

# Crisis redt ruimtelijke ordening

AUTEUR & FOTOGRAFIE Leonie Janssen-Jansen

**Wie buiten om zich heen kijkt, ziet een enorm overschot aan vastgoed variërend van leegstaande kantoren en winkels en eindeloos te koop staande woningen tot stilliggende bouwprojecten. In de vakwereld en media krijgt de financiële crisis de schuld. Maar is de crisis wel de schuldige? Of juist de redding van de ruimtelijke ordening?**

Hoewel de economie al enige tijd herstel heeft vertoond, blijft de situatie op de vastgoedmarkten zorgelijk. De leegstand van kantoorgebouwen, bedrijfs- en winkelpanden is groot en groeit. Projecten liggen stil en woningen blijven onverkocht. Ontwikkelaars, bouwbedrijven, makelaars, architecten, maar ook gemeenten hebben in de hoogtijdagen enorm veel plannen gemaakt en ontwikkelingen zijn gestart op basis van te rooskleurige cijfers en zonder haalbaarheids-toets. Nu hebben al deze partijen het moeilijk.

Steeds luider klinkt de roep om een oplossing, maar een eenduidige benadering ontbreekt. Het probleem is complex met veel verschillende en zelfs tegenstrijdige belangen. De oorzaak van de problematiek is onderbelicht in de discussies. Er wordt te gemakkelijk vanuit gegaan dat de problemen in de ruimtelijke ordening zijn veroorzaakt door de financiële crisis. Door een externe oorzaak als excuus voor het interne falen van de ontwikkelingssector te gebruiken, worden structurele problemen, en de omvang daarvan, ontkend. Het gaat hier om de ontwikkelingsluchtbellen en -luchtkastelen die gecreëerd zijn in tijden van een overvloedige hoeveelheid geld, ambities, optimisme en een sterk vertrouwen in altijd maar groei. Hoewel in andere sectoren zoals de IT zeepbellen uit elkaar zijn gespat, bleven ontwikkelaars, wethouders, stedenbouwers en projectleiders in de ruimtelijke ordening inzetten op het maken van nieuwe plannen. De grote hoeveelheid goedkoop geld versterkte dit. Dure woningen en kantoren waren het meest lucratief vanuit het oogpunt van verwachte grondopbrengsten en dit is zichtbaar in de

gerealiseerde en geplande ontwikkelingen. De behoefte en wensen van burgers en bedrijven speelt slechts een geringe rol. Maar juist ontkenning van deze vraagzijde heeft geleid tot de huidige problemen. Toen structurele problemen zichtbaar werden, bijvoorbeeld door hoge leegstandspercentages van kantoren in 2005, bleven beleggers, ontwikkelaars en gemeenten volop plannen maken. De marktpartijen verwachtten op basis van eerdere projecten veel winst te kunnen maken. Gemeenten waren gewend geraakt aan een constante en continu groeiende bron van gronduitgifte-inkomsten en grondexploitatiewinsten, waarmee in hun stad geïnvesteerd werd (bijvoorbeeld in de vaak zeer gewenste herstructurering van oude wijken). De verwachte winsten zijn vaak op papier al ingezet voor financiering van voorzieningen, als bijdrage aan andere bouwprojecten, etc.

***De som van voorspelde werkgelegenheids groei in alle gemeenten in Nederland wijkt nogal af van de voorspelde 10% krimp in de beroepsbevolking***

Al deze ontwikkelingen werden nagestreefd vanuit het idee dat mensen, winkels en bedrijven vanzelf komen als er genoeg aanbod is. Zoals de gemeente Medemblik in januari 2011 in haar collegeprogramma stelde: "Wij leggen ons niet neer bij mogelijke krimpscenario's. Bij woningbouw streven we naar groei. De baten van woningbouw worden ingezet voor gemeenschappelijke voorzieningen. De woningbouw moet worden afgestemd op de behoefte, echter die behoefte kan voor een deel worden gecreëerd".



Leegstaande kantoorgebouwen worden aangeprezen, een steeds vaker voorkomend straatbeeld

Door dit soort redeneringen is er niet alleen sprake van veel leegstand, maar tegelijkertijd is er nog onrealistisch veel nieuwbouw gepland voor kantoren, bedrijven, winkels maar ook voor woningen. Er zijn plannen voor honderdduizenden woningen op plekken beoogd waar er geen, of een andere vraag is.

De vele projecten tussen maar ook binnen gemeenten concurreren met elkaar. Er zijn al kosten gemaakt, bijvoorbeeld voor de grond, terwijl ook vaak al rekening gehouden is met de verwachte inkomsten van de ontwikkelingen. Als gevolg hiervan is er een zwaar financieel belang om aan al deze plannen vast te houden. 'Verlies' is moeilijk uit te leggen. Door de koppeling aan andere investeringen hangt er aan elk plan ook een groot politiek belang.

Het overoptimisme van de afgelopen decennia heeft op dit moment geresulteerd in grote financiële problemen, met dreigende faillissementen in de markt. Voor de gemeenten ligt verscherpt toezicht op de loer, waardoor er bezuinigd moet worden. Dit leidt tot minder voorzieningen en hogere gemeentelijke lasten voor burgers en bedrijven. Om dit te voorkomen wordt naar mogelijkheden gezocht toch te ontwikkelen, desnoods in een aangepaste vorm. De vraag is of dit verstandig is.

### Garbage in, garbage out

Het hoogste groeiscenario van het centraal planbureau (CPB) uit 2004, 'Global Economy' is vaak als uitgangspunt gebruikt voor de ontwikkelingen, in elk geval voor de economische groeicijfers. De enorme bevolkingsgroei (tot bijna 20 miljoen) die hiervoor nodig is, wordt vaak genegeerd, evenals het feit dat de huidige bevolkingsontwikkeling helemaal niet aansluit bij hoge groeiscenario's. Het gebruik van scenario's met hoge groei is niet voorbehouden aan

gemeenten. Het Randstad 2040-rapport stelt dat "het gebruik van relatief hoge scenario's bij de ambitie van het kabinet om de Randstad te laten uitgroeien tot een topregio in Europa" past. Ook in de recent verschenen ontwerp-structuurvisie infrastructuur en ruimte figureert het 'Global Economy' scenario veelvuldig. Dit soort scenario's en prognoses gaat nogal eens een eigen leven leiden. Elke actor kiest voor wat het dichtst bij de eigen ambities ligt. Het worden 'waarheden' waar soms rigide aan vast wordt gehouden, zonder aannames en uitgangspunten, of consequenties ter discussie te stellen. Juist dit laatste (de vraag achter de vraag) is belangrijk. Als de huidige werkgelegenheidsprognoses van de Metropoolregio Amsterdam bijvoorbeeld kloppen, betekent dit bijvoorbeeld ook dat of de tijdelijke en/of permanente migratie moet gaan groeien (binnen- of buitenlands), of dat de mobiliteit toeneemt: mensen uit andere delen van Nederland komen in Amsterdam werken. Dit is niet het beeld dat voortkomt uit de werkgelegenheidsprognoses in andere delen van het land... Ook Arnhem, Breda en Den Bosch, etc. gaan uit van werkgelegenheids-groei (zie ook pagina 17 van de ontwerp-structuurvisie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu [I&M]). Maar de som van alle voorspelde werkgelegenheids-groei in alle gemeenten in Nederland wijkt nogal af van de voorspelde 10% krimp in de beroepsbevolking (zie ook pagina 14 van de ontwerp-structuurvisie I&M). Deze inzet op groei door alle afzonderlijke gemeenten leidt tot groeiagenda's via meer woningen en meer kantoren, bedrijventerreinen en detailhandel. Het gaat daarbij vooral over kwantitatieve ambities, die ook nog eens allemaal hetzelfde zijn. Er is heel weinig zicht op de mensen (en bedrijven) erachter, ondanks mooie woorden dat 'kwalitatief' wordt aangesloten bij de 'daadwerkelijke vraag'. Wonen (en werken)

worden gezien als bouwopgave. Deze bouwopgave wordt vervolgens weer als input meegenomen in bevolkingsprognoses. Naast de krimp van de beroepsbevolking is er ook een aantal andere trendbreuken en discontinuïteiten zichtbaar, die ook nog eens de betrouwbaarheid van de gehanteerde trendmodellen voor prognoses vermindert. Zo is de kredietbubble geknapt. Hierdoor beschikken woningzoekenden maar ook investeerders in commercieel vastgoed over minder budget, dat door allerlei nieuwe financiële regelingen en eisen ook minder gemakkelijk is in te zetten. Maar er zijn meer discontinuïteiten: de migratie neemt af, de leeftijd waarop kinderen het huis verlaten stijgt, de woonduur van mensen onder de 35 jaar neemt toe. Ook de woningbezettingsgraad liet in 2010 voor het eerst sinds jaren in Amsterdam een stijging zien. Zijn dat jongeren die thuis blijven wonen; arbeidsmigranten die samen een huis delen? Daar is nauwelijks zicht op. Niemand heeft er echter belang bij deze prognoses, de input of het model zelf ter discussie te stellen. Maar als deze input of het model niet klopt, klopt er niets van de prognose. En ook bij de interpretatie van prognoses en de vertaling daarvan naar bouwopgaves ontbreekt reflectie nogal eens. Bijvoorbeeld: er wordt een groei in eenpersoonshuishoudens verwacht, maar dat een aanzienlijk deel daarvan een huishouden van een burger ouder dan 75 jaar betreft wordt nogal eens vergeten.

## ***Inhoud moet centraal staan, en niet de 'wow' factoren: winst, fictief rendement en schijnwerkelijkheden van toekomstige opbrengsten***

### **Een nieuw, maar nog leeg hoofdstuk**

Nederland is begonnen aan een nieuw hoofdstuk van de geschiedenis van de stedelijke ontwikkeling. Zonder groei en zonder geld moeten duurdere herstructureringsopgaven worden aangepakt. Op dit moment zijn de bladzijden van dit hoofdstuk nog leeg. Betrokkenen wachten op elkaar en nemen nog te weinig hun eigen verantwoordelijkheid.

Het besef dat het niet vanzelf goed komt, begint maar langzaam te komen. De omvang van het probleem wordt echter nog steeds onderschat. Dat de zwarte piet naar de financiële crisis wordt geschoven en er een sterk geloof is dat, aldus de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het grootste deel van de tegenvalers zal worden terugverdiend bij een opverende economie, helpt daarbij niet.

Het risico is daardoor groot dat er gekozen wordt voor korte termijn oplossingen, die op langere termijn het ruimtelijke probleem juist vergroten. Projecten of gebiedsontwikkelingen die het gemakkelijkste 'dicht te rekenen' zijn of waar het snelst winst voor de markt te creëren is, krijgen dan prioriteit. Dit hoeven niet per se de projecten te zijn die het beste bij de vraag aansluiten of de meeste waarde voor de bevolking opleveren, en al helemaal niet als naar de langere



*Meer realiteitszin onder planologen is nodig om een toename van leegstand te voorkomen*

termijn wordt gekeken. Daarnaast is er het gevaar dat er nieuwe luchtballen gecreëerd worden. Immers, voor elk project is op lokaal niveau nut en noodzaak aan te tonen. Er moet echter wel voorkomen worden dat de optelsom van deze projecten tot vergroting van het overaanbod leidt. Om dit collectief verlies te voorkomen dienen aannames kritisch bekeken te worden en de schaal en termijn van een business case van een project vergroot. Wat betekent de voorgestelde ontwikkeling in regionaal verband, en op de lange termijn? Om de complexiteit te reduceren worden oplossingen naar binnen gericht gezocht, maar daarmee wordt het grotere geheel uit het oog verloren. Het is juist belangrijk verder te kijken dan de genius loci van een project en bij programmeringsvraagstukken het project niet alleen vanuit het lokale schaalniveau te bekijken, maar ook in regionaal en soms zelfs bovenregionaal verband, en niet alleen op de korte, maar ook op de lange termijn. Hier ligt een belangrijke taak voor planologen.

### **Crisis leidt tot realiteitszin**

De ruimtelijke ordening moet weer meer realiteitszin krijgen en gezond worden. Om tot een robuuste oplossing te komen is selectiviteit en creativiteit nodig, en een duidelijke visie voor ruimtelijke ontwikkeling. Voor wie plan je wat, en waar? Gemeenten, provincies, en het Rijk moeten nadenken over hoe zij de ruimtelijke toekomst zien om een inhoudelijke afweging te maken tussen plannen. Het geërodeerde afwegingskader uit de tijd dat alles, en meer kon, moet herijkt worden in de nieuwe werkelijkheid.

Ook zonder crisis had dit moeten gebeuren, maar dan waren de luchtbellens eerst nog veel groter geworden. Met een nog pijnlijker uiteenspatten van deze bellen tot gevolg. In dat opzicht is de crisis de redding van ruimtelijke ordening, omdat de noodzaak voor realiteitszin niet meer ontkend kan worden. De crisis heeft het al bestaande probleem veel meer voor het voetlicht gebracht en tegelijkertijd door het stilvallen van projecten een aantal 'ontwikkelingsrampen' voorkomen.

Minimale scenario's, die wel flexibel zijn, zijn nu nodig. Dit vraagt om realistische plannen die kunnen worden bijgesteld als de realiteit anders wordt dan de aannames. Een gezonde dosis optimisme is belangrijk om kansen te blijven zien. Inhoud moet centraal staan, en niet de 'wow'-factoren, winst, fictieve rendementen en schijnwerklijkheden van toekomstige opbrengsten die de afgelopen tijd de ruimtelijke agenda's van ontwikkelaars, wethouders, stedenbouwers, projectleiders in de ruimtelijke ordening gestuurd hebben, en soms nog steeds doen. De maatschappelijke kosten daarvan zijn te groot. Nagedacht moet worden over hoe publieke middelen zo effectief mogelijk zijn in te zetten. Om dit te doen moet goed worden gekeken wat de maatschappelijke opgave is, in het besef dat het bij de ruimtelijke ordening gaat om een complex systeem. Als er aan één tandwiel in het systeem wordt gedraaid om een ander in beweging te krijgen, gaan er heel veel meer wieltjes draaien, en sommige in omgekeerde richting.

Vanuit het ruimtelijke perspectief mag best vaker de 'waar zijn we mee bezig'-vraag gesteld worden. Planologen zullen daarbij een veel nadrukkelijker rol moeten gaan spelen dan dat zij tot nu toe gedaan hebben. Planologen weten hoe het met de vraagkant van de ruimtelijke ordening staat, ook op een bovenlokaal schaalniveau en op de langere termijn. Zij zijn, op basis van de kennis die zij hebben of vergaren, sterk in het bedenken hoe de ruimtelijke ontwikkeling in de toekomst zou kunnen plaatsvinden en welke gevolgen dat heeft. Zij weten hoe het staat met de beschikbare plancapaciteit tegenover de vraag voor zowel wonen, werken als voorzieningen en zijn in staat te bestuurders adviseren over mogelijke en noodzakelijke strategieën gebaseerd op de realiteit in plaats van op een hype!

**Leonie Janssen-Jansen (l.b.janssen-jansen@uva.nl) is werkzaam als Universitair hoofddocent Planologie bij de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op het Pre-advies 'Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen' dat zij in oktober 2010 voor de BNSP schreef en de lezing die zij op 23 juni 2011 in Delft hield voor de G32.**

### **Literatuurselectie**

Dienst O&S, Gemeente Amsterdam (2010) Woningvoorraad en gemiddelde woningbezetting, 1 januari 2005-2010. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Medemblik (2011) Coalitieprogramma 2011-2014, VVD CDA PvdA CU PW2010, Vertrouwen in eigen kracht en verantwoordelijkheid. Medemblik: Gemeente Medemblik

Janssen-Jansen, L. (2010) Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen, Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street, Pre-Advies voor de BNSP. Amsterdam: BNSP.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) (2011) Ontwerp structuurvisie infrastructuur en ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag: Ministerie van I&M.

Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2008) Randstad 2040: naar een duurzame en concurrerende Europese topregio. Den Haag: Ministerie van VROM.