

De RPD over stedelijke vernieuwing:

"IN HET BEGIN ZIE JE MOOIE FOLDERS, MAAR DE KUNST IS HET HOOGHOUDEN VAN DE AMBITIE"

De rijksoverheid speelt bij de stedelijke vernieuwing een belangrijke rol. Levert een stedelijk-herstructureringsproject een grote bijdrage aan het ruimtelijk rijksbeleid, dan kan het worden uitverkoren tot 'sleutelproject'. Voor de inmiddels benoemde sleutelprojecten zijn convenanten gesloten tussen Rijk en gemeenten. Hierin zijn afspraken geformuleerd over wederzijdse inspanningen: de gemeenten maken plannen, het Rijk financiert gedeeltelijk. AGORA sprak met twee (top)medewerkers van de Rijksplanologische Dienst -drs. F. Van der Veen, plaatsvervangend Directeur Generaal van de Ruimtelijke Ordening, en drs. H.S. Frencken, projectleider Sleutelprojecten- over de voortgang van de stedelijke vernieuwing en de samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Op de eer-

ste vraag, welke projecten lopen goed en welke dreigen te mislukken, was het antwoord:

Omdat we nog aan het begin van de stedelijke vernieuwing staan, is er van mislukkingen sowieso geen sprake. Op dit moment zijn we redelijk op gang met de vijf voorbeeldprojecten uit de Vierde Nota: Sphinx Céramique in Maastricht, Kanaalzone in Groningen, het Oostelijk Havengebied in Amsterdam, het BANK-gebied in Den Haag en de Kop van Zuid in Rotterdam. Bij de Kop van Zuid is het binnen twee jaar gelukt een convenant te sluiten tussen Rijk en gemeente. Ook in Maastricht, Amsterdam en Groningen zijn we goed op weg. Het ene project start wat sneller op dan het andere. Bij de projecten doen verschillende partijen mee en het kiezen van de juiste bestuursvorm kost tijd. Daarnaast heb je het probleem

van de concurrerende locaties. Momenteel bloeit in Amsterdam het gebied rond Station-Zuid/WTC. De IJ-oeverontwikkeling zit nog in de fase van planvorming.

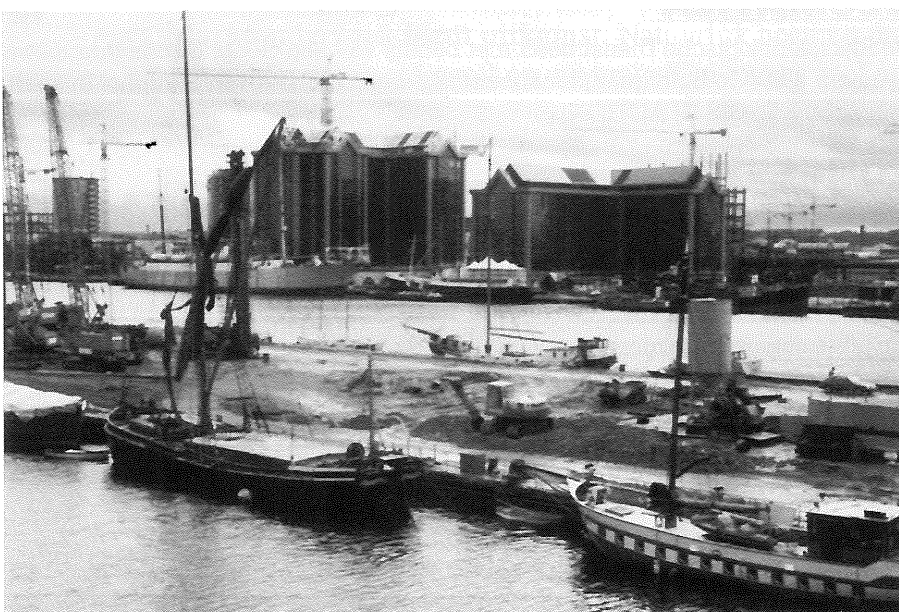
De indruk is wel dat het allemaal erg lang duurt.

Iedereen vergaapt zich aan de buitenlandse voorbeelden, La Défense in Parijs bijvoorbeeld, maar vergeet daarbij niet dat de beslissing daarover al in 1957 genomen is. We zijn enigszins verwend met de voortvarende aanpak bij het Céramique-terrein en de Kop van Zuid, maar ook in Maastricht en Rotterdam is binnen de gemeente ontzettend lang over de projecten gesproken.

Zijn de projecten gezien de bouwvolumes niet te pretentius?

We hebben een grotere ambitie dan tien jaar geleden. Men wil concurreren met vergelijkbare plekken in andere wereldsteden, daarvoor is een internationaal vestigingsmilieu noodzakelijk. Dat moet je niet op eilanden doen, dat moet juist ingebed zijn in een totale stad, in een groter geheel. Wanneer dat niet het geval is ontstaan rare ruimtelijke eilanden, zoals bijvoorbeeld de Docklands in Londen nu blijken te zijn. Dat soort eilanden is niet voldoende ingebed in de stedelijke structuur. Als de ontwikkeling daar inzakt, zakt het grondig in.

In dit verband is de definiëring van het plangebied van vitaal belang. Dat is te illustreren met de ontwikkeling in Den Haag. Daar was het BANK-gebied het grote project. De Subsidie Grote Bouwlocaties vereiste echter een projectomvang van duizend woningen, terwijl het BANK-gebied er maar vierhonderd telde. Toen is er het Bank-plus-gebied van gemaakt, later uitgebreid tot 'Het



**"Soms ontstaan rare ruimtelijke eilanden, zoals de Docklands in Londen."
Foto: Ed Slotboom**

Nieuwe Centrum'. Het gaat om het bestaande centrum, plus een kleine nieuwe strook. Je kunt het project als het ware in hapklare brokken uiteenrafelen, waarbij steeds een organisatievorm bedenkt die het meest geëigend is. Waarom zou je 25 winkeliers en eigenaren ook nog laten discussiëren over een gebied waar woningen en commerciële kantoren komen? Voor het ene gebied heb je een andere organisatie nodig dan voor het andere. Als de hoofdlijn maar helder is en ook helder blijft gedurende vijftien, twintig jaar.

Juist in gemeenten waar grote stedelijke vernieuwingsprojecten op stapel staan, hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 de collegepartijen fors verloren. Er werd toen een verband gelegd met de uitvoering van die projecten. Is er daarna een soort omslag geweest in hoe er met die projecten werd omgegaan?

Ik zie de gemeenteraadsverkiezingen niet als een referendum voor een stedelijk vernieuwingsproject. Dat was het geval in bijvoorbeeld Amersfoort, met het 'Manhattan aan de Eems'. Na bijstelling van de beeldvorming is men echter op dezelfde wijze doorgegaan, en ik denk dat dat heel verstandig is geweest. Het is te gemakkelijk om te zeggen: de PvdA heeft in Amsterdam en Amersfoort verloren, omdat ze er zo grootschalig bezig zijn. De PvdA heeft overal verloren!

Wat wel vervelend is, is de schijn dat zulke gemeenteraadsverkiezingen het gevaar van discontinuïteit met zich meebrengen. Continuïteit is bij uitstek een van de voorwaarden om zo'n project te laten slagen.

Hoe liggen de projecten over het algemeen in de publieke opinie?

Neem de IJ-oeveren. De dertien belangengroeperingen hebben een visie aangebo-

den die helemaal niet zoveel afwijkt van de visie die in de Nota van Uitgangspunten staat. De publieke opinie van de meest betrokken belangengroeperingen in Amsterdam is: laten we het IJ-oeverproject maar door laten gaan. Geen afwijzing, maar positief meedenken. Ook in Rotterdam zijn de bewonersverenigingen van meet af aan betrokken geweest. Zij



**Den Haag - project Nieuw Centrum.
Bron: Gemeente Den Haag.**

zeiden: werkgelegenheid levert het niet direct op, maar doen we niets, dan verloedert het gebied sowieso. Het project is van belang voor de gehele oude stad. Het zou ook onjuist zijn om een grens te trekken om de IJ-oeveren. In de aangrenzende Spaarndammerbuurt was een discussie over het sluiten van het zwembad. Hoe is het mogelijk dat je aan de IJ-oever wél allerlei hotels met een zwembadje erbij wilt hebben, en in de Spaarndammerbuurt een zwembad sluit! Het is belangrijk dat er in de aansluiting van het gebied kwaliteit zit.

Op welke manier wordt bij deze langlopende projecten geprobeerd om (stedebouwkundige) samenhang in het plan te handhaven?

Primair is de gemeente hiervoor verantwoordelijk. Meestal zie je dat gemeentes in het eerste stadium mooie glossy folders en maquettes hebben, wat later dan weer

wegzakt. De kunst is om de ambitie hoog te houden. De rijkscoördinator kan de wijze aandragen waarop met kwaliteit zou moeten worden omgegaan, bijvoorbeeld door tips te geven over de relatie tussen de openbare ruimte en de beoogde gebouwen. In Rotterdam hebben wij ervoor gepleit om de rechtbank in de Kop van Zuid te bouwen. Het idee was: het Rijk als eerste over de brug, dat wekt vertrouwen. Maar in Rotterdam werd destijds gezegd: dan wordt het een grijze muizenbuurt, met al die ambtenaren. Ik denk dat ze nu erg tevreden zijn met de geleverde architectonische kwaliteit.

Daarnaast wordt in de convenanten tussen Rijk en gemeenten ook een beeld opgenomen, met tekeningen en foto's, van de allure en kwaliteit die ons voor de geest staat. In projecten zoals de Kop van Zuid stelden wij er immers veel subsidie tegenover. Voor een

langere periode worden de momenten afgesproken waarop je nog eens met elkaar praat over het al dan niet halen van die ambitie. Bij de grotere projecten waar iedereen zich nu aan vergaapt zit die lijn er, ook stedenbouwkundig gezien, inderdaad in.

De Kop van Zuid past logisch in de lijn van de ruimtelijke en stedenbouwkundige ontwikkeling van Rotterdam. Het is een enorme ambitie, het is heel gewaagd, maar het past wel!

Wat vindt u in dit verband van het Kamer van Koophandelgebouw aan de IJ-Oevers, is dat een kinderziekte geweest?

Daar moet de slag nog gemaakt worden en ik ben benieuwd wat er uitkomt. Rem Koolhaas is ingehuurd als stedenbouwkundige, de gemeente heeft een plan gemaakt en dan is er nog een privé-plan van Teun Koolhaas. Het feit dat architecten, stedenbouwkundigen van naam, al of niet gevraagd, denken over het project, dat vind ik heel positief. Het plan van Teun Koolhaas lag wat moeilijk in het besluitvormingsproces: er was al een plan en dan komt er weer een ander plan, waarin de mogelijkheid ontstaat om het volume achter het CS op te rekken omdat de vaargeul wordt verlegd. Dan liggen de IJ-oeveren niet meer achter het station, maar dan komt het station opeens 'middenin' de binnenstad te liggen. Ik vind het een sprankelend idee, maar de reactie van wethouder Saris was 'ik heb geen mening over het plan, want ik heb er niet om gevraagd'. Maar zo gaan we toch niet met creativiteit om?

Hoe zou bij deze projecten een crisis in de onroerend-goedmarkt opgevangen kunnen worden?

Bij projecten met zo'n lange looptijd heb je inderdaad met enkele recessies te maken. Om de zeven of acht jaar zakt de boel in. Neem de IJ-oeveren: van het commercieel onroerend goed gaat geen paal de grond in voordat er een eindgebruiker is. Je kunt dan in een dip zeggen: ik schuif het commercieel onroerend goed even op, wetend dat er een andere markt is die veel minder conjunctuurgevoelig is; de woningmarkt. Voorrang dus voor de ontwikkeling van het Oostelijk Havengebied. Ik vind overigens dat een prachtige prestatie als de BouwRAI in Almere de volgende keer aan de IJ-oeveren zou kunnen staan. Doorjakkeren met ideeën en plannen terwijl de markt niet meezit, dat heeft geen zin. Het voordeel van die grote projecten is dat de voortgang van het project toch redelijk gestaag door kan gaan, omdat je verschillende functies hebt die gekoppeld zijn aan verschillende soorten markten.

Het Rijk neemt grote financiële risico's bij die projecten, bijvoorbeeld bij de aanleg van de infrastructuur. Wordt het niet tijd dat marktpartijen daar ook een deel van gaan financieren?
Daar zijn we voorzichtig mee bezig. De

mogelijkheden hangen samen met de organisatievorm waarvoor je kiest. Zit je vanaf het begin met alle partijen om de tafel, dan kun je rendabele en niet-rendabele onderdelen met elkaar verrekenen. We hadden bij de aanleg van de tunnel in de Grote Markt in Den Haag aan alle gebruikers rond de markt kunnen vragen: wat is het jullie waard? De Grote Markt met tunnel, met ondergrondse aan- en afvoer, het parkeren goed geregeld, een betere stedenbouwkundige kwaliteit. Zouden



Van der Veen: "Marktpartijen en overheid hebben elkaar nodig, zeker bij de grootschalige projecten." Bron: VROM.

jullie daarin willen participeren? Je zou het ook via baatbelasting kunnen doen, maar dat is in Nederland nooit echt geslaagd. Bij een baatbelasting zou na het ontwikkelen van die tunnel aan de gebruikers kunnen worden gevraagd een deel van de extra baten als gevolg van overheidsinvesteringen naar de overheid toe te laten vloeien. Dat lukt slecht, want iedereen denkt 'binnen is binnen'. Het buitenland toont aan dat grotere infrastructurale voorzieningen bij ontwikkelingen in stadscentra in de exploitatie kunnen worden meegenomen. Dat vraagt vertrouwen in de ontwikkelingen. Om tot financiële participatie op langere termijn te komen, zou het vertrouwen tussen de particuliere sector en de overheid nog moeten groeien. Bovendien speelt ook mee dat de markt voor commercieel onroerend goed sterk op aanvangsrendementen reageert. Dat lijkt begrijpelijk, want met andere manieren van beleggen is een rente van 7,5 of

acht procent gegarandeerd. Maar bij dit soort lange-termijnprojecten is het niet altijd nodig om alleen naar het aanvangsrendement te kijken. Later in de tijd komt namelijk het veel veiliger beleggingsrendement. Marktpartijen blijken echter toch nog steeds hoofdzakelijk naar het aanvangsrendement te kijken, hoewel er verschuivingen zijn.

Hoe verloopt de samenwerking tussen overheid en marktpartijen in de PPS (Publiek-Private Samenwerkings)-constructies?

We zijn als Rijk in het Overleg Ruimtelijke Investerings bezig de kloof tussen de verschillende partijen te overbruggen en elkaars taal te leren kennen. Ook gemeenten zullen moeten leren dat ze niet altijd bij het Rijk hun hand op kunnen houden: 'kijken hoeveel ze geven'. Ook de regiobesturen zijn bij dit overleg betrokken. Zij moeten afspraken maken over schaarste, over fasering binnen het stadsgewest en over ontwikkelingen buiten het stadsgewest. Je ziet in de buitenlandse markt een curve, waarbij de A-locaties hogere huren hebben dan de randlocaties. In Nederland is die curve tamelijk vlak. Met een restrictief beleid buiten het

stadsgewest en een gefaseerd restrictief beleid binnen het stadsgewest moet geprobeerd worden die curve weer minder vlak te krijgen. Het scheelt een slok op een borrel of je 250 of 350 gulden grondopbrengst per meter haalt.

Bij PPS is het van belang dat er een winst situatie voor alle partijen optreedt. Is dit niet het geval, dan heeft de samenwerking weinig kans van slagen. De private partijen zitten al in het bestaande gebied en zijn er dus mee gediend dat dat intact blijft of beter wordt door ontwikkeling van ook het nieuwe deel. Het voordeel van PPS -voor de overheid- is, dat je de know how van de markt binnenhaalt. Marktpartijen en overheid hebben elkaar nodig, zeker bij de grootschalige projecten. Je kunt wel internationaal willen concurreren, maar als de overheid na laat de infrastructuur aan te leggen om het juiste klimaat te scheppen, dan ben je als marktpartij nergens.

ALEIDA VAN DOORNUM EN LIA DE LANGE
Redactie AGORA