

# Angelsaksische vrijheid tegenover Rijnlandse strengheid *Vincent Kompier*

Nederland is wereldberoemd om zijn gedegen ruimtelijke ordening. Het ordenen van ruimte zit ons in de genen. Nadat de ruimte een eeuw lang vooral door de overheid is geordend, ontstaat nu in de gebiedsontwikkeling een praktijk waarbij publieke en private partijen intensief samenwerken. Daardoor verschuiven rollen en verantwoordelijkheden van publiek naar privaat. In buurlanden wordt al langer ontwikkeld binnen andere verhoudingen. Wat is het verschil met de manier waarop in Nederland gebiedsontwikkeling plaatsvindt in het samenspel tussen overheid en marktpartijen? En zijn recente Nederlandse gebiedsontwikkelingen wel zo geslaagd? Angelsaksische vrijheid tegenover strenge Rijnlanders.

## ***Diversiteit in Roombeek***

Roombeek in Enschede is een bijzondere wijk. Na de vuurwerkramp in 2000, waardoor de hele wereld op de hoogte raakte van zijn bestaan, moest het worden herbouwd. Waar in de rest van Nederland het vinexbeleid veelal tot grote suburbane buitenwijken leidde, lag dat in Roombeek anders. Door de ramp was het vertrouwen in de overheid tot het nulpunt gereduceerd. Top-down herontwikkeling was uit den boze, de bewoners werden intensief bij de wederopbouw betrokken. Dat heeft een bijzondere wijk opgeleverd. Bij de herbouw was menging het devies. Die uitte zich vooral in het programma. En in het architectonische beeld: vorm, schalen en stijlen lopen er dwars door elkaar heen. Het mengen was er bijna belangrijker dan architectonische samenhang en beeldkwaliteit. En dat is bijzonder in een land waar de beeldcultuur hoog aangeschreven staat. Het resultaat leverde de opdrachtgevers in 2007 de Gouden Piramide op.

Het viel onze zuiderburen op dat de andere koers die in Roombeek is gevolgd – meer bottom-up dan top-down, meer menging en minder aandacht voor architectonische samenhang – in Nederland niet op louter positieve kritiek kon rekenen. Voor veel Nederlandse vakgenoten bleef het wennen dat bij de herbouw beeld en samenhang niet boven aan het prioriteitenlijstje hebben gestaan. De Vlamingen zien dit alles aan met een mengeling van bewondering en meewarigheid. Op het eerste gezicht doet Nederland het beter dan Vlaanderen. Met zijn ongeleideprojectielenstedenbouw, de versnippering en de architectonische kermis op de vierkante meter kan Vlaanderen op snelle en snedige oordelen van de Nederlandse ruimtelijke ordenaar rekenen. Maar ook de Vlamingen zijn scherp. Ze gebruiken de kritiek op Roombeek om de Nederlandse gebiedsontwikkeling een spiegel voor te houden. Ze citeren de Nederlandse vakpers die het herbouwde resultaat rommelig vond: ‘Ze verslikken zich terwijl ze proberen frictie en contrast als kwaliteit te beschouwen in nevenschikkingen zoals elke gemiddelde Belgische straat.’<sup>1</sup> De voorkeur van de bewoners voor de verfoeide rafelige kwaliteiten die rommeligheid opleveren, kan er in Nederlandse vakkringen maar moeilijk mee door.

De gesmeerd lopende publiek-private tandem die in Nederland gebiedsontwikkeling mogelijk maakte, is qua schaal en inzet imposant en indrukwekkend, vinden de Vlamingen. Maar de doorgedreven marktlogica levert weinig spannende, eerder voorspelbare of generieke stadsprojecten op.<sup>2</sup> De alomtegenwoordige maakbaarheidsgedachte die in Nederland ook bij gebiedsontwikkeling het leidmotief is, botst meer en meer op haar grenzen. Hebben de zuiderburen gelijk? Is de Nederlandse gebiedsontwikkeling generiek en niet erg spannend? Valt er iets te leren van hoe men het in het buitenland doet? We maken een korte tocht door de ons omringende landen.

### **Angelsaksische versus Rijnlandse methode**

Grof gezegd levert een snelle scan van gebiedsontwikkeling over de Nederlandse grenzen heen twee smaken op. De Angelsaksische methode kan tegenover de Rijnlandse geplaatst worden. In het kort zit het verschil hem in de mate van overheidsinvloed (of, zo u wilt, -bemoeyenis) met de bouwplanontwikkeling en de kwaliteitsbewaking. In de Angelsaksische methode wordt veel aan de private ontwikkelaar overgelaten. De overheid is er niet, zoals in Nederland, een van de partijen die met de gebiedsontwikkeling financieel voordeel moeten halen. In Engeland hebben lokale overheden veel meer mogelijkheden om via belastingen inkomsten te genereren. In principe zou dit Angelsaksische model voor Nederlandse ontwikkelaars ideaal moeten zijn. Het is alsof eindelijk gehoor wordt gegeven aan de eeuwige roep om minder regels en minder bemoeienis; dan lijkt het Angelsaksische model zo gek nog niet.<sup>3</sup> Maar schijn kan bedriegen. Als we secuur kijken, valt op dat er in dat model tegenover de rechten voor de ontwikkelaar evenzoveel plichten staan. Zo dient hij het participatieproces met stakeholders vaak zelf vorm te geven, omdat de overheid ook dat aan de ontwikkelaar overlaat. Bij de Nederlandse overheid regeert nog steeds de angst voor het loslaten. Wie loslaat verliest onherroepelijk de greep op de ruimtelijke kwaliteit, is de gedachte. De overheid wordt hier nog altijd als waakhond gezien. Vooraanstaande architectuur, sublieme openbare ruimte, mooie stedenbouwkundige oplossingen – er wordt gedacht dat die nooit van een ontwikkelende partij kunnen komen. En wie bewaakt bij loslatende overheden de samenhang?

Dat loslaten en tegelijkertijd streng zijn niet tegenstrijdig hoeven te zijn, laat het Rijnlandse model zien. Daar worden beide gecombineerd. Als het om gebiedsontwikkeling gaat, zit de overheid er aan het roer. Ze bewaakt de (vaak van bovenaf opgelegde) kwaliteitskaders. De overheid bepaalt dus de koers, maar laat het varen vervolgens aan de partijen over. Illustratief is de *gründliche* manier waarop in Hamburg doelen van de stadsvisie van 2007 juridische consequenties hebben voor ieder bouwplan. Een van de hoofddoelen in die stadsvisie is verdichting. Tegenover deze verdichting staat de keuze om de kwaliteit van het bestaande en nieuwe groen te verbeteren.<sup>4</sup> Die lastige combinatie van verdichten en vergroenen vereist concreet haalbare doelen en dwingende juridische eisen. Zo wordt in ieder bouwplan de minimale stamomvang van de te planten bomen voorgeschreven. Deze methode komt rechtstreeks voort uit de politieke keuze om de stad aantrekkelijk te maken en te houden. Het zijn doelen waar alle ontwikkelingen in Hamburg – of het nu om individuele projecten gaat of om gebieden – aan moeten bijdragen.

Dat verschilt nogal van de manier waarop in Nederland wordt ontwikkeld. Hier is het adagium: samen komen we er wel uit. Kwaliteitsafspraken worden – vaak na lang polderen – beklonken met een glas en een versgezette handtekening onder een convenant dat juridisch

niet bindend is. Voor het persmoment nog even op de foto voor de vakbladen. Na het opdrogen van de inkt is de realiteitswaarde van het afgesprokene alweer vervlogen. En door de transitie die Nederland momenteel doormaakt, is het steeds minder helder wie waarvoor verantwoordelijk is. Waar de overheid zich vroeger sterk bezighield met sturing, programma's, financiering en kwaliteitsbewaking, gaat nu veel in de richting van de markt. Voortdurend wordt er heen en weer geschoven tussen 'te veel regels', 'loslaten' en 'faciliteren'. Het Rijnlandse model, met weinig maar streng gehandhaafde regels, vindt men in Nederland al snel te betuttelend. In Nederland is het altijd de verantwoordelijkheid van de ander. Maar als die verantwoordelijkheden geen juridische basis hebben, is het heel lastig om elkaar aan te spreken, mocht het mis gaan.

Het zou jammer zijn als de Nederlandse aanpak, die zich tussen het losse Angelsaksische en het strenge Rijnlandse model in bevindt, de kracht van die beide modellen niet zou oppikken. Dat betekent enerzijds verantwoordelijkheden leggen bij de ontwikkelende partij, en anderzijds streng juridisch handhaven als die zich niet aan de afgesproken kaders houdt. Daarvoor moet in Nederland dan wel een grote belemmering worden overwonnen: de diepgewortelde hang naar een perfect beeld en perfecte samenhang als belangrijkste uiting van ruimtelijke kwaliteit.

### **Beeld versus programma**

Nederland is een beeldcultuurland. Dat uitte zich al in het werk van grote schilders als Rembrandt, Vermeer en Van Gogh. En recentelijk in de naam en faam op architectuurgebied. Maar met de nadruk op beeld als belangrijkste ruimtelijke kwaliteit valt niet meer op dat de menging van programma's het onderspit delft. De Vlamingen hebben gelijk met hun kritische blik op de klinische en beeldgerichte manier waarop in Nederland gebieden worden ontwikkeld. Het leidt volgens hen tot een 'overproductie van wervende eindbeelden, het massaal consumeren van herstructureringsgebieden en het opleggen van vooropgestelde denkkaders'.<sup>5</sup>

Bij succesvolle gebiedsontwikkelingen in het buitenland is de beeldfactor minder dominant. Dat een project goed functioneert en ingebed is in de buurt is belangrijker dan hoe het eruitziet. Vaak ontstaat de diversiteit in het beeld 'als vanzelf', omdat privé-eigenaren daar niet worden uitgekocht met het oogmerk hun panden te slopen, om daarna tabula rasa te kunnen starten. Bij de ontwikkeling van Parkquartier Friedrichsberg in Hamburg was de winnende prijsvraaginzending leidraad voor het opstellen van een *Bebauungsplan*, dat ruimtelijk flexibel genoeg bleek om een mix mogelijk te maken van ontwikkelaarsbouw en *Baugruppen*, die zo hun eigen droompand konden bouwen. Bestaand groen diende behouden en waar mogelijk versterkt te worden. Zo werd tegemoetgekomen aan bezwaren van omwonenden tegen het bebouwen van het voormalige ziekenhuisterrein.

De gesloten Nederlandse manier van ontwikkelen, zowel in tijd met een duidelijke eindhorizon ('in 2019 is deze wijk klaar') als met het financiële 'afrekenmoment' op het eind, zorgt ervoor dat de gebiedsontwikkeling in vergelijking met de omliggende landen wel statisch en voorgeprogrammeerd moet zijn. Wie dat goed waarnemen, zijn beroepskijkers als fotograaf Hans van der Meer, die de Nederlands-Vlaamse grens onderzocht. Hij ziet in Nederland een landschap van boekhouders: 'Als ik vanuit mijn auto naar nieuwbouw kijk aan de randen van dorpen en steden, denk ik alleen nog maar aan dat ene woord: het afrekenmoment.'<sup>6</sup>

### ***Geld is tijd, ruimte is geduldig***

Ruimte en financiering worden bij gebiedsontwikkeling bijna altijd als belangrijke complicerende factoren beschouwd. Ook daarmee wijkt Nederland af van het buitenland. De Nederlandse ontwikkelconstructie met het afrekenmoment maakt dat tijd cruciaal wordt in gebiedsontwikkeling. Binnen de vastgestelde termijn dient een plan volledig ontwikkeld te zijn om met elkaar tot een financiële afrekening te kunnen komen. Daar waar in Duitsland al aan het begin van de ontwikkeling aan deelnemende partijen om een bijdrage wordt gevraagd, bijvoorbeeld voor de infrastructuur, volgt dat afrekenmoment in Nederland nádat de laatste partij klaar is met ontwikkelen. Dan pas wordt de infrastructuur definitief aangelegd.

Nog te weinig gebiedsontwikkelingen getuigen van een goede en sterke visie op het begrip tijd. Tijd wordt vooral als vijand gezien. Dat tijdelijkheid bij steeds meer projecten desondanks wordt meegeprogrammeerd, is vaker door (geld)nood gedwongen dan doordat ze een substantieel en integraal onderdeel is van de gebiedsvisie. Toch toont recent onderzoek aan dat tijdelijkheid de programmatische diversiteit van gebiedsontwikkeling versterkt en de wortels met de omgeving versterkt, omdat met tijdelijke programmering direct gebruikers uit de omgeving worden bereikt.<sup>7</sup> Zodra tijdelijkheid een serieus programmaonderdeel is, is participatie bij wijze van spreken al voor een groot deel gegarandeerd.

Meer tijd accepteren in de planontwikkeling geeft ook meer ruimte. Immers, ideeën veranderen, de bestuursvisie wijzigt en marktcondities evolueren. Bij een goede en flexibele visie kunnen zulke ontwikkelingen het plan versterken. Daarom is het belangrijk de tijd te nemen voor visievorming. Die moet doordacht, radicaal en open zijn: op basis van inzicht in wat bestaat het verschil durven te maken, zonder een eindtoestand op te dringen. Door de gerichtheid op eindbeelden verhindert de Nederlandse manier van gebiedsontwikkeling dat wordt geprofiteerd van de functie tijd. Terwijl goed ontwikkelen vereist dat realisatie en gebruik simultaan worden georganiseerd. Op die manier kan de gebruikservaring de realisatie verrijken en wordt tijdelijkheid niet langer gezien als een pauzenummer dat niet bij het bedachte eindplaatje past. Het zou helpen om het fenomeen 'tijd' vaker los te laten en op zoek te gaan naar gezamenlijke doelen en kansen.<sup>8</sup>

### ***Ruimte in de breedte***

In Nederland is sprake van een verschuiving van monofunctioneel en gedomineerd door de overheid naar multifunctioneel en marktgeoriënteerd. Helaas wordt 'markt' vaak vertaald als 'marktpartij'. Dat is iets anders dan partijen betrekken die zich op de markt begeven. Het begrip 'markt' blijkt na de crisis over meer partijen te gaan dan gedacht. Vaak wordt gesproken over 'nieuwe partijen', zoals ontwikkelende aannemers en kleine bouwers met een beperkt portfolio. Die waren er uiteraard al veel langer, maar vaak werden ze als serieuze speler genegeerd, omdat ze slechts kleine volumes zouden kunnen produceren. Het zoeken naar 'nieuwe ontwikkelaars' is echter niet nodig. De typen ontwikkelaars die een bepalende rol spelen in het onderzoek 'Small Urbanism' (*Baugemeinschaften*, coöperaties, kleine aannemers) bestaan ook in Nederland.<sup>9</sup> Het gaat erom die bestaande, soms nog in niches verborgen partijen de ruimte te geven. Hier ligt een taak voor het publiek opdrachtgeverschap: biedt als lokale en/of provinciale overheid actief ruimte aan een breed scala aan ontwikkelaars. Dat zal gebiedsontwikkeling een enorme impuls geven.

### **Loslaten betekent niet: zonder regie**

Het is een misverstand te menen dat loslaten synoniem zou zijn aan gebrek aan regie. In het Angelsaksische model kan de regie omtrent inspraak en participatie bij de ontwikkelaar gelegd worden. De ontwikkelaar is er niet verplicht om alle stakeholders van tevoren in te lichten, maar door dit wel te doen kan snelheid worden gemaakt bij de ontwikkeling. En kan er onderhandeld worden, waarbij beide partijen datgene bereiken wat ze willen. Dat laten voorbeelden uit de Engelse praktijk zien, zoals de herontwikkeling van Dayas Square in Birmingham. De ontwikkelaar consulteerde aan het begin van het ontwikkelproces de belanghebbenden; door hun kwalitatieve inbreng kon de ontwikkelaar zijn plan vervolgens aanpassen. Deze methodiek, waarbij belanghebbenden informeel geconsulteerd worden en de overheid zich afzijdig houdt van gebiedscommunicatie, kan wellicht als een gebrek aan sturing worden gezien. Maar in de Engelse praktijk wordt dat niet als een probleem ervaren. Er wordt niet per se minder, maar wel anders gestuurd.<sup>10</sup> Publieke overheidssturing is procesmatig van karakter. Tegelijkertijd stimuleert de overheid de markt om zelf initiatieven te nemen – ook als het om participatie en het betrekken van stakeholders gaat. Communicatieplannen worden in Groot-Brittannië vaak gemaakt en uitgevoerd door private ontwikkelaars (zoals ook bij de plannen voor Dayas Square). Op die manier krijgt een plan een groot draagvlak. Dat leidt tot meer tevredenheid en heeft als bijkomend voordeel een efficiënter proces.

Daarnaast is in 2011 de Localism Bill van kracht geworden: een wet die lokale overheden en gemeenschappen meer invloed geeft op de ruimtelijke ontwikkeling. Gemeenschappen kunnen via een *right to challenge* meedingen naar taken die voorheen aan overheden waren voorbehouden. Het *right to bid* maakt het vervolgens mogelijk mee te ontwikkelen en te bouwen. Ook hebben gemeenschappen een ruimere mogelijkheid om zelf bestemmingsplannen op te stellen. Door de wet kunnen ze bijvoorbeeld de voorzieningen op lokaal niveau op peil houden en zo nodig diversifiëren.<sup>11</sup> In vergelijking met de ontwikkelende partijen in Nederland zijn deze gemeenschappen relatief klein, maar door deze wet is hun invloed groot. Ontwikkelaars hebben wel degelijk rekening met ze te houden. In plaats van op zoek te gaan naar anonieme, onbekende 'eindgebruikers' (of die door een extern commercieel bureau in kaart te laten brengen), krijgt de ontwikkelende partij ze op een presenteerblaadje aangeboden. Nu gebiedsontwikkeling meer en meer in bestaand bebouwd gebied zal plaatsvinden, biedt deze aanpak volop mogelijkheden.

Het kan een jaar duren, wellicht ook langer. Maar een blik over de grens laat zien dat de Nederlandse gebiedsontwikkeling, mits ze goed gluuft bij de burens, beter kan gaan functioneren. Toegegeven, met de kennis uit het buitenland zal gebiedsontwikkeling er niet makkelijker op worden. Ze zal ook meer tijd vergen. Maar uiteindelijk zal de inrichting van de ruimte er alleen maar beter en gevarieerder door worden. Leren van het buitenland is onontbeerlijk om de Nederlandse gebiedsontwikkeling een gouden toekomst tegemoet te laten gaan.

Vincent Kompier is opgeleid tot planoloog en werkt als publicist en onderzoeker aan ruimtelijke vraagstukken.

- 1 Bruno De Meulder, 'Jazzy stadsontwikkeling', in: Els Vervloesem, Bruno De Meulder en André Loeckx, *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen 2002–2011. Een eigenzinnig praktijk in Europees perspectief*, Brussel 2012, p. 43.
- 2 Els Vervloesem en André Loeckx, 'In dialoog met een weerbarstige werkelijkheid', in: *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen 2002–2011*, op. cit. (noot 1), p. 16.
- 3 Anne Luijten, 'Alternatieven voor een actief grondbeleid', [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu), 12 december 2011.
- 4 *Räumliches Leitbild Entwurf*, Hamburg: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2007, p. 36.
- 5 Vervloesem en Loeckx, op. cit. (noot 2), p. 17.
- 6 Hans van der Meer in: Mischa Cohen, 'De grenzen van een boekhouderslandschap', *Vrij Nederland*, 2 januari 2015, [www.vn.nl/de-grenzen-van-een-boekhouderslandschap](http://www.vn.nl/de-grenzen-van-een-boekhouderslandschap).
- 7 Martijn Drost, *Andere tijden. Een onderzoek naar tijdelijk ruimtegebrek als planningsstrategie voor stedelijke ontwikkeling*, scriptie Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam/TU Delft 2014, p. 94.
- 8 Idem, p. 113.
- 9 Robert Broesi e.a., *Small Urbanism. Kleinschalige stedenbouw als motor voor ruimtelijke ontwikkeling, aanbevelingen voor gemeenten*, Rotterdam 2014, p. 3. In deze studie zijn in Porto, Birmingham, Hamburg en Malmö projecten geanalyseerd die kleinschalige stedelijke ontwikkelingen als basis hebben.
- 10 E.W.T.M. Heurkens, *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland*, Delft: TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing, 2012, p. 29.
- 11 Regioplan, *Gebiedsontwikkeling op zijn Engels: lessen uit het Verenigd Koninkrijk?*, [Amsterdam 2012], [static.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2012.12.20\\_gebiedsontwikkeling-50fe654009b83.pdf](http://static.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2012.12.20_gebiedsontwikkeling-50fe654009b83.pdf), p. 2.