamheid een bijdrage kan leveren.

Verder nog ...

Ik zou de lijst met opgaven en trends en ontwikkelingen die raken aan gebiedsontwikkeling nog verder kunnen uitbreiden. Denk alleen al aan het internationale vestigingsklimaat en ontwikkelingen in de agrarische sector. De rondgang in 2018 langs de deelnemers van SKG maakte echter duidelijk dat de professionals in de praktijk, zowel publiek als privaat, de woningbouwopgave, bereikbaarheid, CO2-reductie, klimaatadaptatie en sociale duurzaamheid de meest relevante thema's vinden. Door deze thema's te duiden en de relatie te leggen met gebiedsontwikkeling op de verschillende schaalniveaus, ontstaat er in ieder geval een houvast voor de kennisagenda van de leerstoel gebiedsontwikkeling.



4

Kennisagenda en handelingsperspectief

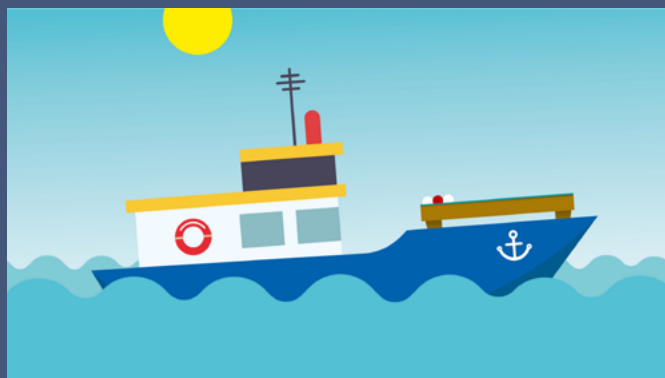
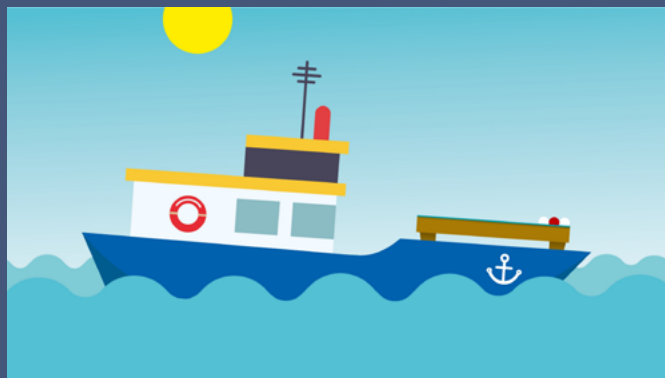
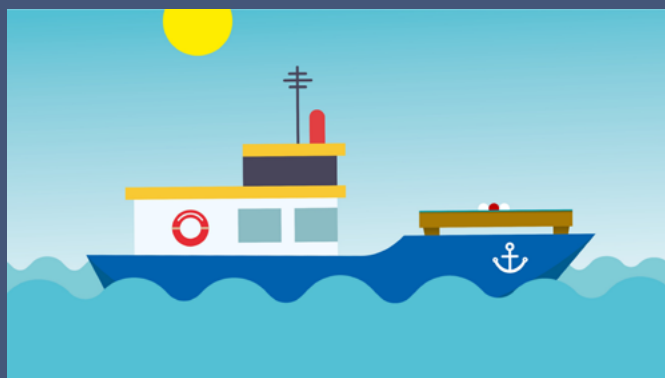
Nederland is – nog steeds – een planologisch paradijs. In hoofdstuk 3 heb ik laten zien dat het paradijs voor een aantal forse opgaven staat. De belangrijkste heb ik geschetst. Doorgaan met wat we altijd deden zonder een heldere richting is eenvoudigweg geen optie. Het zal leiden tot desinvesteringen, het missen van kansen, het verder stilvallen van de woningbouw. Het paradijs zal in verval raken.

Sommigen willen de toegenomen complexiteit en behoefte aan coördinatie en nieuwe allianties het liefst ontkennen. Het is immers al zo moeilijk om een project vlot te trekken. In mijn ogen ontkennen we dan dat we op open zee aan het biljarten zijn. Aan de private kant zie ik gelijktijdig de behoefte zich te verbinden met de geschetste maatschappelijke opgaven: het is een gangbaar onderdeel van het jaarverslag.

Ik pleit voor een nieuwe fase, waarbij we de handelingsverlegenheid⁵⁹ afschudden en verder gaan met het kneden van ons paradijs. We kunnen niet anders, de toekomst van het paradijs vraagt om gebiedsontwikkeling pur sang. Er ligt een stevig fundament. Opgebouwde kennis en vaardigheden zijn nog steeds van grote waarde, maar moeten nog wijder worden verspreid. Daarnaast is er behoefte aan nieuwe kennis, vaardigheden en competenties en moeten we nieuwe coalities smeden. We moeten de bereidheid hebben bestaande kaders ter discussie te stellen of zelfs los te laten.

Kortom, we kunnen volop aan de bak! In dit hoofdstuk wil ik daarvoor wat handvatten aanreiken.⁶⁰

“Het paradijs zal in verval raken.”



En de NOVI dan?

In deze oratie is het – gezien de thematiek die ik aansnijdt – onmogelijk niet kort stil te staan bij de Nationale omgevingsvisie (NOVI). De NOVI is immers bij uitstek bedoeld om het biljarten op open zee in goede banen te leiden. Tijdens het schrijven van deze oratie is de NOVI echter nog niet openbaar, hetgeen maakt dat ik uiterst terughoudend moet zijn met het geven van een oordeel. Uitgaande van het laatste concept dat ik heb ingezien, is het eenvoudig de NOVI te fileren als een visie die nauwelijks richting geeft, pijnlijke keuzes uit de weg gaat en de departementale verkokering en bijbehorende investeringen onvoldoende doorbreekt.

Dat vind ik te makkelijk. Je kan de NOVI ook zien als de spiegel van een samenleving die gefragmenteerd en onzeker is, hetgeen zich vertaalt in een gefragmenteerd politiek landschap.

Als voormalig fulltime politicus weet ik dat vernieuwing zelden vanuit de politiek zelf komt. Wellicht kan de leerstoel gebiedsontwikkeling bij de noodzakelijke vernieuwing een rol spelen door partners bijeen te brengen en uit te nodigen buiten hun eigen kaders te treden en reflectief en onderzoekend nieuwe wegen in te slaan.

In haar proefschrift 'On the Paradoxical Nature of Innovation' laat Sine Çelik zien hoe in de provincie Friesland het vriendschapsnetwerk het minst problematische is om tot innovatie te komen. Ik citeer (blz. VIII): "Vriendschap heeft geen directe link met innovatie, maar de kracht van bestaande netwerken en de lokale dynamiek maken het vriendschapsnetwerk het beste pad naar innovatieve vooruitgang." Nu laat vriendschap zich lastig dwingen. Wel kan de leerstoel zorgen voor een veilige omgeving waarbij buiten de eigen institutionele kaders getreden kan worden.

Een handelingsperspectief en een kennisagenda

Gebiedsontwikkeling is een vak vol paradoxen. Er is geen handboek of protocol waarmee we verzekerd zijn van een carambole bij het biljarten op open zee. Toch bepaalt ons eigen handelen of ons paradijs op orde blijft. Op basis van vele handboeken, studies en ervaringen van derden is er wel degelijk enig houvast te vinden. We kennen de ingrediënten voor de gebiedsontwikkelingstaart die we met elkaar moeten bakken.⁶¹ Deze ingrediënten zijn de basis voor een handelingsperspectief. Juist door de kennisagenda en het handelingsperspectief op elkaar te betrekken ontstaat herkenning en wederkerigheid.

Een van de grondleggers van de Master City Developer-opleiding, Jan Van 't Verlaat, maakt onderscheid tussen middelen, inhoud, context, proces en actoren (2005).⁶² In zijn handboek 'Zo werkt gebiedsontwikkeling' geeft Friso de Zeeuw (blz. 36 e.v.) een nadere geactualiseerde uitwerking: hij onderscheidt financiën, programma, proces en ontwerp & realisatie als de leidende thema's die onderwerp van sturing zijn en voortkomen uit – een combinatie van – een markt vraag, een overheidsprioriteit of een maatschappelijk initiatief. Deze ordening is bruikbaar en valide, vandaar dat ik het schema hier nogmaals opneem.

Zelf wil ik een meer facetmatige of kwalitatieve ordening geven, die ik vooral als een aanvulling beschouw op het sturingsmodel van De Zeeuw. Dit doe ik vanuit mijn ervaring dat zo'n facetmatige blik op de kwaliteit van de benodigde ingrediënten kan helpen om gebiedsontwikkelingen verder te brengen. Ook kan het verklaren waarom het moeizaam gaat als een ontwikkeling niet lekker loopt. Ik onderscheid daarbij 3 categorieën:

A. Inhoud op orde Hierbij gaat het vooral om kennis (data en empirie) die raakt aan de opgaven zelf: klimaat, wonen, energie, woningvraag, mobiliteit, et cetera;

B. Proces en organisatie Hierbij gaat het om kennis van onder andere wet- en regelgeving (het formele domein) en kennis en ervaring omtrent het organiseren van processen met diverse partners met soms uiteenlopende belangen;

C. Geld en waarden Zonder inzicht in de kosten en baten (financieel en maatschappelijk) zal het nooit tot uitvoering komen.

Ik voeg daar als 'omvattend' ingrediënt de continue interactie met de context aan toe. Om in culinaire termen te spreken: de uiteindelijke smaak van de wijn hangt niet alleen af van de kennis van de wijnmaker, de druivensoort en het proces van vergisting en rijping. Het terroir (de context) is van grote invloed op het resultaat.

Gebiedsontwikkeling is daarmee niet alleen de kunst van het goed gebruik van de beschikbare ingrediënten, maar tevens de kunst om de context te verstaan en tijdig te vertalen naar het bijstellen van de gebiedsontwikkeling zelf.

A. Inhoud op orde

Empirische basis

In 2017 heb ik in opdracht van het Ministerie van IenM een onderzoek uitgevoerd naar de staat van de kennisinfrastructuur rondom het omgevingsbeleid.⁶³

De belangrijkste conclusie: de decentralisatie van veel onderdelen van het omgevingsbeleid in combinatie met opeenvolgende bezuinigingen op afdelingen statistiek en onderzoek, hebben een gat geslagen in onze kennisinfrastructuur rondom het omgevingsbeleid. Er zijn nog veel data, er is nog veel kennis, maar het is niet meer vanzelfsprekend dat de beschikbare kennis en de praktijk elkaar weten te vinden of dat de gevraagde kennis ontwikkeld wordt. Verder constateerde ik dat het niet overal vanzelfsprekend is dat bijvoorbeeld bij het opstellen van een omgevingsvisie als eerste wordt begonnen met het werken aan een gedeelde empirische basis: hoe staat het met de woningmarkt, hoe ontwikkelen reizigers aantallen zich, wat zijn de woonwensen, hoeveel petajoule energie hebben we te verduurzamen? Of, zoals een van de respondenten aangaf: “tegenwoordig gaan we met elkaar een middag in een hok zitten, we roepen wat, en aan het eind van de bijeenkomst hebben we een visie.”

U kunt dit ervaren als een karikatuur. Zo staat de Nederlandse overheid er in internationaal opzicht nog zeer goed voor. Maar onze kennisinfrastructuur vergt voortdurend onderhoud. We moeten hier als professionals een norm durven stellen: omgevingsvisies en -plannen en gebiedsontwikkelingen moeten altijd een empirische grondslag hebben.

Een goed verhaal

Een minder grijpbaar ingrediënt in ons vakgebied is de vraag ‘wat is het verhaal?’. Na jarenlange ervaring in diverse rollen in ons vakgebied durf ik de volgende stelling aan: succesvolle gebiedsontwikkelingen hebben een verhaal. Zo’n verhaal is geen kwestie van een copywriter inhuren. Ik zie het eerder als de opgave om als initiatiefnemer met alle betrokkenen de essentie te willen pakken, als het ware de zingeving van een project te willen grijpen. Dat is niet altijd makkelijk en een goed verhaal ontstaat vaak onderweg. Dat wil niet zeggen dat een goed verhaal je overkomt.



“De decentralisatie van veel onderdelen van het omgevingsbeleid in combinatie met opeenvolgende bezuinigingen op afdelingen statistiek en onderzoek, hebben een gat geslagen in onze kennisinfrastructuur rondom het omgevingsbeleid”

Een voorbeeld. In Zwolle was ik in mijn eerst baan als professional verantwoordelijk voor de herstructurering van de Kamperpoort. Uiteraard stuitte het besluit tot herstructurering op veel weerstand. Het verhaal dat hier is geschreven is een gelaagd verhaal. Het historisch centrum van Zwolle groeide uit zijn jasje en een deel van de Kamperpoort was nodig voor de overloop. Dat verhaal doorbrak de weerstand niet, maar het werd wel begrepen. Er ontstond in ieder geval een basis om tevens met de bewoners van de Kamperpoort een nieuw hoofdstuk voor de stad te schrijven, ook in het belang van de eigen (klein)kinderen.

Een ander voorbeeld waarbij ik als lid van de stuurgroep betrokken ben geweest, is de realisatie van Veur-Lent, bekend als het stadseiland in Nijmegen. Dit project wordt nu alom bejubeld, en terecht. Het is een mooi voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling, waarbij waterveiligheid en stedelijke ontwikkeling hand in hand zijn gegaan. Talloze internationale delegaties hebben dit project al bezocht. Het project begon ooit echter als een waterstaatkundige ingreep, waarbij eendimensionaal het verhaal van de veiligheid werd verteld. Een uiterst belangwekkend verhaal, maar het was niet het verhaal dat de stad wilde horen. Langzamerhand kreeg het verhaal meer diepte en gelaagdheid en heeft de stad letterlijk en figuurlijk de Waal omarmd. De rivier kreeg een gezicht, werd veel meer dan een bedreiging. Langzamerhand kwamen de kwaliteiten en mogelijkheden voor de stad in beeld. Nu is Nijmegen trots op Veur-Lent.

Het ‘verhaal’ is wellicht het minst grijpbare onderdeel van ons vakgebied, maar met alleen data en beleid komt een project niet als vanzelf van de grond. Weerstand komt soms voort uit chagrijn en conservatisme. Maar als mensen zich onderdeel kunnen voelen van het verhaal, is de kans groter dat ze het mee willen helpen schrijven.



Impressie Veur-Lent,
bron: www.veur-lent.nl



Luchtfoto Kamperpoort Zwolle
bron: Stichting Buurtmuseum
Kamperpoort

De kracht van het ontwerp

Als planoloog van Nijmegen ben ik vooral opgegroeid met de 'talige' kant van ons vak. In de praktijk heb ik de kracht van het ontwerp en het ontwerpend onderzoek leren kennen. Een beeld communiceert voor veel mensen krachtiger dan tekst. Met een goed ontwerp kan naast het organiseren van de verbeelding tevens de eerdergenoemde doorwaadbare plaats worden gevonden die voor gebiedsontwikkeling zo cruciaal is. Bij de leerstoel schatten we de kracht van het ontwerp op waarde. Hedwig van der Linden ontvangt veel respons bij het onderzoek dat zij doet naar de rol van het ontwerp bij gebiedsontwikkeling.

De digitalisering van de Omgevingswet zou zich niet enkel tot het bouwen van informatiehuizen moeten beperken, maar ook moeten richten op de inzet van ontwerptools die laten zien wat alternatieve keuzes voor effecten hebben. Goede tools kunnen aarzelende partners en belanghebbenden verleiden in te stappen en mee te ontwerpen. Dit zogenaamde *computer generated design* heeft een mooie toekomst. De opgave is de kracht van het ontwerp te integreren in een procesmatige aanpak waarbij de verschillende schaalniveaus (gebied, gebouw en context), bijbehorende kosten en baten en relevante data op een adequate wijze geïntegreerd worden.⁶⁴

B. Proces en organisatie

Zonder de lezer lastig te willen vallen met wijdlopende definities: het belangrijkste verschil tussen een gebiedsontwikkeling en een project is dat een project in tijd en ruimte min of meer begrensd kan worden. Bij een gebiedsontwikkeling kan dat per definitie niet. Er is uiteraard een grijs gebied tussen een project en een gebiedsontwikkeling, maar dit onderscheid geeft doorgaans redelijk houvast om te bepalen of we te maken hebben met een gebiedsontwikkeling of niet. Daarnaast zijn bij een gebiedsontwikkeling vaker meerdere domeinen en stakeholders betrokken, zeker nu het aantal opgaven dat in gebiedsontwikkelingen geadresseerd wordt toeneemt. Om die reden zijn de procesmatige en organisatorische dimensie bij een gebiedsontwikkeling zeker zo belangrijk als de inhoudelijke component. Voor meer inzicht in wat soms wordt aangeduid als 'meerlaags samenwerken' verwijs ik naar een studie van NSOB. Deze studie levert vanuit een breder opgavegericht perspectief een aantal bouwstenen voor het effectief sturen met *multi-level governance*.⁶⁵ Ik betrek een aantal van deze inzichten meer specifiek op gebiedsontwikkeling als een bijzondere vorm van sturing.



“Een gebiedsontwikkeling kan dus alleen succesvol verlopen als deze zich verhoudt tot het grotere schaalniveau.”

Schakelen tussen schalen

Een gebiedsontwikkeling staat nooit op zichzelf. Zo is een omvangrijk woningbouwproject altijd ingebed in een regionale woningmarkt en zijn bereikbaarheid en bovenlokale voorzieningen en bedrijven per definitie zaken die boven de schaal van een gebiedsontwikkeling uitstijgen (om over thema's als water, energie en klimaat nog maar te zwijgen).

Een gebiedsontwikkeling kan dus alleen succesvol verlopen als deze zich – ik formuleer het bewust neutraal – verhoudt tot het grotere schaalniveau. Ik gaf bij het duiden van de opgaven al een paar voorbeelden: bereikbaarheid en de verduurzaming van de energiehuishouding zijn slechts twee onderwerpen die zich niet laten richten binnen de geografische grenzen van de gebiedsontwikkeling zelf. Er is bovenregionale coördinatie nodig om op lokaal niveau richting te geven aan bijvoorbeeld de woningbouwprogrammering. Alleen zo kan worden voorkomen dat binnen een paar jaar elke ontwikkeling stilvalt. Met de Rli constateer ik hier een regionaal gat.⁶⁶

Betrek korte en lange termijn op elkaar

De meeste gebiedsontwikkelingen strekken zich uit over een periode van tien jaar of meer. In tien jaar tijd kan er veel veranderen. Denk aan de economische conjunctuur, de komst van de semiautonom rijdende auto, een sneller stijgende zeespiegel, en innovaties om energie op te wekken. Succesvolle gebiedsontwikkelingen zijn in staat om in tijd bruggen te slaan en het dilemma te hanteren tussen enerzijds focus houden en anderzijds adaptief handelen. Kunnen we bijvoorbeeld woonwijken zo ontwerpen dat bij een nog niet voorziene verminderde behoefte aan parkeerplaatsen er geen loze ruimte ontstaat? Kunnen we inspelen op veranderende behoeften aan woningtypen en voorzieningen? Hoe conjunctuurbestendig is de businesscase?

Het kunnen inspelen op veranderende inzichten vergt het vermogen van publieke en private partners om afspraken niet in beton te gieten en te accepteren dat tussentijds bijstellingen gewenst kunnen zijn. Makkelijk is dat niet in onze lineair georganiseerde wereld. Wat dat betreft verdient de NOVI een pluim: deze gaat uit van een cyclische en adaptieve route voor de toekomstige inrichting van Nederland. Dat, zoals ik in hoofdstuk 3 liet zien, de Nota Ruimte zo snel verouderd is, ondersteunt zo'n cyclisch adaptieve aanpak.

Waar bij de uitwerking van de NOVI nog een slag gemaakt moet worden, is het geven van richting op een bovenregionaal schaalniveau. Gaan we accepteren dat aan grondgebonden landbouw in sommige delen van het land door verzilting en klimaatverandering een einde komt? Blijven we miljarden investeren in ons economisch kerngebied met een stijgende zeespiegel of anticiperen we? En zo ja, op welk moment?

De juiste coalitie en de valkuil van de perfecte integraliteit

De inhoudelijk toenemende complexiteit betekent dat er bredere coalities gevormd dienen te worden dan bij meer enkelvoudige opgaven. Deze coalities kunnen in de loop van een gebiedsontwikkelingstraject veranderen. Het identificeren en betrekken van de juiste stakeholders zit in Nederland in ons DNA. Dit ingrediënt is redelijk op orde. Een voorbeeld om dit te illustreren: op 5 juni 2019 is de coöperatieve vereniging 'We Think Binck' opgericht. Tien marktpartijen die betrokken zijn bij de herontwikkeling van de Haagse Binckhorst verbinden zich hierin aan tien ontwikkelprincipes, vanuit de overtuiging dat men anders niet tot een optimale gebiedsontwikkeling kan komen. Ik voorzie in de toekomst meer van deze op maat gesneden arrangementen rondom gebiedsontwikkelingen, waarbij de opgave partijen bij elkaar brengt en organisatorische grenzen geslecht worden door het opzetten van hulpstructuren.⁶⁷ Soms slaan we door en participeren we eerder te veel of op zijn minst ondoordacht. Het doel is dat voorafgaande aan een proces van participatie of co-creatie goed doordacht wordt op welke onderdelen beïnvloeding mogelijk is. Gebeurt dit niet, dan laat het resultaat zich raden: frustratie, teleurstelling en wantrouwen. Hier ligt een opgave voor kennis, beleid en praktijk, zeker omdat de Omgevingswet zwaar inzet op participatie. Vooraf zal veel bewuster nagedacht moeten worden wat de scope en vrijheidsgraden zijn bij een beoogde gebiedsontwikkeling. Dat geldt zowel voor de publieke als de private kant.⁶⁸

“Het kunnen inspelen op veranderende inzichten vergt het vermogen van publieke en private partners om afspraken niet in beton te gieten en te accepteren dat tussentijds bijstellingen gewenst kunnen zijn.”

Hier dient zich een dilemma aan: soms blijven stakeholders in een participatief traject nieuwe inzichten aandragen. Het kan immers altijd nog een tikje integraler, doordachter en actueler. Een van mijn bronnen van inspiratie, Harmen de Haas, noemt dit de valkuil van de perfecte integraliteit. Het streven naar de perfecte integraliteit leidt op die manier tot verlamming. De acceptatie van niet perfecte keuzes is een noodzakelijk ingrediënt om tot gebiedsontwikkeling te komen.

Vertrouwen en transparantie

Vertrouwen en transparantie zijn lastig te sturen of meetbaar te maken. Maar naarmate gebiedsontwikkeling complexer wordt en het resultaat niet per se geborgd kan worden in het vastleggen van precieze afspraken in contracten, winnen vertrouwen en transparantie aan belang. Het investeren in 'de relatie' is dus een wezenlijk ingrediënt voor succes.

Wisselende rollen in nieuwe coalities?

De complexiteit en dynamiek van de opgaven hebben invloed op de wijze waarop rollen worden ingevuld en overheid, private en maatschappelijke organisaties zich tot elkaar verhouden. In de praktijk zie ik aan zowel publieke als private kant een toenemende behoefte aan langjarig partnerschap, openheid aan de voorkant over risico's en rendement, het creëren van ruimte voor creativiteit en flexibiliteit, oftewel het vermogen in te spelen op veranderende omstandigheden.

Anders gezegd: het theoretische model (zoals heel beknopt geschetst in hoofdstuk 1) van een overheid die kaders stelt, een uitvraag doet en de beste (vaak: financieel aantrekkelijkste) aanbidding selecteert is steeds meer een suboptimale route. Marktkennis wordt op die manier onvoldoende in projecten benut, prijs gaat dan vaak voor kwaliteit, en conjuncturele dynamiek boven een structureel perspectief. Daarnaast worden er soms tonnen aan transactiekosten gemaakt die niet in de gebiedsontwikkeling zelf geïnvesteerd kunnen worden en uiteindelijk toch ergens terugverdiend moeten worden. Het is een maatschappelijk belang om zo min mogelijk transactiekosten te organiseren of (wanneer de kosten toch oplopen) de spin-off (bijvoorbeeld kennis en innovatie) zo groot mogelijk te laten zijn. Uiteraard zijn er goede redenen waarom publieke en private partners elkaar niet zomaar langjarig in de armen kunnen vallen. Concurrentie houdt partijen scherp, nieuwe spelers verdienen kansen, de belangen zijn vaak groot en de overheid is nu eenmaal gehouden aan (Europese) aanbestedingsregels.

“In de praktijk zie ik aan zowel publieke als private kant een toenemende behoefte aan langjarig partnerschap.”

Binnen de huidige wettelijke kaders zullen we zo veel mogelijk moeten optimaliseren.⁶⁹ We zullen bereid moeten zijn de institutionele arrangementen rondom nieuwe allianties ter discussie te stellen als optimalisaties alleen niet afdoende soelaas bieden. Van onze geschiedenis (zie hoofdstuk 1) leren we dat de relatie tussen private, publieke en maatschappelijke partijen nimmer gestold is geweest. De volgende fase bij het inrichten van Nederland kan wel eens om geheel nieuwe arrangementen tussen markt en overheid vragen. Zo kocht de Nederlandse staat, na jaren van privatisering en verzelfstandiging, in 2018 voor 680 miljoen aandelen in Air France-KLM. De toekomst van de Nederlandse maatschappij lijkt me niet minder belangrijk dan de vraag met welke maatschappij we vliegen.

Interessant in dit verband is de oratie van Edwin Buitelaar. Vanuit een andere aanvliegroute betoogt hij in mijn ogen hetzelfde: onder de Omgevingswet (en daarmee het omgevingsplan) moet minder de nadruk worden gelegd op het gebieden (in de betekenis van 'wat moet'). Door te werken met generieke regels en aan te geven wat niet gewenst is, ontstaat er meer ruimte voor partners om invulling te geven aan de opgaven waar we voor staan. Ik citeer: "We moeten kritisch zijn ten opzichte van een louter instrumenteel gebruik van rechtsregels en de gedetailleerde locatie- en situatiespecifieke regelsystemen die dat produceert".⁷⁰

C. Geld en waarden

Voor elke gebiedsontwikkeling geldt: de businesscase moet kloppen. Het modelleren van een businesscase en het opstellen van een grondexploitatie is een vak apart. Met de verandering van de opgaven zal het vak zich verder ontwikkelen.

Ik identificeer de volgende opgaven voor het maken van de businesscase:

1. Het gebrek aan middelen;
2. Het bundelen van beschikbare middelen;
3. Het meewegen van maatschappelijke kosten en baten.



1. Het gebrek aan middelen

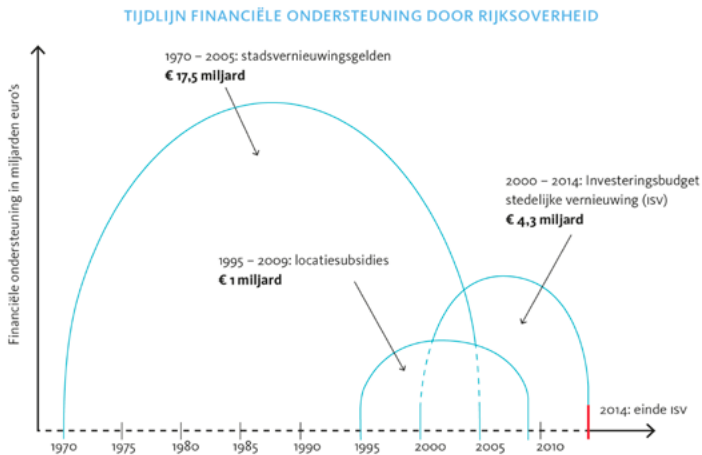
Ons land kent – gelukkig – een lange traditie van investeren in omgevingskwaliteit. Met het decentraliseren van het ruimtelijk beleid zijn de middelen om te investeren gedecimeerd. Vergeet niet, tot zo'n vijftien jaar geleden leek ons land min of meer 'af'. Okay, er moesten nog wat woningen gebouwd of geherstructureerd worden, maar dat was het dan wel. Onderzoek van mijn directe collega's in Delft laat zien hoe drastisch de investeringen in de gebouwde omgeving zijn teruggelopen.⁷¹ Overigens laten de MKBA's zelden een positief rendement zien bij investeringen in de leefomgeving. Dat zegt vooral veel over de MKBA's zelf. Bedenk hoe ons land ervoor had gestaan als

Financieren en bekostigen

Vanuit de stelling dat de bestaande bekostiging- en financieringssystematiek van de overheid momenteel onvoldoende is ingericht om de integrale verstedelijkingsopgave goed te bekostigen of financieren, wordt in samenspraak met Rijk en G4, beleggers en ontwikkelaars (en met betrokkenheid van de leerstoel gebiedsontwikkeling) gewerkt aan een passende bekostigingssystematiek voor de verstedelijkingsopgave. Daarbij worden vier categorieën maatregelen onderscheiden: het investerend vermogen vergroten, baathebbers laten meebetalen, publiek geld beter benutten in een samenhangende aanpak, en het vernieuwen van samenwerken. In het najaar van 2019 worden de uitkomsten hiervan breder gedeeld.

“Vergeet niet, tot zo’n vijftien jaar geleden leek ons land min of meer ‘af’.”

we in het verleden geen middelen voor de deltawerken, Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), Grote Steden Beleid (GSB), krachtwijken of sleutelprojecten beschikbaar hadden gesteld. Ons land, onze welvaart en ons welzijn hadden er ongetwijfeld minder goed voorgestaan. Uit eigen onderzoek voor actielijn 1 (internationale toplocaties) van de Regionale Economische Ontwikkelstrategie (REOS) melden respondenten dat de kwaliteit van de leefomgeving recentelijk aan belang wint als het gaat om het concurrerend vermogen van Nederland.



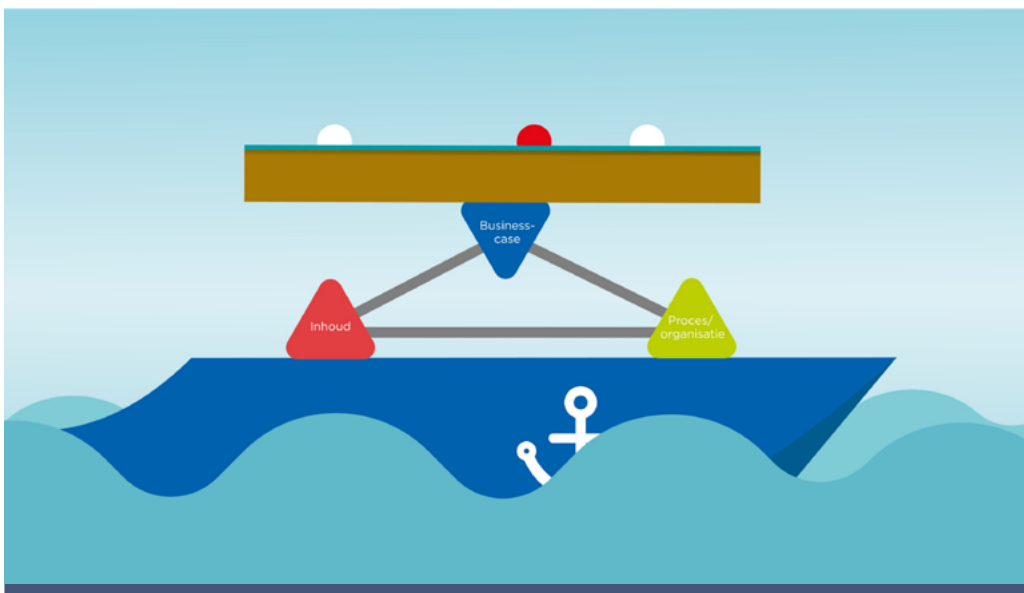
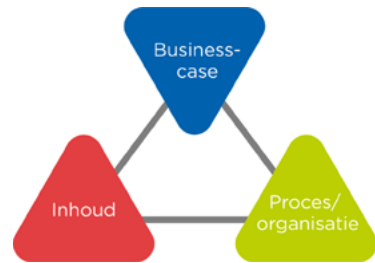
2. Het bundelen van beschikbare middelen

De middelen die wel beschikbaar zijn voor aanleg en onderhoud van de infrastructuur, de energietransitie en klimaatadaptatie, komen sectoraal en volgens een eigen ritme ter beschikking. In combinatie met een gebrek aan een ruimtelijk investeringsperspectief zet dit een rem op het aantrekken en inzetten van private investeringen. Institutionele beleggers staan als het ware te trappelen om hun middelen gericht in te zetten. Continuïteit gaat bij hen voor een hoog rendement op korte termijn. Dit leidt tot een suboptimale aanpak. Een voorbeeld om dit te duiden: bij grootschalig onderhoud van een rijksweg opperde een wethouder van een grote stad dat hij graag de mogelijkheid van energieopwekkend asfalt mee wilde nemen in de planaanpak. Het antwoord: dat past niet binnen de scope. Formeel juist, maar maatschappelijk onverantwoord. Het zou zomaar kunnen dat over een jaar voor minder CO2-reductie middelen uit een ander fonds ingezet gaan worden.

3. Het meewegen van maatschappelijke kosten en baten

Naarmate opgaven complexer worden, is het lastiger de precieze kosten en baten langjarig financieel te detailleren. Dat is lastig in een bestuurlijk stelsel waarbij elk risico gemeden wordt en elke euro verantwoord dient te worden.

En natuurlijk moeten beschikbare middelen efficiënt en doelmatig ingezet worden. Echter, soms draaien we het om en leidt het financiële belang van een partner tot een maatschappelijk suboptimale uitkomst. Een voorbeeld wat ooit in vertrouwen aan me is verteld: de aanpassing van een gevaarlijk kruispunt in een niet nader te noemen gemeente zou voor een grote verzekeraar in die regio aantoonbaar tot een voordelige businesscase leiden. De investering in een veilige kruising zou dus aantoonbaar tot minder te vergoeden schade - en lagere premies - leiden. Omdat de concurrenten zouden profiteren en niet bereid waren mee te investeren, is het er niet van gekomen. Het gevaarlijke kruispunt ligt er nog steeds. Bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving spelen gelijksoortige dilemma's. De baten (lagere energierekening) slaan neer bij de uiteindelijke gebruiker(s) en kan marktpartijen terughoudend maken bij het investeren. Gelukkig zijn er voorbeelden waarbij het maatschappelijk resultaat wel leidend is, maar vanzelf gaat het zeker nog niet.



Met oog voor de context

De metafoor van het biljart op open zee laat zien dat gebiedsontwikkeling zich altijd in zekere mate heeft te verhouden tot een per definitie onzekere context. Het kan een tijdje windstil zijn, er kan een felle wind opsteken, de wind kan draaien, et cetera. Dat is lastig en soms ronduit vervelend, maar het is niet anders.

Nu heeft elk project, en dus elke gebiedsontwikkeling, altijd de neiging zich te oriënteren op hetgeen zich afspeelt binnen de eigen plangrenzen. Logisch, want om tot uitvoering te komen is een zekere focus randvoorwaardelijk. De succesvolle gebiedsontwikkelaars van de toekomst moeten meer dan ooit de kunst verstaan focus te houden en ondertussen de veranderende context tot zich te nemen.

Die mix van competenties is slechts weinigen gegeven. De beste projectleiders kunnen snel overspannen raken als ze aan gebiedsontwikkeling moeten gaan doen. Jongleren met belangen, in tijd en tussen schaalniveaus is een ander vak dan het professioneel uitvoeren van een project binnen een bepaalde scope. De competenties zullen dus vooral georganiseerd moeten worden door de juiste teams samen te stellen. Ik zie hier een mogelijkheid ons vakgebied verder te professionaliseren. Naast het platform gebiedsontwikkeling.nu en onze kennisbijeenkomsten biedt de MCD-opleiding⁷² hiervoor een geschikte basis.

Hoog- of laagconjunctuur, maatschappelijke thema's zoals beschreven in hoofdstuk 3: gezamenlijk vormen ze de context waarbinnen de carambole (lees: resultaat) moet worden gemaakt.

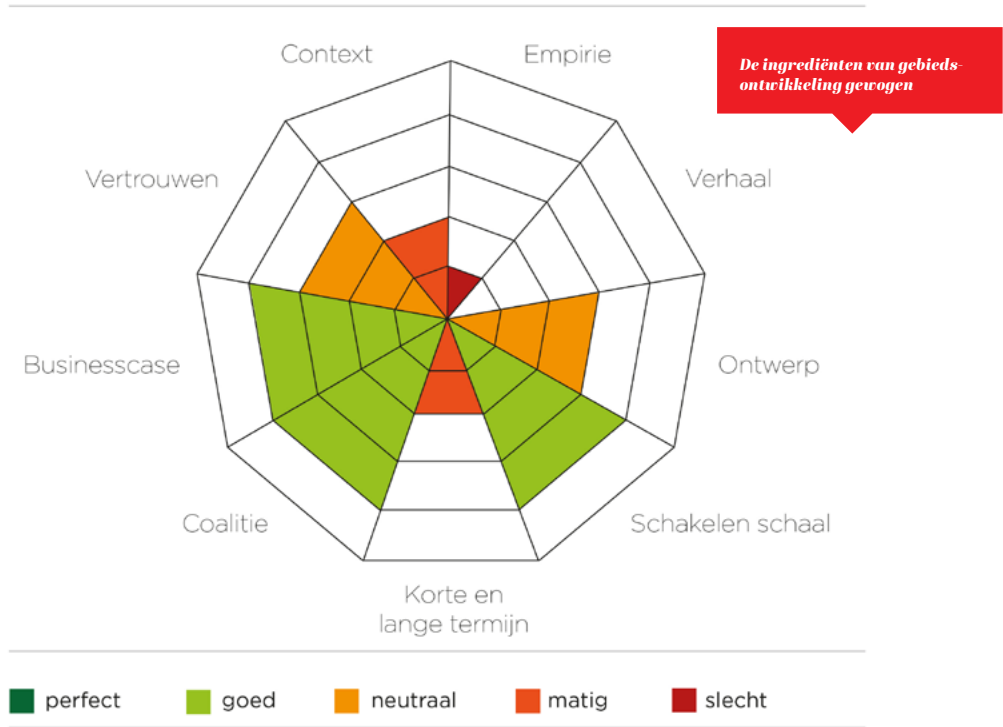
Daarnaast is er altijd een institutionele context. Directoraten veranderen van ministerie, bestuurders komen en gaan, burgers organiseren zich, en wetten en regels veranderen. Vaak zijn dit geleidelijke processen waarop we vanuit de gebiedsontwikkeling kunnen anticiperen, soms zijn het disruptieve evenementen die – bijna – niemand zag aankomen, zoals de (vastgoed)crisis die zich in 2008 welhaast overnight aandiende.

“De metafoor van het biljart op open zee laat zien dat gebiedsontwikkeling zich altijd in zekere mate heeft te verhouden tot een per definitie onzekere contex.”

De Omgevingswet als nieuwe context

Een verandering in de context die we al jaren zien aankomen, maar waarvan nog niemand de betekenis helemaal kan doorgronden, is de Omgevingswet. In hoofdstuk 1 ben ik al kort op deze wet ingegaan. Als een van de mede-grondleggers van de Omgevingswet ben ik nog steeds volop overtuigd van de noodzaak ons institutioneel arrangement waarbinnen we aan gebiedsontwikkeling doen ingrijpend te herzien. Het is waanzin om – gezien de opgave waar we voor staan – ons land in te willen richten via 26 sectorale wetten en nog tientallen regelingen uit andere relevante stelsels. Het smoort creativiteit en ondernemerschap, terwijl we die zaken de komende jaren hard nodig zullen hebben. We zijn er zelf bij hoe we de Omgevingswet implementeren. Wie niks wil veranderen komt met de nieuwe Omgevingswet een heel eind, zo is mijn motto op menig sessie. Vanuit de leerstoel gebiedsontwikkeling gaan we de wijze van implementatie en de goede en slechte voorbeelden kritisch volgen en bruikbare inzichten delen.

Hoewel wetenschappelijk volstrekt discutabel, geef ik – in samenspraak met een aantal professionals – hieronder indicatief aan in welke mate de ingrediënten op orde zijn.



Nederland in 2050: zin in de toekomst

“En nu?”, zo vraagt u zich wellicht af na het lezen van de voorgaande hoofdstukken.

Ik hoop met mijn bijdrage allereerst te bereiken dat we de komende verbouwing van Nederland gaan plaatsen in een lange geschiedenis van het kneden van ons land. Dat we de perfectie nooit zullen bereiken, maar dat er wel degelijk houvast kan worden gevonden in de ongelooflijke hoeveelheid kennis en ervaring die we door de jaren heen hebben opgebouwd.

Daarnaast hoop ik dat mijn bijdrage maakt dat we zin krijgen in de toekomst en dat private partijen, overheden en maatschappelijke organisaties elkaar weer gaan vinden in een gezamenlijk perspectief. Dat is een pleidooi voor meer willekeur, maar wel in de oorspronkelijke betekenis van het woord⁷³: het in gezamenlijkheid organiseren van zelfbinding aan een aantal regels en principes om het voor het groter geheel beter te maken.⁷⁴

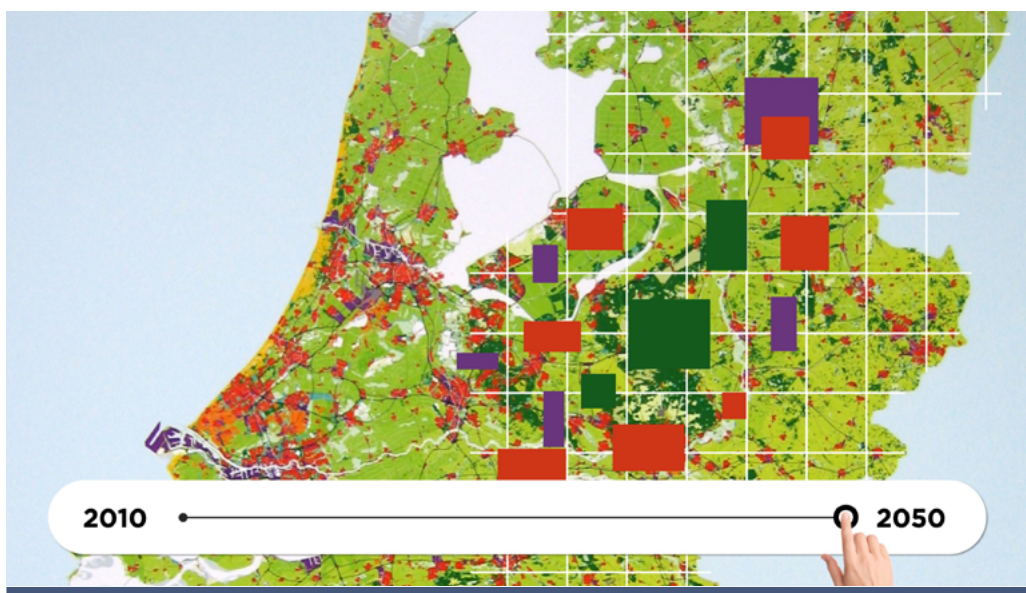
Tot slot wil ik oproepen tot een meer radicale agenda, waarbij we loskomen van de discussies over verdichten of bouwen in het weiland. Denk hierbij aan de doctrine van het Groene Hart en hoeveel meer kwaliteit we hadden kunnen realiseren als we onze ogen niet hadden gesloten voor de economische en maatschappelijke realiteit.



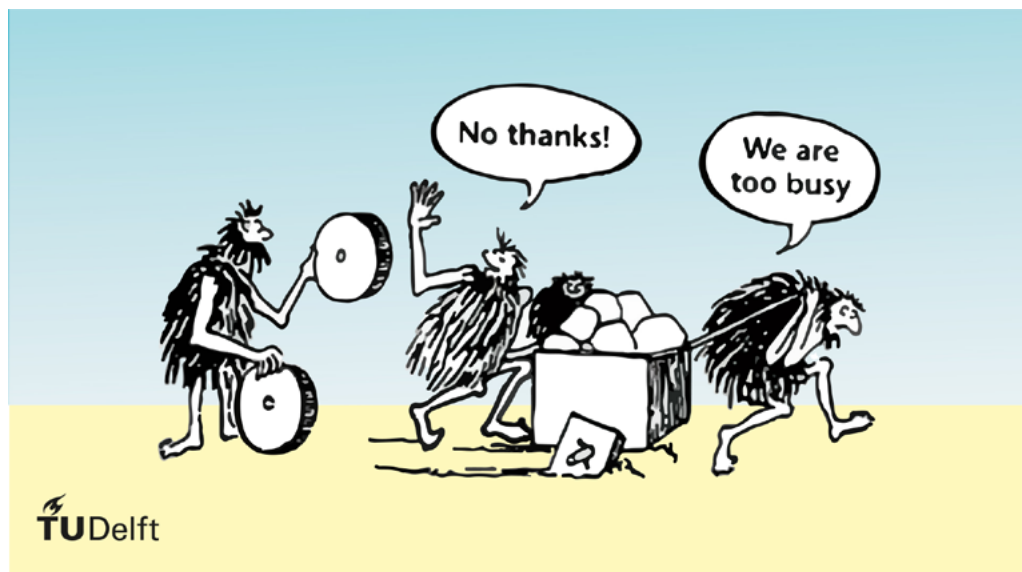
Concreet:

- > De zeespiegel gaat stijgen;
- > Bronnen van warmte (geo- en aquathermie) zullen onze ruimtelijke keuzes beïnvloeden;
Mobiliteit is een diepgewortelde menselijke behoefte;
- > Biodiversiteit en menselijke activiteit zijn niet elkaars vijanden;
- > Klimaatverandering (droogte, hitte en piekbuien) vraagt om een andere inrichting op alle schaalniveaus;
- > De energietransitie laat zich niet inpassen;
- > Een hoogwaardig leefklimaat is nodig, ook om internationaal concurrerend te zijn.

Als we vanuit deze aannames naar de toekomst kijken, dienen zich andere perspectieven aan. Dan zijn 300.000 woningen ten oosten van de Randstad in de zogeheten Halfwegzone⁷⁵ wellicht nog niet zo'n gekke gedachte, ook met het oog op de leefbaarheid van de Randstad zelf. Die keuze kan bijdragen aan meer balans tussen de regio's in ons land. Dit perspectief is een serieuze studie en dialoog waard. Laten we die MKBA eens maken zonder op voorhand de discussie te versmallen en net te doen alsof de groei van de Randstad geen gevolg is van onze eigen beleidskeuzes.



Daarom eindig ik met een beeld.



Woord van dank

Tijdens mijn studie had ik nimmer kunnen bevroeden dat ik ooit een oratie zou houden. Op weg naar dit moment heb ik van velen een bijdrage mogen ontvangen. Van kritische vraag tot de juiste prikkel, van ruimte en tijd tot de benodigde momenten van relativering en ontspanning. Harmen en Frits, dank.

Allereerst bedank ik de deelnemers van SKG en de Kring van Adviseurs. Zonder hun commitment en financiële en inhoudelijke bijdragen kan de leerstoel eenvoudigweg niet bestaan. Dat ze de professionalisering van dit vakgebied tot hun verantwoordelijkheid rekenen, getuigt van grote klasse.

Verder bedank ik de collega's van de TU Delft en in het bijzonder het team van de leerstoel en de redactie van gebiedsontwikkeling.nu. Ze delen hun kennis, reflectie en steun belangeloos met mij als deeltijdhoogleraar. Ik wil in die dank mijn voorganger Friso de Zeeuw en in zijn kielzog Agnes Franzen betrekken. Zij hebben het vakgebied, SKG en de leerstoel op een prachtige manier op de kaart gezet. Zonder hun inzet had ik hier vandaag niet gestaan.

Het Algemeen Bestuur van Waterschap Rivierenland wil ik danken voor het vertrouwen en de overtuiging dat mijn functie als deeltijdhoogleraar een meerwaarde betekent voor het waterschap. Om de doelen van het waterschap te realiseren is samenwerking nodig met een gevarieerd palet aan partners. Tevens kennen de activiteiten van het waterschap een sterke ruimtelijke component. Het lijkt soms wel op gebiedsontwikkeling.

Toen ik solliciteerde op de functie van hoogleraar gebiedsontwikkeling was ik nog adviseur bij Over Morgen. Ik heb niet alleen heel veel geleerd van de collega's daar, zij hebben me belangeloos altijd de ruimte geboden mezelf terug te vinden en te ontwikkelen. Formeel hebben we afscheid genomen van elkaar, de verbinding blijft.

Hans Mastop, mijn promotor, heeft me geleerd kritisch te zijn en niks voor vanzelfsprekend aan te nemen. Dat hij zo'n dertig jaar geleden een promovendus in mij zag is geheel zijn verdienste.

Vrienden zorgen voor de nodige relativering, aanmoediging en ontspanning. Dat ze mijn reis door het leven al zo lang mee maken is van grotere waarde dan ik in woorden kan vangen.

Dat geldt nog meer voor de naaste familie, in het bijzonder mijn beide ouders. In goede en slechte tijden waren jullie er voor mij, altijd belangstellend, steunend, liefdevol. Nimmer dwingend of drukkend. Fijn dat jullie dit nog mee kunnen maken in goede gezondheid. Marion, 'it felt like I came home'. Daar kan geen wetenschap tegenop.

*“Tijdens mijn studie had
ik nimmer kunnen
bevroeden dat ik ooit een
oratie zou houden”*

Eindnoten

- 1 Zie voor de ernst van dit vraagstuk <http://www.biodiversiteit.nl/biodiversiteit-is-levensbelang/stand-van-zaken-biodiversiteit/>
- 2 In het vervolg zal ik over 'de leerstoel gebiedsontwikkeling' spreken.
- 3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Den Haag: WRR (rapport nr. 53)
- 4 Agnes Franzen beschrijft de omslag als volgt: Na een eeuw van een dominante overheid met relatief veel rijksmiddelen zie ik een terugkeer naar 'de burgersamenleving' van weleer. Hierbij denk ik aan de Haarlemmermeerpolder met rijke kooplieden of de 126 kilometer lange Westfriese Omringdijk, waar bijna een eeuw overleg over is gevoerd. Drooghouden betekende toen ook al samenwerking. Uit: 'De opmars van regionale perspectieven', 8 mei 2018, via: <http://romagazine.nl/de-opmars-van-regionale-perspectieven/19251>
- 5 Zie onder andere de website <https://isgeschiedenis.nl> voor de bruisende geschiedenis van de waterschappen.
- 6 Taverne, E. (2006), 'Het betwiste landschap van de Haarlemmermeer'. Low Countries Historical Review, Vol. 121, pp. 711-726
- 7 Het canon volkshuivering (zie: <http://mobile.canonsociaalwerk.eu>) memoreert dat er rond het jaar 1900 een doorbraak was het toenmalige Congres voor Openbare Gezondheidsregelingen: een samenwerkingsverband van sociaalliberale politici, ambtenaren, artsen en ingenieurs. Het leidde tot de Woningwet uit 1901
- 8 Voor een meer gedetailleerde introductie van de spelers verwijs ik graag naar De Zeeuw . (2017), Zo werkt gebiedsontwikkeling: handboek voor studie en praktijk. Delft: Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling, pp. 100-108; en Peek, G-J & E. Gehner (2018), Handboek projectontwikkeling. Rotterdam: NAI/010, in het bijzonder paragraaf 1.3.
- 9 Zo heeft de gemeente Utrecht 'meervoudig sturen' als richtlijn in het vigerende collegeprogramma opgenomen. Zie ook het rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van: Verheul, W.J., T.A. Daamen, E.W.T.M. Heurkens, F.A.M. Hobma & R. Vriens (2017), Ruimte voor durf en diversiteit. Delft: TU Delft (UDM)
- 10 Niet geheel zonder trots wil ik niet onvermeld laten dat ik het begrip Omgevingswet als lid van de Tweede Kamer zelf heb geïntroduceerd, althans, voor zover de projectdirectie Eenvoudig Beter heeft kunnen achterhalen. Bij de behandeling van de Tracéwet (29859) op 30 augustus 2005 pleit ik ervoor de Tracéwet (en andere wetten) te integreren in een "wet op de omgeving".
- 11 Mastop, J.M. (1984), Besluitvorming, handelen en normeren. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (proefschrift)
- 12 De theorie van de autopoïese en de zelfreferentiele systemen vindt zijn oorsprong in de biologie en de psychologie. Zie ook: Maturana, M. & F.J. Varela (1989), De boom der kennis. Amsterdam: Atlas Contact. De auteurs beweren dat kennis niet in een organisme zit; het organisme is in zichzelf opgesloten. We spreken van kennis wanneer we, als buitenstaander, in een bepaalde context effectief gedrag van de ander waarnemen

- 13 Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown
- 14 De Zeeuw (2017) stelt op pagina 53: "Plotselinge, onvoorziene en toevallige veranderingen beïnvloeden de koers van de stromen. Ook bewuste, slimme sturings-handelingen kunnen een stroom een bepaalde kant op sturen. Maar op bepaalde, vaak onverwachte momenten, komen de stromen samen. Op dat moment ontstaat ruimte voor initiatief, versnelling of planaanpassing: een 'policy window', of met een mooie Nederlandse term: de doorwaadbare plaats. Dat is het moment om toe te slaan. Dat vergt inzicht, ondernemerschap, durf en creativiteit." Zie 8
- 15 Een meer wetenschappelijk antwoord is dat SKG de belichaming is van de structuratie-theorie van Sir Anthony Giddens. Individuele handelingen zijn niet willoos opgelegd door de instituties (zoals beleidsregels), maar zij beïnvloeden gelijktijdig ook de instituties. Zie: Giddens, A. (1986), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley & Los Angeles: University of California Press
- 16 Wie daar meer over wil weten kan ik van harte het boek van Jared Diamond, 'Guns, Germs and Steel' uit 1997 aanraden (New York: W.W. Norton & Co).
- 17 De Klerk, L. & A. Kreukels (2015), 'Geschiedenis in vogelvlucht: planologische theorievorming'. *Rooilijn*, Jrg. 48, Nr. 1, pp. 8-15.
- 18 Zie 11. Pagina 7
- 19 Van der Cammen, H. & L. de Klerk (2010), *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Amsterdam: Het Spectrum
- 20 Voor de geïnteresseerde lezer verwijs ik graag naar: Andreas Faludi en Arnold Van der Valk, *Rule and Order, Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century* (1990), Hans van der Cammen en Len de Klerk, *Ruimtelijke Ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk* (2003) of Wil Zonneveld, *conceptvorming in de ruimtelijke planning* (1991)
- 21 Zie 8. Pagina 238
- 22 Goudappel, H. M. (1973). *Handelen in onzekerheid: notities over een veronachtzaamd aspect in de ruimtelijke planning*. Eindhoven: Technische Hogeschool Eindhoven
- 23 Zie 22. Pagina 5.
- 24 Ook hier verwijs ik graag naar Van der Cammen & De Klerk (2003) voor meer achtergrond en duiding van de wijze waarop de planningsdoctrine van het Groene Hart de inrichting van Nederland heeft beïnvloed. Zie 19
- 25 In 1958 presenteerde de Werkcommissie Westen des Lands (in 1951 ingesteld door de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting) een Ontwikkelingsschema Westen des Lands 1980. Hierin vindt de planningdoctrine van het Groene Hart zijn oorsprong
- 26 In opdracht van het Ministerie van BZK heb ik in 2017 een essay geschreven over de aanpak van de NOVI. Ik pleit daarin voor een cyclische en doelgerichte aanpak. Zie: Verdaas, J.C. (2017), *Nationale Omgevingsvisie (NOVI): een selectieve, cyclische en doelgerichte dialoog*. Beuningen: Co Verdaas (essay)
- 27 S.M. Dekker (2004), *Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake 'Nota Ruimte'*. 29 435, nr. 1-2, 27 april 2004

- 28 Artikel 22 van de Grondwet, lid 2 luidt:
Bevordering van voldoende woongelegenheden
is voorwerp van zorg der overheid”
- 29 In de Nationale Woonagenda 2018-2025,
waarin de gezamenlijke ambities van
overheden, koepels van bouwers,
ontwikkelaars, beleggers, huiseigenaren en
huurders staan verwoord, wordt gesproken
over 700.000 woningen tot 2025 (inclusief
vervanging van gesloopte woningen),
oftewel zo’n 75.000 woningen per jaar. Het
‘Dashboard verstedelijking’ van het College
van Rijksadviseurs (oktober 2018) spreekt in
de inleiding op pagina 4 over ca. 1 miljoen
woningen voor de periode tot 2040. De
NEPROM komt in het rapport ‘Thuis in de
toekomst’ (mei 2018, pag. 52) tot een aantal
van 866.000 tot 2030
- 30 Zie ook het rapport ‘De reële transformatie-
potentie in bestaand bebouwd gebied’ van
Brink Management/Advies van 15 mei 2017
- 31 Zie 29. Pagina 10
- 32 Zie 29. Pagina 16
- 33 Zie 29. Pagina 10
- 34 Het digitale debat kenmerkt zich in mijn ogen
vooral door deels gezochte tegenstellingen
van een beperkte groep professionals die op
onderdelen verschillen uitvergrooten en hun
persoonlijke voorkeur niet toetsen aan de
achterliggende studies. Bovendien: ik heb nog
nooit een vertegenwoordiger van een
publieke, private of maatschappelijke
organisatie gesproken die tegen verdichting
is, mits het financieel haalbaar is, er
daadwerkelijk vraag is naar hoog stedelijk
wonen, de kwaliteit van de woning en de
omgeving op orde zijn, en de bereikbaarheid
adequaat is
- 35 Opvallend is de blijvende wens voor een
eengezinswoning. Zie o.a. Ruimte voor wonen,
blz. 61: “Van de beslist verhuisgeneigden die
een woning willen kopen (60 procent),
verlangen acht op de tien huishoudens een
eengezinswoning”
- 36 Van der Harst, F. & P. de Vries (2019), Kopen
om te verhuren: onderzoek naar
veranderingen in eigendomsverhoudingen op
de woningmarkt. Den Haag: Kadaster, in
opdracht van de Raad van de leefomgeving
en infrastructuur (Rli)
- 37 In het kader van deze inaugurele rede diep ik
de wetenschappelijke definities van
bereikbaarheid en mobiliteit niet verder uit. Ik
volsta hier met een verwijzing naar
Hakkesteeft, P. (1993), Rekenen aan
bereikbaarheid, Delft: TU Delft, en Geurs, K.,
M. Dijkstra & B. van Wee (2009), Bereikbaarheid:
perspectieven, indicatoren en toepassingen.
Bussum: Uitgeverij Coutinho
- 38 Schäfer, A. & D. Victor (1997), ‘The Past and
the Future of Global Mobility’. Scientific
American, Vol. 277, No. 4, pp. 58-61
- 39 Raad van de leefomgeving en infrastructuur
(Rli, 2018), Van B naar anders: investeren in
mobiliteit voor de toekomst. Den Haag: Rli
- 40 Redactie gebiedsontwikkeling.nu (2019),
Hoogleraar Gebiedsontwikkeling: afspraken
Rijk en G4 hebben meer richting nodig.
www.gebiedsontwikkeling.nu (31 januari 2019)
- 41 Bron: CBS. www.statline.cbs.nl
- 42 Bakker, A. & P. Elderling (2019) ‘Ik blijf Den
Haag opjagen’. Interview met Pier Eringa in De
Telegraaf, 1 april 2019
- 43 Bron: www.cbs.nl
- 44 Bron: www.crow.nl/dashboard-autodelen
- 45 Schaller Consulting (2017), Unsustainable?
The Growth of App-Based Ride Services and
Traffic, Travel and the Future of New York City.
New York City: Schaller Consulting

- 46 Zie: <https://wibnet.nl/natuur/klimaatverandering/wat-stoot-het-meeste-co2-uit>
- 47 Posad, Generation Energy, FABRICations, Dirk Sijmons, Ruimtevolk, NRGLab/Wageningen Universiteit, H+N+S landschapsarchitecten, Studio Marco Vermeulen (2018), Ruimtelijke verkenning energie en klimaat. Den Haag: rapport in opdracht van de ministeries EZ, BZK en IenM
- 48 Zie voor een overzicht van de diverse plannen: <https://deltametropool.nl/activiteit/onderschrijf-het-pleidooi-2050/>
- 49 De keuze voor locaties voor energie-intensieve industrie laat ik hier buiten beschouwing.
- 50 Voor wie zich verder wil verdiepen: op de site van het KNMI (www.knmi.nl) kunt u veel relevante informatie vinden over trends en weerextremen in Nederland
- 51 Met dank aan Jeroen Kluck van de Hogeschool van Amsterdam/Tauw voor het delen van het kaartbeeld
- 52 De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is een hulpmiddel om besluiten te nemen over ingrijpende ruimtelijke projecten.
- 53 Ministerie van VROM (2007), Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005 Amsterdam: RIGO Research en Advies; en Planbureau voor de Leefomgeving (2006), VINEX! Een morfologische verkenning. Rotterdam: NAI Uitgevers
- 54 Zie: <http://www.bloemendalerpolder.com>
- 55 Zie: www.a2maastricht.nl
- 56 Sociaal en Cultureel Planbureau (CPB, 2017), De sociale staat van Nederland. Den Haag: CPB
- 57 Zie: www.scp.nl/programma duurzame samenleving
- 58 Singelenberg, J. (2005), Wonen aan de onderkant: herhuisvesting na extreme overlast. Den Haag: rapportage voorstudie SEV
- 59 Met dank aan prof. Henri de Groot, hoogleraar regionale economische dynamiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam en plaatsvervangend kroonlid van de Sociaal Economische Raad. Hij introduceerde het begrip handelingsverlegenheid in de Rli commissie die verantwoordelijk was voor het advies 'De som der delen' uit 2019
- 60 Celik, G. S. (2018), On the Paradoxical Nature of Innovation: Evidence from Social Networks in Fryslân. Delft: TU Delft (proefschrift).
- 61 Er zal altijd een ongrijpbaar element onderdeel van ons vak blijven uitmaken: het leiderschap van de vakman/vrouw. Ook hier trek ik een parallel met de chef-kok: in twee identieke keukens met identieke ingrediënten zullen de uiteindelijke gerechten toch in smaak variëren door 'de hand van de kok'
- 62 Van 't Verlaat, J. & G. Wigmans (2011), Introduction. In: Franzen, A., Hobma, F., de Jonge, H., & Wigmans, G. (eds.), Management of Urban Development Processes in the Netherlands: Governance, Design, Feasibility. Amsterdam: Technepress, pagina 17-32
- 63 Verdaas, C., & Hulsebosch, L. (2018), De kennisinfrastructuur in relatie tot de Omgevingswet en andere transities: een handelingsperspectief voor de betrokken partners bij het Veluweberaad. Via: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
- 64 Voor een introductie op dit thema zie o.a.: König, R. & C. Bauriedel (2004), Computer Generated Urban Structures. Kaiserslautern: University of Kaiserslautern, doi:10.13140/RG.2.1.1259.1847
- 65 Teisman, G., M. Van Steen, A. Frankowski, & B. Van Vulpen (2018), Effectief Sturen met Multi-level Governance. Den Haag: NSOB
- 66 Zie: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2019), De Som der Delen. Den Haag: Rli

- 67 Zie: Bardoel, F. (2019), 'Tien marktpartijen tekenen voor herontwikkeling Binckhorst Den Haag'. Via: www.vastgoedmarkt.nl, 6 april 2019
- 68 Zie ook de eerdere beschouwing hieromtrent van Tom Daamen en Co Verdaas op gebiedsontwikkeling.nu van 3 mei 2019
- 69 De Zeeuw (2017). Zie 8
- 70 Buitelaar, E. (2019), Verstedelijking verklaard: het spel, de spelers en de regels. Utrecht: Universiteit Utrecht (oratie)
- 71 Verheul et al. (2017). Zie 9
- 72 Master City Developer, zie: www.mastercitydeveloper.nl. Een initiatief van Erasmus Universiteit Rotterdam, TU Delft en Gemeente Rotterdam
- 73 De oorsprong van het begrip willekeur ligt in de middeleeuwen, toen boeren gezamenlijk het beheer en gebruik van gemeenschappelijke gronden reguleerden. In Drenthe werd het deel van het zogeheten markeboek waar de regels in staan de 'willekeur' genoemd, het geheel aan gezamenlijke regels van de gemeenschap. Door de jaren heen heeft het begrip een negatieve connotatie gekregen, in tegenspraak met de oorspronkelijke betekenis: de wil van de gemeenschap zich aan regels te binden. Bron: Dick Spel, 7 februari 2019, www.bestuursacademie.nl
- 74 Dit past ook bij de Nederlandse cultuur. Hoe inspirerend buitenlandse voorbeelden van gebiedsontwikkeling ook kunnen zijn, het is een cultureel bepaalde activiteit. De schaal van ons land maakt dat je elkaar altijd weer tegenkomt. De fysieke omstandigheden liggen ten grondslag aan onze cultuur van polderen. Het 'samen doen' is dus onontkoombaar, al lijkt het daardoor soms stroperig of inefficiënt
- 75 Met de Halfwegzone wordt het economische uitstralingsgebied van de Randstad genoemd van pak hem beet West-Brabant via Arnhem-Nijmegen tot Zwolle

Woensdag 3 juli aanvaardde prof. dr. Co Verdaas met deze oratie zijn benoeming als hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

Hij pleit hierin onder meer voor een radicaal andere agenda voor gebiedsontwikkelaars. Met ruim 17 miljoen mensen leven we in Nederland in een klein maar welvarend land. Een kwart ervan ligt echter onder het gemiddelde zeeniveau en zeker een derde is kwetsbaar voor overstromingen. Toch zijn we zijn gezond, hoogopgeleid en gelukkig. Getto's en banlieues waar niemand durft te komen zijn er in Nederland niet. Onze infrastructuur en openbare ruimte behoren tot de beste van de wereld.

Verdaas stelt daarom dat we in een planologisch paradijs wonen én dat we dat paradijs zelf gemaakt hebben. Maar het paradijs vergt onderhoud.

Dat onderhoud vraagt om andere perspectieven en Verdaas pleit ervoor om daar samen werk van te maken. Met een gedeelde empirische basis, een verhaal dat klopt, nieuwe allianties en het bundelen van het publieke en private investeringen.

“Zo houden we een paradijs in stand waar we nog een tijd willen en kunnen verblijven.”



Praktijkleerstoel
gebiedsontwikkeling