



GEBIEDSONTWIKKELING NA DE CRISIS

Gedeelde ambities, duurzaam resultaat

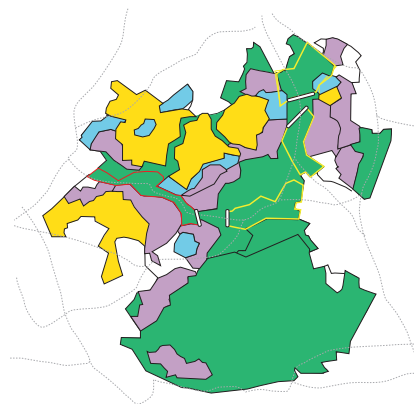
Investeringsprogramma's van realiseerbare projecten zijn de motor van gebiedsontwikkeling na de crisis, stelden wij in de vorige S+RO. Dit artikel maakt met enkele praktijkvoorbeelden zichtbaar hoe het proces van coalitievorming kan worden georganiseerd en hoe dat tot een duurzame ruimtelijke kwaliteit leidt, juist nu de regering de regie ondubbelzinnig bij provincies legt.



Met twee welhaast laconieke zinnen in het regeerakkoord kondigt de nieuwe regering een omwenteling in de ruimtelijke ordening aan. 'Het kabinet komt met voorstellen de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten. Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaan naar de provincies.' Uit hetzelfde regeerakkoord blijkt dat het rijk, ondanks de bezuinigingen, doorgaat met investeren in infrastructuur, de waterhuishouding en de economische complexen van mainports, brainports en greenports.

Deze nieuwe verhoudingen illustreren ons betoog in de vorige S+RO, waarin we stelden dat nieuwe bestuurlijke coalities met een gezamenlijk investeringsprogramma de motor van gebiedsontwikkeling gaan vormen. Deze coalities brengen een proces van maatschappelijke wilsvorming op gang, dat richting geeft aan de formele besluitvorming over plannen die daarop volgend worden gemaakt. Niet andersom. Het is nu aan de provincies om de rijksinvesteringen deel te laten uitmaken van samenhangende, regionale programma's van realiseerbare projecten. Zij zullen daartoe nieuwe werkmethoden en werkprocessen moeten vinden, die het uitvoeringstempo versnellen en investerende partijen binden aan een gezamenlijk kwaliteitsbeeld. Dat vraagt om coalitievorming. Tripartiet: met overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. En met deelnemers die stuk voor stuk zelfstandig, aanspreekbaar en verantwoordelijk zijn voor hun eigen aandeel. Op dat punt loopt het regeerakkoord spaak. Met de wens om de stadsregio's op te heffen wordt voorbij gegaan aan de noodzaak voor een regionale strategische programmering, waarop zij hun

toegevoegde waarde inmiddels hebben bewezen. Dit ademt niet de geest van coalitievorming in het publieke domein. Die is wel nodig. Bestuurlijk *commitment* van meet af aan, van alle publieke en private investerende partijen, is een voorwaarde om het gezamenlijke investeringsvermogen te mobiliseren en te effectueren.



Gezamenlijk investeren in Groene Hart

Het Groene Hart levert een voorbeeld van waar zo'n aanpak toe kan leiden. In 2004 verzocht het rijk de drie Groene Hart-provincies op grond van het Uitvoeringsprogramma Nota Ruimte een uitvoeringsplan voor dit nationale landschap te maken. Zij gingen onderling samenwerken en kregen te maken met een sterk versnipperd veld van publieke en private actoren. De provincies besloten om de gangbare routine om te draaien. Ze maakten niet een wervend, interprovinciaal plan op basis waarvan ze de andere partijen wilden aansturen of verleiden, maar kozen voor bestuurlijke samenwerking. Dat was aanleiding voor de bestuurlijke partners om zichzelf ook te gaan organiseren.

De bijna zestig gemeenten verenigden zich in het Woerdens Beraad en de zes waterschappen stemden hun inbreng af. Maatschappelijke organisaties, met inbegrip van het bedrijfsleven, vormden het Groene Hart Pact, ondanks hun uiteenlopende doelstellingen en achterbannen. En ook de omliggende grote steden brachten hun eigen projecten in om de relatie met het Groene Hart te versterken.

De samenwerking resulteerde in een investeringsprogramma met tientallen projecten. Tien daarvan kregen de status van 'icoonproject', geselecteerd op de kwaliteit en de robuustheid van de organisatie van de onderliggende samenwerking. Onder die iconen bevinden zich niet alleen gebiedsgerichte projecten, maar bijvoorbeeld ook het project 'merk & marketing'. Dit is een samenwerking met het ondernemersnetwerk 'Groene Hart Kloppend Hart', bedoeld om het Groene Hart als toeristisch-recreatief merk te versterken. Naast deze projecten, bevat het uitvoeringsprogramma een aanpak om de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling in brede zin te bevorderen. Dat resulteerde onder meer in de 'kwaliteitsatlas' op internet en de oprichting van een kwaliteitsteam. In een ontwikkelingsperspectief verwoordden en verbeeldden de provincies de synergie tussen al deze verschillende belangen. Dit diende daarna als onderlegger voor de provinciale structuurvisies.

De harde successen worden inmiddels zichtbaar. Inkomsten uit recreatie en toerisme zijn in drie jaar tijd met zeventien procent gestegen. Het Veenweidepact tussen maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden in de Krimpenerwaard heeft geleid tot concrete investeringen in

een sterkere landbouw, nieuwe natuur en voorzieningen voor toerisme en recreatie. Nu anno 2010 de economische situatie is gewijzigd en de overheidsfinanciën teruglopen, kan het coalitieverband zijn kracht bewijzen wanneer het Uitvoeringsprogramma 2007-2013 wordt doorgetrokken naar de periode 2013-2020.

Nieuwe coalities in Rotterdam-Zuid

Het Hart van Zuid in Rotterdam is een voorbeeld van een gebiedsontwikkeling die sterk inzet op *communitybuilding* onder gebruikers en (commerciële dan wel maatschappelijke) investeerders. Het gebied rond het evenementen-

vergroten. Scholen, culturele instellingen en ondernemers zoeken actief de samenwerking met elkaar op. Deze verbanden komen bij elkaar in de gebiedsontwikkeling, die daar een onmisbare, samenbindende kwaliteit aan toevoegt: een grondige aanpak van de openbare ruimte. Ook nieuwbouw en renovatie, op basis van programma's van de stakeholders, verbeteren door hun positionering, indeling en architectuur het verblijfsklimaat op straat. De crisis zet die nieuwbouw op het spel. De fysieke programmatische motor stukt. Dat geldt echter niet voor de persoonlijke ambities van de bewoners van Zuid. Die blijven overeind, crisis of geen crisis. Binnen de gebiedsontwikkeling is gezocht naar een manier om

De aanbestedingsprocedure loopt en biedt ruimte voor een eigen creatieve inbreng van de markt, binnen de op gang gekomen samenwerking. De gemeente zoekt naar aanspreekbare kandidaten die verantwoordelijkheid willen nemen voor het samenwerkingsproces zoals dat in gang is gezet. Marktpartijen lijken die rol op zich te willen nemen, zolang er binnen het model ruimte bestaat om onderdelen of deelgebieden bij derden onder te brengen.

Methode en proces

Het Hart van Zuid en het Groene Hart staan model voor ons beeld van gebiedsontwikkeling na de crisis, op lokaal en regionaal niveau. Met een tripartiete



centrum Ahoj en het winkelcentrum annex bus- en metrostation Zuidplein heeft alles wat nodig is voor een bruisend centrum van Rotterdam-Zuid. Maar de ruimtelijke structuur is sterk gefragmenteerd en niet uitnodigend. Het heeft niet de betekenis die het kan hebben voor dit energieke, maar met sociaal-economische achterstanden kampende stadsdeel.

De gebiedsontwikkeling drijft op de aanwezige initiatieven. Er liggen investeringsplannen voor onder meer Ahoj, een zwembad en gezamenlijke nieuwbouw voor een aantal scholen. Woningcorporaties en de gemeente investeren via het Pact op Zuid een aanzienlijk bedrag om het sociale en economische perspectief voor Rotterdam-Zuid te

die sociaal-maatschappelijke dynamiek in te zetten als een tweede programmatische motor, en de bewoners zo in feite binnen de coalitie van investeerders te trekken. Dat is het programma 'Hart Sociaal!' geworden. Dit bestaat uit concrete projecten met een sociaaleconomisch of sociaal-cultureel karakter, waarvan snel resultaat verwacht mag worden. Het komt grotendeels voort uit debatten met bewoners en stakeholders in het gebied en bevat projecten als teamstages, schoonmaakacties, het tijdelijk gebruik van bouwkvelds, een stageloket in het Ondernemershuis op Zuid en tal van jongerenactiviteiten.

Het is de bedoeling dat ontwikkelende marktpartijen op korte termijn toetreden tot de samenwerking.

bestuurlijke coalitie als opdrachtgever voor een programma van realiseerbare projecten, ondersteund door een onafhankelijk procesmanagement gericht op besluitvorming en *commitment*. Met een planteam dat de inhoudelijke expertise bundelt, aangestuurd door een projectmanagement gericht op planvorming en resultaat. En met een programmamangement dat het doelbereik bewaakt, de risico's overziet en de voortgang bijhoudt. In beide gevallen is de structuurvisie volgend en meer gericht op het faciliteren van de uitvoering, ongeveer de evolutie die ook het bestemmingsplan heeft doorgemaakt.

De besluitvorming en de planvorming verlopen in een iteratief proces. In ons beeld van coalitieplanologie kennen

beide lijnen een eigen samenwerking. Het primaat ligt veel nadrukkelijker dan in de gangbare planning bij de gezamenlijke besluitvorming en de organisatie van het opdrachtgeverschap. Besluitvorming in coalitieverband maakt het mogelijk om politieke zeggenschap te koppelen aan maatschappelijk investerend vermogen en om een maatschappelijk geëngageerde basis te leggen onder de ingrepen in de ruimte. De gebruikers van een gebied (bewoners, bezoekers, ondernemers) zijn de informele en niet-geïnstitutionaliseerde partners in de coalitie. De communicatie met hen hoort thuis in

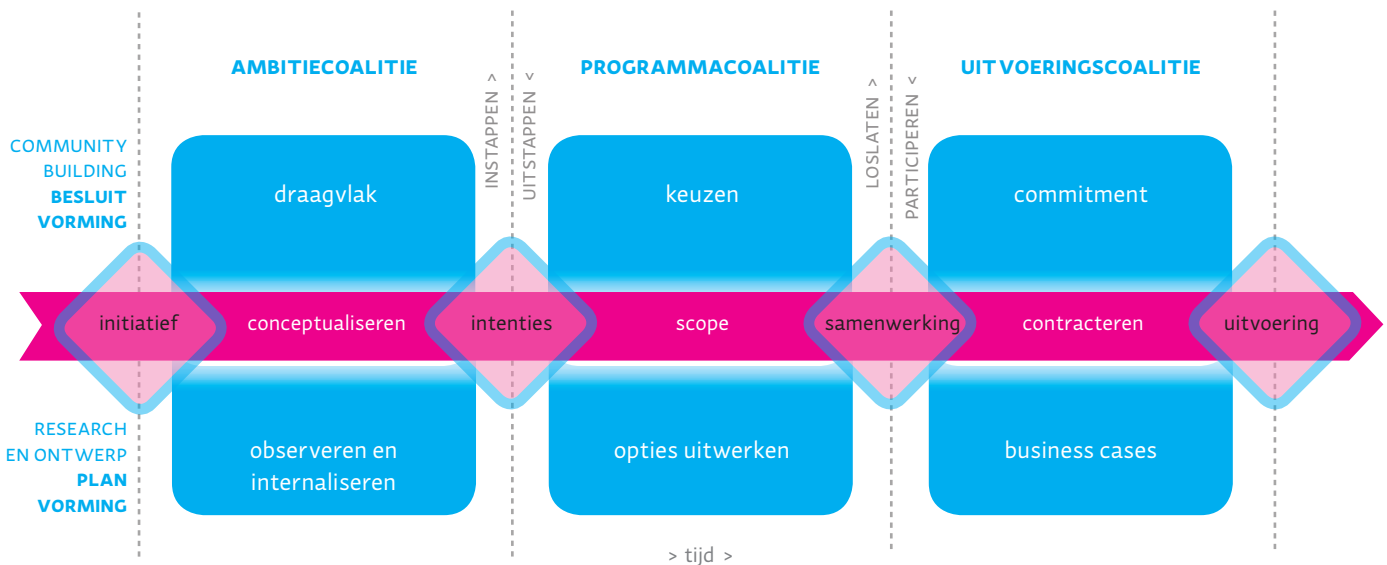
een slimme inzet van de planologische procedures. Het projectteam bundelt de kennis bij alle deelnemende organisaties en daarbuiten.

Gedurende het proces komt de opgave steeds scherper in beeld en ontstaat een vastomlijnder idee van de oplossingen en de daaraan verbonden projecten. Er worden drie fasen onderscheiden: het verkennen van de opgave (inclusief het ambitieniveau en de strategie), het bepalen van de scope (wat kan binnen het investeringsprogramma getrokken worden en wat blijft er beter buiten) en het komen

seur in de ruimtelijke ordening. Van het rijk vraagt het om vanuit één of meer specifieke en expliciet omschreven programmatische doelen, constructief deel te nemen aan de regionale gebiedscoalities, samen met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Dat is een andere rol dan die in de huidige regionale gebiedsontwikkelingen, waarin het rijk zich vooral kaderstellend opstelt.

Deze coalitieplanologie schept de voorwaarden voor werkelijk duurzame ruimtelijke investeringen, dus investeringen die geoptimaliseerd zijn op de complete levenscyclus en in sociaal,

METHODIEK VOOR STEDELIJKE EN REGIONALE VERNIEUWING

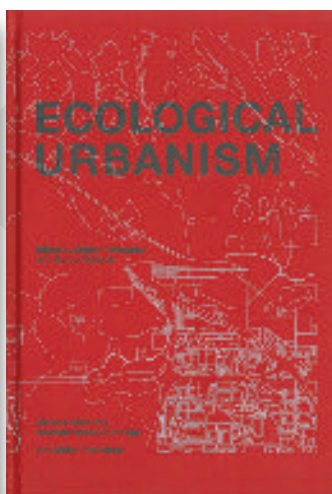


de besluitvormingslijn. Een intensieve, multimediale communicatie stimuleert de maatschappelijke wilsvorming en is essentieel voor de betrokkenheid bij gebruikers, het vertrouwen bij investeerders en de acceptatie van het bestuurlijke optreden. De planvorming krijgt vorm in een projectteam, dat door één of meer betrokken partijen met per fase een duidelijke opdracht wordt opgezet en gefinancierd. Hier wordt getekend aan mogelijke opties, gerekend aan financiële mogelijkheden en geslepen aan

tot contracten voor de uitvoering. De overgangen tussen deze fasen zijn helder gemarkeerd. Met een nota, zoals gebruikelijk in de planologie, maar ook met privaatrechtelijke overeenkomsten (convenanten of contracten), conferenties en wisselingen van de wacht. In vroege fasen zijn vooral koepelorganisaties de partners, later in het proces de feitelijke investeerders.

Provincies kunnen met dit model op een eigentijdse, actieve manier vormgeven aan hun aangesterkte rol als regis-

conomisch en milieutechnische zin op lange termijn houdbaar zijn. Die flexibel of open genoeg zijn om met de samenleving mee te groeien, en tegelijk een blijvende samenhang en kwaliteit creëren. En die zo weer een onwankelbare politieke, maatschappelijke en economische basis leggen onder de ontwikkeling van de ruimte.



2 x Duurzame Stedenbouw

Duurzame Stedenbouw. The next step. Voorbeelden en perspectieven / Sustainable Urban Design. The next step. Examples and perspectives, Michael Meijer e.a., Uitgeverij Blauwdruk, Wageningen, 2010

ISBN 9789075271331, 240 pp, €37,-

Ecological urbanism

Mohsen Mostafavi and Gareth Doherty, Harvard University Graduate School of Design, Lars Müller Publishers, Baden, 2010

ISBN 9783037781890, 656 pp, €39,90

Duurzaamheid is in. Ook de stedenbouw krijgt steeds vaker het etiket 'duurzaam' en probeert daarmee goede sier te maken. Het afgelopen jaar haalden zelfs stedenbouwkundige plannen de pers waarbij hun duurzaamheid zou moeten blijken uit het ophangen van nestkastjes op een bedrijventerrein of de aanwezigheid van mechanische bellen in een woonwijk. De VROM-raad constateerde dit voorjaar bij de presentatie van het rapport *Duurzame Verstedelijking* dat Nederlandse regio's enthousiast zijn over het duurzaamheids-perspectief, maar dat zij tegelijkertijd worstelen met de vertaling daarvan naar de planningspraktijk. Panellid Kees Duijvestein die op het advies reageerde, merkte op dat de Nederlandse duurzame stedenbouw vergeleken met andere landen in Europa weinig voorstelt, daarbij nog extra zout in de wonde strooiend door de vergelijking te maken met de Nederlandse resultaten bij het Eurovisie-songfestival.

Nu is er het boek *Duurzame Stedenbouw. The next step. Voorbeelden en perspectieven*. Het boek is een geactualiseerde en uitgebreide uitgave van hetzelfde boek uit 2005 en komt voort uit een werkgroep vanuit de BNSP en de NVTL. De goed verzorgde tweetalige uitgave bestaat uit een aantal essays, een verslag van een rondetafelgesprek en het hoofdbestanddeel: zes voorbeeldprojecten vergezeld van in totaal dertig referentieprojecten.

Het eerste essay geeft een overzicht van de geschiedenis van het denken over duurzaamheid zowel in het rijksbeleid als in de stedenbouwkundige praktijk. De auteurs trekken de conclusie dat de ruimtelijke ministeries in het begin van de jaren negentig een grote aanjager van duurzame ontwikkeling waren, maar sinds eind jaren negentig aan invloed hierop hebben ingeboet. De 'stijgende schaal van de problemen en de veranderingen bij de overheid onder invloed van het neoliberalisme' zouden hiervan de oorzaak zijn. Het wekt dan ook geen verbazing dat in het volgende essay de zorgen van de VROM-raad worden gedeeld. De auteurs stellen vast dat er nu weliswaar een momentum is voor duurzame stedenbouw, maar dat de resultaten beperkt blijven. Dit zou komen doordat duurzaamheid vrijwel alleen op gebouwniveau wordt toegepast, terwijl er op grotere schaal nog veel winst te behalen is. 'Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling' in plaats van 'Duurzaam Bouwen' zou 'The Next Step' (de ondertitel van deze heruitgave) voor de 'Duurzame Stedenbouw' moeten zijn.

Duurzame stedenbouw wordt in de essays op verschillende manieren gedefinieerd. Hierdoor scheppen de vele betrokkenen uit de werkgroep vooral verwarring en dragen ze bij aan de inflatie van het begrip duurzaamheid dat door zijn verbreding inmiddels bijna synoniem is geworden met 'goed'. Het is daarom verhelderend dat er ontwikkelingen worden genoemd die volgens de auteurs juist niet duurzaam zijn, namelijk de zestigduizend beoogde woningen voor Almere of 'duurzaam gebouwde' kantorencomplexen buiten de stad zonder goede openbaar vervoersverbinding.

Ondanks de vastgestelde beperkte praktijkresultaten heeft de redactie het boek wel weten uit te breiden met nieuwe voorbeeldprojecten. En hier gaat het wringen, omdat veel projecten juist een illustratie zijn van de onmacht van de stedenbouwkundige om kaveloverstijgende en programmatische duurzaamheid op de rit te krijgen. Veel van de opgevoerde projecten kennen weliswaar in hun ontwerp en uitvoering aanzetten van duurzaamheid maar doordat hun ligging (ver weg van alles) of hun programma (lage dichtheid, monofunctioneel) geenszins duurzaam genoemd kan worden, is het stempel duurzame stedenbouw niet altijd overtuigend. Vergeleken met de uitgave van 2005 heeft Bedrijvenstad Fortuna (Sittard) plaats gemaakt voor uitvoerige beschrijvingen van het Oosterdokseiland (Amsterdam) en van de Eindhovense High Tech Campus. De beschouwingen van Eva Lanxmeer (Culemborg), het Amsterdamse GWL terrein, Schalkwijk (herstructurering Haarlem) en het terrein van de voormalige ijzergieterij de Hutten in Ulft zijn gecontinueerd in de heruitgave. Opvallend is dat geen enkele Vinex-uitleglocatie is doorgedrongen tot de serie voorbeelden, met uitzondering van de Stad van de Zon in Heerhugowaard – als referentieproject.

De auteurs noemen geen criteria voor de selectie van de duurzame voorbeeldprojecten maar het criterium lijkt in ieder geval niet een absolute interpretatie te