

# **Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: wie prikt ze door?**

**Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte**  
Samenvatting

14 oktober 2010

Leonie Janssen-Jansen  
Universiteit van Amsterdam

## **Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte**

### Samenvatting

Leonie Janssen-Jansen  
Universiteit van Amsterdam

Het volledige advies, inclusief figuren is te vinden op de website van de BNSP,  
[www.bnsp.nl/pre-advies](http://www.bnsp.nl/pre-advies)

### **Dankwoord**

Graag wil ik Merel Mulders, Lex Kwee, Willem Salet, Henk de Feijter, Dick Schuiling en Melika Levelt bedanken voor het becommentariëren van eerdere versies van dit essay.

*“Een planoloog moet optimistisch zijn om vooruit te komen,  
maar overoptimisme leidt tot achteruitgang”*

## **1. Crisis in ruimtelijke ontwikkelingen**

“Hier bouwt de gemeente niet”, kopte het Economiekatern van de Volkskrant op 31 juli 2010. In het artikel werd ingegaan op de schade die gemeenten lijden door de ingestorte bouwproductie als gevolg van de economische crisis. Ook andere kranten berichtten over de bouw in crisis: “Meer leegstand kantoren door recessie” (Parool.nl, 2010) en “De kredietcrisis heeft de grondopbrengsten [voor Amsterdam] voor 230 miljoen euro uitgehold (NRC, 2010)”.

Gewend geraakt aan een constante en continu groeiende bron van gronduitgifte-inkomsten en grondexploitatiewinsten, waarmee in een stad geïnvesteerd werd (bijvoorbeeld in de vaak zeer gewenste herstructurering van oude wijken), is dit een bittere pil, die vrijwel alle gemeenten gaan slikken. De gemeentebegrotingen, die toch al onder druk staan door het teruglopen van de inkomsten uit het gemeentefonds en begrotingsbezuiningen, zuchten onder de financiële crisis. De gemeente Amsterdam kondigde op 1 juli 2010 zelfs een bouwstop aan: bijna alle plannen voor nieuwbouwprojecten, woningen en kantoren, worden stilgelegd omdat “de verwachte, nog te realiseren grondopbrengsten bij al deze projecten als gevolg van de kredietcrisis en de enorme krimp op de kantorenmarkt opnieuw tegenvallen” (Gemeente Amsterdam, 2010: 2).

Wie echter naar de cijfers kijkt, ziet dat er zelfs in 2009 nog sprake was van groei in het kantoorgebruik in Amsterdam, namelijk 0,5% (Wagemakers, 2010). En uit gegevens van het Kadaster blijkt dat de gemiddelde m<sup>2</sup> prijs voor bouwkavels in crisisjaar 2009 met 10,5% gestegen is (Kadaster, 2010). Het gaat niet om krimp, maar om vraaguitval (minder groei). Vraaguitval tijdens een recessie is niet uitzonderlijk. Maar waarom is het dan zo'n probleem?

Er is iets aan de hand in ruimtelijk ordeningsland. Het is niet alleen de financiële crisis die crisis in de ruimtelijke ordening veroorzaakt. Het geschetste beeld van ‘het is crisis en daarom gaat het slecht’ leidt wellicht zelfs tot ontkenning van meer structurele problemen: de ontwikkelingsluchtbellen en -luchtkastelen die het laatste decennium zijn gecreëerd in tijden van overvloedige middelen, overambities, overoptimisme en een sterk geloof in het ‘nieuwe economie’-vertrouwen van ‘altijd groei’ dat begin deze eeuw zijn intrede deed. Dit sloot immers goed aan bij de liberale ruimtelijke ordening op basis van groei die

Nederland de laatste decennia heeft gekend. Dit essay gaat in op hoe overoptimisme de Nederlandse ruimtelijke ordening in zijn greep kreeg. Een aantal oplossingsrichtingen wordt verkend.

## **2. Ruimtelijke ordening op basis van groei**

Buitenlandse planologen zijn erg enthousiast over de Nederlandse ruimtelijke ordening (Fainstein, 2005). Nederland wordt gezien als een voorbeeld van een effectieve ruimtelijke ordeningspraktijk, waarbij de plannen, de duidelijk afgebakende bestuurlijke verantwoordelijkheden, de compactheid en kwaliteit van de Nederlandse steden, met Amsterdam voorop, de lage automobilititeit, de consistentie in beleid en de verantwoorde wijze van het omgaan met de open ruimte, met het Groene Hart als lichtend voorbeeld, worden geprezen. Op papier is de Nederlandse planning één van de meest *plan-led* systemen in de wereld, met een duidelijk onderscheiden rol voor de drie overheidslagen. Maar in de realiteit is het systeem veel meer ontwikkelinggericht dan gedacht. Deze ontwikkelingen werden vaak gebaseerd op vrijstellingen (zogenaamde artikel 19 plannen onder de oude WRO).

Onderzoek heeft bijvoorbeeld aangetoond dat het Nederlandse nationaal ruimtelijk verstedelijkingsbeleid minder succesvol is geweest dan vaak wordt gedacht als de ambities uit de plannen tegenover de uitkomsten in de praktijk worden gezet (Glasbergen & Simonis, 1979; Bontje, 2003). Het in het gebundelde deconcentratiebeleid afgesproken aantal woningen werd inderdaad in de groeikernen gebouwd, maar tegelijkertijd was er sprake van aanzienlijke verstedelijking buiten de groeikernen (Ostendorf & Musterd, 1996). Vooral de kleine kernen groeiden onevenredig snel, terwijl juist de steden (tussen 1965-1985) te maken kregen met een bevolkingskrimp. Het aantal banen in de groeikernen bleef sterk achter, zodat er veel mobiliteit ontstond, wat uiteindelijk geleid heeft tot veel congestie (OECD, 2007). De inzet op een uitgebreid netwerk van wegen faciliteerde de landelijke woonbehoefte. Voor de maatschappelijke kosten daarvan was heel lang geen aandacht.

### *Meer planvolgend of toch ontwikkelingsgericht?*

De Vijfde Nota was ooit bedoeld om opnieuw het plan centraal te zetten. Ook de Wro beoogde het bestemmingsplan in ere te herstellen als belangrijkste element van de ruimtelijke ordening. Uit de evaluatie van de nieuwe Wro blijkt dat het bestemmingsplan weliswaar zijn rol terug heeft gekregen als belangrijkste normstellende instrument, maar dat er vooral sprake is van veel postzegel-

bestemmingsplannen, die gebruikt worden om concrete ontwikkelinitiatieven van een juridisch-planologische basis te voorzien, of om het bestaande of bestemde gebruik vast te leggen (PBL, 2010: 15-17). En intussen is met de invoering van de Crisis- en Herstelwet (CHW) opnieuw een ontwikkelingsgericht uitzonderingsinstrument gekomen, doordat het projectbesluit niet meer binnen een jaar door een nieuw bestemmingsplan gevolgd hoeft te worden. De artikel 19 procedure is daarmee gereanimeerd om zo tegemoet gekomen aan de wens om af te wijken van plannen en ruimte voor ontwikkelingen te genereren.

In de Nota Ruimte de uiteindelijke Vijfde Nota, legde “het kabinet [...] meer de nadruk op ‘ontwikkelingsplanologie’ en minder op ‘toelatingsplanologie’” (Nota Ruimte – Ministerie van VROM e.a., 2004: 21). Het actief initiëren van ontwikkelingen door overheid en betrokkenen kwam centraal te staan. Er werd verondersteld dat een combinatie van belangen met een probleemoplossende en uitvoeringsgerichte benadering zou leiden tot win-win uitkomsten voor het gebied, de bewoners en de maatschappij als geheel. Via projectenveloppen en rood-voor-groen financieringsconstructies zou waardecreatie voor het hele gebied kunnen plaatsvinden. Met deze insteek is de nota uiteindelijk vooral een neoliberale procesnota geworden in plaats van de inhoudelijke nota waar in eerste instantie op werd in gezet. De markt kreeg een belangrijkere positie in de planologie en zelfs overheden gingen zich in toenemende mate als marktpartijen gedragen.

### *Hausse aan gebiedsontwikkelingen*

Het afgelopen decennium is een hausse aan gebiedsontwikkelingen, zoals in de praktijk van de ruimtelijke ordening ontwikkelingsplanologie is gaan heten, gestart. Bij elke gebiedsontwikkeling is de context, met belanghebbenden en participerende partijen, uniek. De mate van succes is daardoor moeilijk objectief vast te stellen. In de ene gebiedsontwikkeling is het ook eenvoudiger om win-win situaties te creëren, met waardecreatie voor alle belangen, dan in de andere, waar in feite sprake is van een win-lose situatie en de inpassing van het ene belang het andere verdringt (Janssen-Jansen, 2010a). Een potentiële win-win gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld bij het Hart van de Heuvelrug programma) vereist een ander proces dan een gebiedsontwikkeling die een win-verlies per definitie is. Bij het project Groot-Mijdrecht Noord bleek het vinden van een gezamenlijke probleemdefinitie onmogelijk, omdat de inwoners wier huis onder water zou komen te staan anders dachten over de mogelijkheid en noodzaak om “ernstige regionale waterproblemen om te buigen naar kansen voor de Noordvleugel waar het gaat om natuur en recreatie en klimaatbestendig wonen en werken” (Van Rooy, 2007: 4).

### *Inhoud van plannen*

Bij de gebiedsontwikkelingen heeft het plan een andere functie gekregen. “Bij ontwikkelingsplanologie is een plan [...] vooral de resultante van een proces; het plan als drager van gezamenlijke afspraken” (Ministerie van VROM, 2003, p. 4). De inhoud van planning, die juist zo belangrijk is, is op de achtergrond geraakt; wat ‘kan’ is doorslaggevend geworden, dan ‘wat zou maatschappelijk gezien het beste zijn’. De voor de Nederlandse ruimtelijke ordening zo kenmerkende balans tussen positieve (hier kan wel iets) en negatieve planning (dit mag niet) is doorgeschoten naar het debat of er wel genoeg plekken zijn om te ontwikkelen en hoe kan worden voorkomen dat het planningsysteem ontwikkelingen hindert. Dit debat wordt vooral gevoerd door ontwikkelaars, investeerders, stedenbouwers en architecten, en ook: politici. Grote afwezigen: de planologen.

### *Innovatieve financieringsconstructies*

De inzet op gebiedsontwikkeling heeft een aantal innovatieve instrumenten aan de gereedschapskist toegevoegd. Met deze instrumenten kan meerwaarde voor de omgeving gecreëerd worden. De meeste gebiedsontwikkelings-verdienmodellen<sup>1</sup> (rood-voor-groen, rood-voor-blauw) leunen echter op het principe schaarste (ontwikkelbeperkingen).

Bij projecten als Bloemendalerpolder en Wieringerrandmeer in Noord-Holland, Blauwe Stad in Groningen, Hart van de Heuvelrug in Utrecht, Ruimte voor Ruimte in Brabant, worden de groene en blauwe ambities betaald uit de ontwikkeling van woningen in het hogere prijssegment<sup>2</sup>. De provincies nemen vaak een aanzienlijk deel van het risico van voorfinanciering op zich. De marktprijs voor woningen is bij dit soort constructies heel belangrijk. De marktgeoriënteerde financierings-constructie vraagt om een duidelijke balans tussen aanbod en vraag, waarbij via beperkingen genoeg schaarste noodzakelijk is om de ingecalculerde verdien capaciteit te realiseren (Spaans e.a., forthcoming). Hier speelt juist de

---

<sup>1</sup> De elasticiteit van het aanbod van woningen is in Nederland bijzonder laag. Dit is altijd in het belang geweest van de belangrijkste aanbodactoren: de markt had baat bij langzame, maar wel gestage groei. De grote vraag naar woningen, in combinatie met een kredietexplosie (enorm toegenomen leencapaciteit van kopers), heeft tot grote prijsstijgingen (een prijzenluchtbel) geleid, terwijl de kwaliteit van woningen niet navenant toenam.

<sup>2</sup> Vergelijkbare constructies zijn te vinden bij de aanleg/omlegging van wegen zoals de N201. De investeringen daarvoor zouden moeten worden terugverdiend door de aanleg van bedrijventerreinen. Dit vraagt ook om restrictief bedrijventerreinenbeleid.

toelatingsplanologie een rol<sup>3</sup>. Bij de VINEX-locaties was dat een belangrijk uitgangspunt, maar nu lijkt dat – in elk geval bij veel van de gebiedsontwikkelingen – vergeten.

### *Genius loci zonder context*

Bij deze projecten die zijn gericht op behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, is vooral de genius loci van de plek uitgangspunt geweest voor de ontwikkeling. De functionele invulling is niet in de context van het programma van de totale stad en of regio geplaatst. Projecten concurreren daardoor met elkaar, en soms ook nog eens met al langer bestaande binnenstedelijke ambities of potentieel nieuwe uitleglocaties (bijvoorbeeld Rijnenburg versus Hart van de Heuvelrug). Er is een overaanbod aan bouwtitels en plannen gecreëerd voor voornamelijk dure woningen, die nog eens extra duur zijn in verband met de verbeterambitie. Ook bij binnenstedelijke herstructurering (de meer lokale gebiedsontwikkeling) zijn juist deze relatief dure woningen nodig om projecten rendabel te maken<sup>4</sup>. Er is veel meer aanbod in deze categorie dan er vraag is.

### *Vraagtekens bij gebiedsontwikkelingen*

De meeste in gang gezette gebiedsontwikkelingen kenmerken zich door hoge ambitie (dit is goed voor de gemeente) en een sterk optimisme (het gaat zeker lukken). Dit heeft een paar heel aardige projecten opgeleverd, vooral waar er een sterke (provinciale) regie gevoerd is en wordt, bijvoorbeeld bij Ruimte voor Ruimte in Brabant.

Bij andere projecten zijn vraagtekens te plaatsen. Zo is de ontwikkeling van de Kop van Zuid, nu een heel aardig deel van Rotterdam, wel grotendeels door de overheid gefinancierd. We vinden er onder andere de Erasmusbrug, het havenbedrijf, de rechtbank, de belastingdienst, een nieuwe metrohalte, een hogeschool, en binnenkort ook de gemeente Rotterdam. De gemeente zal dan een deel van het nieuwe icoonproject “De Rotterdam” in gebruik nemen. Mede dankzij de verhuisbehoefte van de gemeente (publieke investering) werd dit project, waarvan het ontwerp al uit 2001 stamt, maar waarvan de verhuur sindsdien stokte, haalbaar. Maar op het Marconiplein (waar nu de gebouwen van de gemeente Rotterdam staan), één van de herstructureringswijken van Rotterdam, staat straks een aantal kantoortorens helemaal leeg. Ook de binnenstad van Rotterdam heeft het zwaar. Een aantal bedrijven, zoals de KPN, Deloitte en AKD is verhuisd naar de Kop van Zuid. Voorheen zaten deze bedrijven

---

<sup>3</sup> Bij het Hart van de Heuvelrugprogramma bleek de rol van het streekplan, en de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie heel belangrijk. Rode ontwikkelingen worden alleen toegestaan als de rood-groen balans positief is.

<sup>4</sup> En al helemaal als er ook een ambitie is om goedkope woningen te realiseren.

op andere plekken in Rotterdam. De plek zelf is geweldig, met veel hedendaagse architectuur en stedenbouwkundige kwaliteiten. De locatie is top, al is het niet het beoogde 'internationaal concurrerende vestigingsmilieu' geworden. En er is een planologische schaduwkant. De kantorenleegstand in Rotterdam is intussen opgelopen tot 13,8 %. En hoewel de bedrijven zonder de Kop van Zuid Rotterdam misschien wel verlaten hadden, en nu niet, is in dat opzicht de Kop van Zuid misschien toch minder succesvol dan vaak wordt gedacht. Een aantal andere plekken is verslechterd.

De M van Koolhaas in Den Haag, op een toplocatie bij het Centraal Station, had ook een gemeentelijk garantstelling voor afname van 17.500 m<sup>2</sup> bvo<sup>5</sup> nodig om 'haalbaar' te worden. De ontwikkelaar kreeg alleen de 'business case' niet rond, maar als de overheid een stuk risico zou overnemen, kon het wel. Toen het zelfs met die garantstelling niet lukte, werd de gemeente gevraagd nog meer risico te dragen. Daar was in de stad, met zo'n 12 % kantorenleegstand, geen draagvlak voor.

In internationaal perspectief zijn dit soort, al dan niet verkapte, publieke subsidiëringen opmerkelijk. Het argument is vaak dat het werkgelegenheid voor de stad oplevert, en dat het een plek op de kaart zet. De uitstraling leidt dan weer tot spin-off. Maar intussen wordt duidelijk dat de overheid bij dit type projecten grote risico's heeft genomen. De consequenties daarvan beginnen zich intussen af te tekenen.

### *Rijkshulp*

Zoals de private sector graag naar de overheid kijkt om vastgelopen projecten uit het slop te trekken, kijken gemeenten graag naar het rijk als er iets mis is. Gemeenten voeren bijvoorbeeld een slecht bedrijventerreinenbeleid. Concurrentie tussen gemeenten op het gebied van bedrijventerreinen heeft geleid tot lagere grondprijzen en overaanbod, mede waardoor er veel veroudering heeft plaatsgevonden. Vervolgens wordt aan hogere overheden geld gevraagd om de schade te herstellen. De kosten bedragen 6,35 miljard tot 2020, maar de veroudering daarna gaat door (Commissie-Noordanus, 2008). Wanneer is er sprake van slecht gedrag belonen?

Tegelijkertijd wordt nu nog steeds ingezet op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, omdat er een druk blijft om via het grondbedrijf inkomsten te genereren. En juist die inkomsten staan nu onder druk: er is minder gronduitgifte door afname vraag, terwijl de rente oploopt. Gronden moeten worden afgewaardeerd. En hoewel er duidelijke tekenen zijn dat de ruimtelijke opgave in de toekomst gaat veranderen, met – voor de gemeente – veel duurdere ingrepen

---

<sup>5</sup> Bvo= brutovloeroppervlak.

(herstructurering) wordt tegelijkertijd gezocht naar verdienmogelijkheden. Als een bedrijf naar een gemeente wil komen, moet er een plekje zijn. Dus de gemeente moet zorgen dat er genoeg plekken zijn. Want als er schaarste is, kan er niet gegroeid worden. En groei is belangrijk; het staat centraal in het Nederlandse denken.

### 3. Tussen groeidenken en krimpfeiten

In de ruimtelijke ordening van de afgelopen decennia ging het vooral over meer woningen, meer banen, meer kantoren. In veel plannen wordt bewust aangesloten bij hoge groeiscenario's. Het Randstad 2040-rapport (Ministerie van VROM, 2008: 65) 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. Het rijk kiest hiermee voor een hoog scenario. Gemeenten in stedelijke regio's doen er nog een schepje bovenop door er vanuit te gaan dat een relatief groot aandeel van deze (hoog ingeschatte) groei in hun gemeente terecht komt.

In tijden van groei hebben de gehanteerde trendmodellen voor prognoses bewezen te werken. Maar kunnen we er dan gemakshalve ook vanuit gaan dat deze groei modellen zullen werken bij krimp (of afvlakkende groei)? Wat betekenen de uitkomsten van groei modellen in tijden dat er geen groei is?

*Wie het weet mag het zeggen.... Maar niemand weet het*

Het modelmatig inschatten van ruimtelijke ordeningsopgaven op basis van toekomstverkenningen is lastig. Het blijft tasten in het duister, zowel wat er gaat gebeuren als hoe dit zich ruimtelijk manifesteert. Een trendprognose zegt iets over een trend. Maar wat als er sprake is van een trendbreuk?

Er is een aantal duidelijke trendbreuken zichtbaar: de migratie neemt af, de beroepsbevolking stabiliseert, de leeftijd waarop kinderen het huis verlaten neemt toe, de woontijd onder de 35 jaar neemt toe. Ook de woning-bezettingsgraad laat nu voor het eerst in Amsterdam in 2010 een stijging zien (Dienst O&S, Gemeente Amsterdam). De krediet**bubble** is geknapt, waardoor woningzoekenden over minder budget beschikken. En als de vraag herstelt? Zal het 'huis hopen', waarbij de waarde van een woning werd geïnvesteerd in een grotere woning<sup>6</sup>, blijven voortduren, of is met daling van de woningprijzen te verwachten dat de woontijd zal toenemen omdat het veel langer duurt om bijvoorbeeld de kosten koper investering 'terug' te verdienen?

---

<sup>6</sup> Of waarbij op basis van de overwaarde een hogere hypotheek kon worden gegeven.

### *Realiteitscheck*

Prognoses gaan nogal eens een eigen leven leiden. Hierbij pakt iedere actor die prognose die voor hem het beste uitkomt; de prognose die het dichtst bij zijn ambities ligt. Niet zozeer de prognoses zijn lastig, maar de veelheid ervan, de schaalniveaus, de input als ook de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Het worden ‘waarheden’<sup>7</sup>, waar soms rigide aan vast wordt gehouden, zonder aannames en uitgangspunten, of consequenties ter discussie te stellen<sup>8</sup>. Juist dit laatste (de vragen achter de vraag) is belangrijk. Het is tijd voor een realiteitscheck. Als de huidige werkgelegenheidsprognoses van de Amsterdamse Metropoolregio (MRA) kloppen, betekent – gezien de afnemende beroepsbevolking in Nederland - 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, Apeldoorn en talloze andere gemeenten gaan uit van werkgelegenheidsgroei. Maar niemand heeft er belang bij dit ter discussie te stellen. Groei verkoopt politiek gezien beter.

### *“What is a City, but the People?”<sup>9</sup>*

De 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 erachter. Wonen en werken worden gezien als bouwopgave. Wie gaan in de huizen wonen en wie gaan werken? Waar willen mensen werken? Waar willen en gaan ze wonen? Wat voor soort woningen zoeken ze?

### *Regieparadox*

Voor ruimtelijke ordenaars is optimisme niet zo erg, omdat daardoor wordt nagedacht over wat kan gebeuren. Maar dat betekent niet dat het meteen gebeurt. Het zijn niet de planners die de planning bepalen; dat gebeurt voor een groot deel elders. Nadenken over de toekomst is goed, maar in combinatie met

---

<sup>7</sup> In de VS ook wel ‘truthiness’ genoemd, het met hartstocht willen vasthouden aan voorstellingen die waar zijn vanuit een persoonlijke, egoïstische visie, zonder dat de waarheid daarvan weerlegt kan worden door rede of tegensprekend bewijs (Bron: komiek Stephan Colbert over George W. Bush).

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld: hoeveel migratie komt er, en is migratie alleen gezinshereniging (dus pas op termijn een huishoudensgroei), of gaat het juist om arbeidsmigratie (wel een sterke toename van huishoudens).

<sup>9</sup> Shakespeare’s Coriolanus III.

overambities en overoptimisme ligt het tunneldenken op de loer. Vooral als er een enorme druk is om te vernieuwen en te ontwikkelen. Bestuurders, die zich in vier jaar moeten bewijzen, lopen snel warm voor een mooi project in hun gemeente, en als dan ook de ontwikkelaars en financiers in een rij staan te wachten, dan moet het toch wel goed zijn voor de gemeente. En als er meer woningen en meer banen zijn, dan komen die mensen ook vanzelf wel. Geloven in de maakbaarheid van de zelf bedachte toekomst leidt wel tot problemen. Er is een paradox: overambitie en overplannen leidt tot verlies van regie, terwijl juist de actieve rol van de overheid mede geleid heeft tot de overplanning. Twee voorbeelden ter illustratie.

#### 4. Kantorenluichtbel en kantorentagedie<sup>10</sup>

De leegstand van kantoren is groot in Nederland. Gemiddeld staat 13.3% van alle kantoorgebouwen leeg. Dat is ruim zeven miljoen vierkante meter (DTZ Zadelhoff, 2010b). Waar 4-8% nog gezien kan worden als frictieleegstand, is zo'n hoog percentage voor een aanzienlijk deel structureel. Sinds 2002 is het leegstandspercentage in Nederland hoger dan 9%. Verouderde en onaantrekkelijke panden dreigen nooit meer verhuurd te worden en te verworden tot dode kantoren.

Voor de internationale concurrentiepositie van steden is een structureel overaanbod schadelijk (TNO, 2009). Het verslechtert de uitstraling en het imago van een stad, wat direct en indirect van invloed is op de vraag naar nieuwe kantooruimte (Van Gool e.a., 2007). Maar de samenleving is er ook niet bij gebaat, want de grondprijzen zijn lager dan ze kunnen zijn, waardoor geld vanuit de publieke sector weglekt naar de private sector. Kosten van negatieve effecten worden niet meegenomen. Deze maatschappelijke kosten komen wel voor rekening van het publiek. Voor het gebied zelf is het ook ongewenst, omdat veel leegstand een pushfactor wordt voor de bedrijven die er nog wel zijn. Er kunnen soms zelfs *no-go areas* ontstaan. De verloedering slaat toe in vaak al zwakke delen van de gemeenten, met een negatieve uitstraling op de rest.

---

<sup>10</sup> In de toneelgeschiedenis is een tragedie een stuk met een onvermijdelijk noodlottige afloop voor de hoofdfiguur. Deze *'is brought to ruin or suffers extreme sorrow, especially as a consequence of a tragic flaw, moral weakness, or inability to cope with unfavorable circumstances'* ([www.answers.com](http://www.answers.com)). Een *tragedy of the commons* is een begrip uit de rechtseconomie en de speltheorie. Het beschrijft een sociaal dilemma waarin het eigenbelang op korte termijn conflicteert met het groepsbelang op lange termijn (Janssen-Jansen, 2010b).

### *Van varkenscyclus naar structurele overproductie*

De leegstand in kantoren werd lange tijd, net als begin jaren negentig, als marktfalen gezien: overproductie van kantoren door ontwikkelaars en investeerders. Wanneer de nieuwe kantooruimte beschikbaar komt, is de vraag vaak al afgezwakt. Wel komt er — als gevolg van het pijplijneffect — nog een tijdje nieuwe kantooruimte bij, waardoor de leegstand toeneemt en de huurprijzen onder druk komen te staan. Begin jaren negentig vertoonde de kantorenmarkt dit varkenscyclusbeeld, waarin perioden van overaanbod werden afgewisseld door perioden van (te) weinig productie.

Daarna volgde een nog bijzonderdere periode, waarin er een overschot aan investeringsgeld was. Beleggers wilden massaal in kantoren investeren om zo een zo hoog rendement te kunnen realiseren, ook zonder dat de huurprijzen stegen of de rente steeg. Het overschot aan kantoren bleek niet meer te verklaren door de varkenscyclus: er kwam geen correctie meer op de productie, alleen maar verdere groei. Er was geen rem op investeringsdrang en doordat de rente laag bleef was investeren in vastgoed heel aantrekkelijk. Bedrijven konden met heel weinig, of soms geen meerkosten, naar een beter pand verhuizen. Overproductie werd een structureel probleem, dat sinds 2002 alleen maar groter is geworden. Al was er toen heel weinig aandacht voor. Want ja, dat was toch vooral een probleem van de markt?

### *Overheidsfalen*

Bij zo'n benadering van de kantorenmarkt wordt makkelijk voorbijgegaan aan de rol die gemeenten spelen bij de toename van leegstand. Grondopbrengsten en de mogelijke werkgelegenheid, die volgen uit de ontwikkeling, zijn voor gemeenten erg aantrekkelijk. In concurrentie met elkaar nemen gemeenten zoveel mogelijk lucratieve kantoormeters op in hun plannen, op basis van te rooskleurige cijfers en zonder haalbaarheidstoets. Alle gemeenten zetten in op vergelijkbare plannen. Dit heeft geleid tot overcapaciteit in de plannen.

Gemeenten zagen de nieuwe kantoren graag komen. Soms werd de eis gesteld dat er — in elk geval op papier — een huurder voor (een deel van) het nieuwe pand bekend moest zijn, maar vaak ook niet. En als de nieuwe huurder in dezelfde gemeente een leeg pand achterliet, was daar geen aandacht voor. Door de ruimtelijke planning van de gemeenten werd zo de al bestaande markt-inefficiëntie versterkt. Zij keken alleen naar de nieuwe ontwikkeling, op die plek, en niet naar het totaal.

### *Het probleem houdt zichzelf in stand*

Overcapaciteit, zowel in de zin van de vele leegstand in bestaande kantoren als in plannen, heeft geleid tot situaties waarbij het voor alle partijen aantrekkelijker is een nieuw kantoor te bouwen, in plaats van een bestaand kantoorgebouw te herontwikkelen. Door het voortdurende grote aanbod nieuwbouw worden oudere panden gemakkelijk afgedankt, wat weer leidt tot een grotere leegstand en waardevermindering van andere panden. De kwalitatieve mismatch wordt groter.

Zo ontstaat een vicieuze cirkel: vanuit individueel perspectief heeft zowel de gemeente als de markt op korte termijn baat bij de instandhouding hiervan. Doordat de transformatieopgave alleen maar toeneemt, ontstaat een collectief verlies: veel structurele leegstand, soms gevolgd door een onleefbare situatie op de resulterende kantorenkerkhoven en een zeer ongezonde kantorenmarkt, met negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van een stad. De beoogde (buitenlandse) Investeerders blijven weg; de beste locaties trekken de reguliere partijen, die vaak al in de gemeente aanwezig waren. Dit leidt ertoe dat de vastgoedvoorraad grotendeels in een lager segment komt, wat voor topbedrijven niet aantrekkelijk is.

### *Aandacht voor leegstand*

Het afgelopen jaar is de aanpak van leegstaande kantoren hoog op de agenda gekomen, met meer aandacht voor de rol van de overheid. De Taskforce Transformatie van de provincie Utrecht (2010), onder leiding van Rudy Stroink van TCN, gaat bijvoorbeeld in op de transformatie van leegstaand vastgoed naar woningen. In mei 2010 werd op de Kantorentop onder leiding van minister Huizinga van VROM door de betrokken partijen een slotverklaring opgesteld, waarbij overheden en marktpartijen afgesproken hebben de structurele leegstand van kantoren samen aan te pakken.

Het akkoord stelt dat het rijk de ongewenste ontwikkeling van nieuwe kantoren zou moeten tegengaan. Meer precies lezend gaat het er om dat er geen nieuwe locaties buiten bestaand stedelijk gebied mogen worden ontwikkeld als bestaande locaties nog mogelijkheden bieden, al dan niet na herontwikkeling. Hier zit een aantal uitdagingen. Ten eerste zijn veel nieuwe kantoorontwikkelingen gepland op al bestaande locaties in de bestaande stad. Ten tweede doet zich hier een spanning voor met ander beleid, ook van het rijk. Zo wordt met de schaa sprong Almere ingezet op 100.000 extra banen in Almere. Een aanzienlijk deel hiervan zal terecht moeten komen in nog nieuw te ontwikkelen kantoren. Maar dat mag dus niet, want juist in de Amsterdamse regio is er veel kantorenleegstand, met goede herontwikkelingmogelijkheden. Of

is dat toch ook een gewenste kantoorontwikkeling, ondanks het feit dat het, gezien de stabiliserende beroepsbevolking, in wezen ook gaat om het verplaatsen van banen?

### *Transformatie als oplossing?*

Het stimuleren van alternatief gebruik voor structurele leegstand wordt ook onderzocht. (Tijdelijk) Wonen krijgt daarbij veel aandacht. Maar wat betekent dit voor stedelijke regio's waar ook al sprake is van een overplancapaciteit voor woningen? Qua woningvoorraad is transformatie naar wonen eigenlijk alleen mogelijk in steden met een krappe woningmarkt, zoals Utrecht en Amsterdam. Veel van de structurele leegstand is echter te vinden op locaties waar tot nu toe zelfs krakers niet in geïnteresseerd waren.

Transformatie is duur, vooral omdat er vaak relatief goedkope woningen in de panden komen<sup>11</sup>. Gezien de bezuinigingsrondes bij de overheid, en de nog komende financiële uitdagingen, is niet te verwachten dat er via subsidies en fiscale maatregelen veel publiek geld beschikbaar komt voor dit soort hergebruikinitiatieven.

### *Samenwerking tussen overheden noodzakelijk*

De concurrentie tussen gemeenten is groot. Daardoor komt het voor dat bedrijven 'in de watten' worden gelegd als zij naar een gemeente komen, of daar blijven. Een lagere grondprijs<sup>12</sup>, meer kwaliteit van de publieke ruimte etc.<sup>13</sup>. Zo hoopt de betreffende gemeente werkgelegenheid te behouden, of juist te krijgen. Voor de regio maakt dat veelal niet zo veel uit (de meeste verplaatsingen vinden plaats binnen dezelfde regio). Maar doordat in dit soort onderhandelingen veel wordt weggegeven, is er geen ruimte om een deel van de 'winst' van de ontwikkeling terug te investeren in kwaliteit, bijvoorbeeld door bij te dragen aan het vinden van een oplossing voor het pand dat wordt achtergelaten in de eigen, of een andere gemeente. De winst komt nu in feite terecht bij de aandeelhouders van het bedrijf en wordt niet teruggeïvesteerd in de maatschappij. Mogelijke oplossingen waarbij via uitruilmechanismes wordt ingezet op een gezondere kantoormarkt, door vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, maar bijvoorbeeld ook door nieuwe ontwikkelingen aan het oplossen van oude problemen te koppelen, vereisen meer samenwerking en afspraken. Door meer

---

<sup>11</sup> En door het huurprijsbeleid en het woonwaarderingstelsel liggen de maximale prijzen voor deze woningen vast. Waar met een vaak iets hogere huurprijs de business case voor de transformatie wel rond te krijgen is, blijft het nu liggen.

<sup>12</sup> Die kan nog steeds marktconform zijn, zij het dan dat de prijs laag is doordat er zoveel aanbod is.

<sup>13</sup> Daarnaast waren investeerders tot voor kort vaak bereid een huurvrije periode te geven.

schaarste kan een hogere prijs worden bedongen (en de overwinst terugvloeiën naar de maatschappij).

Nu geldt dat verschillende segmenten van de kantorenmarkt op andere schalen met elkaar concurreren. Dit soort afspraken is dan ook nooit vanaf een centraal niveau op te leggen, maar het zal juist een patchwork moeten zijn van verschillende afstemmingen, waarbij misschien wel zelfbenoemde, hiërarchische, watchdogs worden aangesteld (Janssen-Jansen, 2010b). Het is belangrijk dat alle actoren vertrouwen hebben in zo'n toezichthouder, die zelf geen partij is. Zodat ze er bij afspraken vanuit kunnen gaan dat 'de burens' geen luchtballonnen hebben. Voor de provincie(s)<sup>14</sup> is hier mogelijk een belangrijke rol weggelegd, waarbij overleg en afstemming met de burens nodig is. Zij zouden, soms met elkaar, regisseur van regionale afspraken moeten zijn.

## 5. In 2030 al meer Almere?

De 'Schaalsprong Almere' is een van de 22 projecten binnen het Randstad Urgent programma van het rijk. Het schaalsprongproject is erop gericht Almere in 20 jaar tijd versneld te laten doorgroeien naar een stad met 350.000 inwoners in 2030<sup>15</sup> (RAAM-besluit november 2009, TK, 2009). De ambities, waaronder ook een werkgelegenheids groei in Almere met 100.000 banen, zijn nog niet door de kredietcrisis aangetast/aangepast. Door de koppeling van de infrastructuur aan de groeiopgave lijkt ook geen van de betrokkenen belang te hebben bij het ter discussie stellen van de ambities. Maar het is wel een zogenaamde 'Elephant in the Room'<sup>16</sup>.

### *Wat bouwen voor wie?*

Hoewel op dit moment de groei veel langzamer gaat dan nodig is om het doel in 2030 te halen en er toch tekenen zijn dat er een heel andere vraag is, die ook nog eens veel kleiner is dan uit de prognoses blijkt, wordt er nauwelijks meer over de 'of' vraag gediscussieerd. Er is nu vraag naar grondgebonden woningen, in relatief goedkope prijsklassen. Er wordt vooral ingezet op duurdere woningen, en/of ontwikkelingen met 60 woningen per ha (dus gestapeld). Opnieuw zijn vooral

---

<sup>14</sup> Sommige provincies, zoals Noord-Brabant laten met hun verordening zien hier werk van te willen maken. In andere provincies zoals Flevoland gebeurt dit helemaal niet.

<sup>15</sup> Op 9 augustus 2010 telde Almere 189.518 inwoners ([www.almere.nl](http://www.almere.nl)).

<sup>16</sup> 'De olifant in de kamer' is een Engels gezegde voor een overduidelijke waarheid die wordt genegeerd, of een overduidelijk probleem of risico waar niemand het over wil hebben. Hoewel het om iets groots gaat, doen iedereen of het er niet is. De focus ligt op meer triviale dingen om het snelgroeïende probleem te negeren.

aantallen belangrijk. En wonen is een bouwopgave. *‘We moeten er in geloven dat er 60.000 woningen komen en 100.000 banen. Het wordt een self-fulfilling<sup>17</sup> prophecy als we er aan gaan twijfelen’* (‘Almere believer’ van VROM). Maar als je doorvraagt naar wie er gaan wonen in die 60.000 woningen, en wie die 100.000 banen gaan invullen, wordt het stil. In dit licht is ook de kantorenopgave met ruim 1 miljoen m<sup>2</sup> bvo voor Almere opvallend. Dit betekent dat andere gemeenten meer plancapaciteit moeten schrappen om een gezonde vraag-aanbod verhouding in de regio te krijgen.

Iedereen lijkt het er wel over eens dat Almere 2.0 niet slechts een verdubbeling van Almere 1.0 zou moeten zijn; een stad met vooral lagere middeninkomens. Voor een meer evenwichtig Almere 2.0 wordt ingezet op bouwen voor de hogere middenklasse. Concreet betekent dit dat er duurdere woningen gaan worden gebouwd. Juist hier is de vraaguitval het grootste, terwijl er tegelijkertijd een over(plan)aanbod is in de regio, vooral als ook rekening wordt gehouden met projecten als Bloemendalerpolder, Hart van de Heuvelrug, Wieringenrandmeer etc, maar ook bijvoorbeeld met bestaande locaties als Leidsche Rijn, van waaruit – per auto – Amsterdam sneller te bereiken is dan vanuit Almere. Omdat Almere bedoeld is de regionale woningbehoefte op te vangen, is concurrentie met andere locaties heel aannemelijk. En ook de steden zelf houden de huishoudens met midden- en hogere inkomens liever zelf vast. Het is ook niet voor niets dat de gemeente Rotterdam in de Zuidplaspolderdiscussie inmiddels een draai heeft gemaakt.

### *Draagvlak kalft af*

Er zit een sterke maakbaarheidsgedachte achter de Schaalsprongambities. Het is een ‘alles of niets’-strategie geworden. Het zal in toenemende mate de vraag zijn of de regionale partijen achter de beslissing van de schaalsprong blijven staan. De schaalsprong vraagt een investering van 8 miljard. Daarnaast moet er ook op andere punten worden bijgedragen, bijvoorbeeld door kantoorontwikkelingen in Almere zo aantrekkelijk te maken dat bedrijven zich daar, en niet elders in de metropoolregio of de Utrechtse regio gaan vestigen. Als er overal overaanbod is, en bedrijven worden gelokt met extra’s, wordt dat lastig. Het voornemen van de minister van VROM om geen nieuwe kantoorlocaties toe te staan als er mogelijkheden tot herstructurering zijn (zie hierboven), zou juist betekenen dat er in Almere dus geen kantoor bij moet. Of wordt er een uitzondering gemaakt? Het lijkt er soms op dat wordt vastgehouden aan de grote bouwopgave, omdat daarmee de IJmeerlijn verzekerd kan worden. Zullen de regionale partners in

---

<sup>17</sup> Maar waarschijnlijk werd bedoeld; *self-denying prophecy*.

tijden dat het financieel slechter gaat, zich nog willen committeren aan zo'n lange termijn kostenpost? De Rijksadviseurs gaan in een artikel in het NRC-magazine van 11 september 2010 ook in op mogelijke andere (en in hun ogen betere) verstedelijkingsrichtingen van de Metropoolregio: Zaanstad, Amsterdam-Noord en de bestaande stad (Van den Boomen, 2010). In 2009 pleitten ook Luca Bertolini en Willem Salet al voor een paradigmawisseling: ophouden met het tekenen van grootse ontwerpen met geringe realiteitswaarde, maar inzet op visies en strategieën die zijn geworteld in het maatschappelijke krachtenveld (Bertolini & Salet, 2009).

### *Kwaliteit versterken met minder groei*

De sterke groep Schaalsprongbelievers krijgt steeds meer gezelschap van tegenstanders. In de discussie is te weinig discussie over de – inhoudelijke – vraag hoe Almere het beste kan doorgroeien gezien de wens en noodzaak bestaande kwaliteiten te versterken en de sociale samenhang te verbeteren. Wat is goed voor de stad? Is Almere er nu echt bij gebaat zoveel, zo snel te groeien (in 40 jaar naar 188.000 en dan in 20 jaar naar 350.000)? Wat is het perspectief voor Almere als er minder, en minder en/of minder snel gaat worden gebouwd? Van de 60.000 woningen heeft Almere er zo'n 15.000 voor eigen groei nodig. Dus er zal in ieder geval groei zijn. Maar om wat voor woningen gaat het dan? En waar zouden die kunnen komen? Hier moet ook lokaal over worden nagedacht.

Het is verder nodig op regionaal niveau een discussie te voeren wat de kwaliteiten zijn die Almere, en de hele metropoolregio kan bieden, en aan welke randvoorwaarden die moeten voldoen, in plaats van vast te houden aan overoptimistische kwantiteiten. Wat is belangrijk? En waar? Welke gebieden, met welke programma's concurreren met elkaar? Hoe zal de marktvraag zich ruimtelijk vertalen?

Een inzet op een geleidelijke ontwikkeling, met ruimte voor bijsturen als het tegen, dan wel mee zit lijkt nu belangrijker dan te blijven nadenken over heel veel tegelijkertijd. Wat krijgt prioriteit? Daar zou nu mee begonnen moeten worden. Dit is niet per se het makkelijkste stuk met de meeste winst (voor de ontwikkelaars).

## **6. Van overoptimisme naar realisme**

In 2010 is overoptimisme nog steeds terug te vinden in plannen en strategieën. Hoewel het besef er intussen is dat de bomen niet tot in de hemel groeien en dat het misschien niet altijd zo verstandig was om de huid van de beer te verkopen voordat het dier geschoten was, blijkt de stap terug naar 'gewoon optimisme'

heel lastig. Er is veel geloof dat het goed gaat komen. We zijn ook heel goed in het 'anders' vertellen van hoe het zit. Hajer en Zonneveld (2000) waarschuwen al dat de soms mythische reputatie van het Nederlandse planningsstelsel een kritische reflectie op de effectiviteit onmogelijk maakt. Er lijkt sprake van de wet van de remmende voorsprong; er is te weinig stimulans om verbetering of vooruitgang te realiseren. Terwijl de problemen waarvoor de ruimtelijke ordening zich nu gesteld ziet, vragen om een andere aanpak.

### *Nieuw besluitvormingsparadigma*

Er is een nieuw besluitvormingsparadigma nodig. De huidige praktijk is de waan van de dag (iedere vier jaar nieuwe structuurvisies voor de stad), waarin vooral de vastgoedsector stuurt en de overheid volgt. En zeker in de tijden van crisis, zal de eerste prioriteit van de vastgoedsector bij zichzelf liggen, en niet bij collectieve belangen van de ruimtelijke ordening.

Zo zullen ontwikkelaars, met strategische grondposities op plekken waar minimaal de komende decennia geen vraag is, graag bij bestuurders blijven aandringen daar wel te gaan ontwikkelen. Ze zoeken assets die een hoog direct rendement (cashflow) opleveren. Bouwen in de wei is toch veel goedkoper dan bouwen in de stad (waar de betreffende ontwikkelaar geen grondposities heeft)? En dan kan er toch beter worden aangesloten bij de wensen van woningzoekenden die graag een grondgebonden woning willen? En die maatschappelijke kosten voor infrastructuur: het is toch nooit anders geweest dan dat de overheid die kosten voor haar rekening nam?

Bestuurders blijven waarschijnlijk erg gevoelig voor mooie plannen, vooral als er bekende architecten bij betrokken zijn, de stedenbouwkundigen het zien zitten en de EZ-mensen, net als die van het grondbedrijf, na het maken van de berekeningen met de gebruikelijke aannames en kengetallen de financiële en werkgelegenheidsambities van de wethouder gerealiseerd zien. Maar of op die manier het meer structurele probleem van de overplanning wordt opgelost is maar de vraag. Want hoewel niet iedereen de luchtballen en –kastelen ziet, zullen weinigen het erover oneens zijn dat er een probleem is. Over de oplossingsrichting zullen de meningen verschillen. Daar zal de planoloog zich meer moeten gaan roeren.

### *"Who watches the watchdog?"*

Als 'watchdog' moet de overheid toezicht houden op naleving van inhoudelijke standaarden en randvoorwaarden in de processen. Dat is niet gebeurd. En doordat overheden de laatste jaren steeds meer marktpartij zijn geworden, was er ook geen toezicht op de toezichthouder. Overheden zitten als een veelkoppige actor (multi-level en multi-agency) in het spel en hebben een bijdrage geleverd

aan de totstandkoming van plannen zonder middelen en zonder vraag. Ontwikkelingsplanologie is mede ontstaan vanuit kritiek op de maakbaarheids-gedachte, maar er is een nieuwe (misschien wel sterkere) maakbaarheidsge-dachte voor in de plaats gekomen.

Werken met ontwikkelingsgerichte trade-offs<sup>18</sup>, vanuit een maatschappelijk opdrachtgeverschap, dwingt de overheid juist een ‘watchdog van de ruimtelijke inrichting’ te blijven, of indien nodig, opnieuw te worden. Door het opstellen van realistische planningen, standaarden voor de basiskwaliteit, en soms zelfs harde randvoorwaarden, bijvoorbeeld een maximaal aantal bedrijfslocaties per regio, kunnen maatschappelijke actoren worden aangestuurd in hun investeringsgedrag (Janssen-Jansen, 2004: 315). Hier ligt een duidelijke rol voor een nieuwe inhoudelijke combinatie van planologie en politiek: wat zijn strategische hoofdlijnen voor de ruimtelijke ordening, welke prioriteiten stellen we als samenleving? Welke eisen stellen we aan de ruimtelijke inrichting en ordening? Welke balans wordt gezocht? Wat is waar nodig?

#### *Ontplannen, saneren en prioriteren*

De eerste uitdaging die er nu ligt is om de planning weer ‘gezond’ te krijgen: ontplannen, saneren en prioriteren is daarbij onontkomelijk. Overdreven geloof in kleine maatregelen zal niet helpen, terwijl ook niets doen geen optie is. Er moet worden nagedacht over een andere financiering, waarbij gemeenten ook zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van slecht beleid. Rijkssubsidies om ontstane problemen op te lossen, leiden niet tot beter gedrag in de toekomst. Er is ook steeds minder geld voor: bij het rijk komt minder geld binnen, terwijl uitgaven voor bijvoorbeeld de vergrijzing (zorg) toenemen. Bij gemeenten zal er steeds minder geld beschikbaar zijn, omdat er minder grond verkocht wordt, terwijl er wel rente wordt betaald, sommige grondposities moeten worden afgewaardeerd, terwijl er andere, en minder winstgevend, ruimtelijke opgaven zijn. Doordat er een grote herstructureringsopgave is, is er juist meer geld nodig. Tegelijkertijd moeten ook gemeenten zich herbezinnen op hoe ze de markt ondersteunen en welke risico’s ze daarbij lopen. Moeten gemeenten

---

<sup>18</sup> *Trade-offs* gaan over het verliezen van een kwaliteit in ruil voor iets anders. Geïmpliceerd wordt dat de beslissing wordt genomen met volledige kennis over de voor- en nadelen. In bijvoorbeeld de praktijk van het *Growth Management framework* wordt het trade-off concept gebruikt als een selectiemethode die helpt een keuze te maken uit vaak heel verschillende opties voor het gebruik van de grond (Janssen-Jansen, 2004).

ontwikkelaars ondersteunen door garant te staan voor de afname van woningen of kantoorruimtes? Is het wel verantwoord dat gemeenten potentiële kopers die net niet genoeg geld kunnen lenen bij een bank (die daar richtlijnen voor hebben en deze hebben aangescherpt nadat er problemen ontstonden), dan toch een extra lening verschaffen? Maakt dat kwetsbare kopers niet alleen maar meer kwetsbaar? Is dat echt in het belang van die mensen, of zit er vooral een wens achter het ontwikkelingsproject te starten (bij 70-90% voorverkoop)?

### *De zichtbare planoloog*

Er is meer regie nodig. De planoloog speelt daarbij een belangrijke rol. De planoloog is de laatste tien jaar steeds onzichtbaarder geworden. De planoloog was degene die zag wat er gebeurde, maar die niet de positie had of kreeg om de luchtkastelen en luchtballonnen ter discussie te stellen. Voorstellen om iets niet te doen is geen leuke boodschap. Maar juist selectiviteit is de sleutel tot succes.

Planologen kunnen steden behoeden voor overoptimisme. Vanuit een planologisch perspectief kan de vraag gesteld worden wat realistische plannen zijn in het licht van mogelijke toekomst en hoe daar mee kan worden omgegaan op een wijze die het meeste bijdraagt aan de samenleving. Planologen kunnen ook adviseren over de nieuwe opgaven als waterveiligheid, nieuwe energie (van grondbedrijf naar energiebedrijf) die een steeds grotere rol in de RO zullen gaan spelen. Zij kunnen onderzoeken op welke manier deze opgaven wellicht kostendragers kunnen gaan worden voor de ruimtelijke ordening.

Juist het planologisch perspectief kan helpen om ontwikkelingsluchtballonnen nu door te prikken, en nieuwe in de toekomst te voorkomen. Planologen moeten zich nu meer die positie toeëigenen en hun deskundigheid tonen. Zij weten hoe, en onder welke omstandigheden, de ruimtelijke modellen werken. En planologen signaleren dat die omstandigheden veranderen, waardoor de modellen niet meer kloppen. Zij kunnen daar vragen over stellen. Door kennis over (de rol van de) economie en de vraagkant op verschillende schaalniveaus hebben zij zicht op interafhankelijkheden.

## Literatuur

- Bertolini, L. & W. Salet (2009), Almere moet vleugels uitslaan, in: *Het Financieele Dagblad*, 201109
- Bontje, M. (2003), A 'Planner's Paradise' Lost? Past, Present and Future of Dutch National Urbanization Policy, *European Urban and Regional Studies*, 10 (2), pp. 135-151.
- Boomen, T. van den (2010), Stop de nieuwbouwwijken!; reportage woningbouw Amsterdam, *NRC Handelsblad*, 110910.
- Commissie-Noordanus (2008), *Kansen voor Kwaliteit - Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen, advies van de Taskforce (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen*, Den Haag: Taskforce Bedrijventerreinen.
- Dienst O&S, Gemeente Amsterdam (2010), *Woningvoorraad en gemiddelde woningbezetting*, 1 januari 2005-2010, <http://www.os.amsterdam.nl/tabel/8258/>, Laatst geraadpleegd 31 augustus 2010.
- DTZ Zadelhoff (2010), *Nederland Compleet: Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt, medio 2010*, Amsterdam: DTZ Zadelhoff.
- Fainstein, S. (2005), Cities and Diversity, Should We Want It? Can We Plan For It?, *Urban Affairs Review*, 41(1), pp. 3-19.
- Gemeente Amsterdam (2010), *Brief 'Tegenvallende grondopbrengsten' aan gemeenteraad Amsterdam, College van B&W Amsterdam, 010710*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Glasbergen, P. & J.B.D. Simonis (1979), *Ruimtelijke beleid in de verzorgingsstaat. Onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland*, Amsterdam: Kobra.
- Gool, P. van, P. Jager & R.M. Weisz (2007), *Onroerend goed als belegging*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Hajer, M. & W. Zonneveld (2000), Spatial Planning in the Network Society – Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands, *European Planning Studies* 8(3), pp. 337-355.
- Janssen-Jansen, L.B. (2004), *Regio's Uitgedaagd, 'Growth Management ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning*, Assen: Van Gorcum.
- Janssen-Jansen, L. (2010a), *Changing Landscapes, Challenged Planners: an analysis of two recent Dutch regional area developments in which an airport becomes a park and a polder is converted into a lake*, Paper presented at the 24th Annual AESOP Conference, July 6-11th 2010, Helsinki, Finland.
- Janssen-Jansen, L. (2010b), *Ruimte Ruilen, Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*, final report research funded by the Netherlands Organization for Scientific Research, The Hague: NICIS.
- Kadaster, Het (2010), *Kwartaalberichten 2005-2010*, Apeldoorn: Het Kadaster.
- Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2003), *Best practices ontwikkelingsplanologie*, Den Haag; Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) et al. (2004), *Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling*, Ministerie van VROM. Den Haag.

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

NRC (2010), Amsterdam kondigt bouwstop af, 2 juli 2010, [http://www.nrc.nl/binnenland/article2574935.ece/Amsterdam\\_kondigt\\_bouwstop\\_af](http://www.nrc.nl/binnenland/article2574935.ece/Amsterdam_kondigt_bouwstop_af) (Laatst geraadpleegd 6 augustus 2010)

OECD (2007), *Territorial Reviews: Randstad Holland, The Netherlands*, Paris: OECD.

Ostendorf, W. & S. Musterd (1996), Groenkernen en compacte steden. Nieuwe grenzen voor ruimtelijke ordening, *Planologisch Nieuws*, 16 (2), pp. 91-101.

Parool.nl (2010), *Meer leegstand kantoren door recessie*, 050110, <http://www.parool.nl/parool/nl/30/ECONOMIE/article/detail/274309/2010/01/05/Meer-leegstand-kantoren-door-recessie.dhtml>, Laatst geraadpleegd: 6 augustus 2010.

PBL – Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, eerste resultaten*, Den Haag: PBL.

Rooy, P. van (2007), *Gebiedsontwikkeling Groot Mijdrecht Noord*, Gouda: Habiforum.

Spaans, M., Van der Veen, M., Janssen-Jansen, L.B. (forthcoming), Compensation instruments in planning practice: lessons for Dutch planning practice from international experience with non-financial compensation instruments, *Town Planning Review* (accepted with minor revisions).

Taskforce Transformatie (2010), *Conclusies, bevindingen en aanbevelingen van de Taskforce Transformatie*, Utrecht: Provincie Utrecht.

TK (Tweede Kamer) (2009), *Besluitenlijst van de procedurevergadering van woensdag 25 november 2009*, Den Haag: Tweede Kamer.

TNO (2009), *De Top 20 van Europese stedelijke regio's 1995 – 2007, Randstadmonitor*, Delft: TNO.

Volkskrant (2010), Hier bouwt de gemeente niet, in: *De Volkskrant*, 310710, Amsterdam: De Volkskrant, Economiekatern, p. 1.

Wagemakers, A. (2010), *Kantorenmonitor Metropoolregio Amsterdam 2010*, Amsterdam: Kantorenmonitor b.v.,



# Advies aan de Minister van Ruimte<sup>19</sup>

Excellentie,

Nederland kan opnieuw internationaal een voortrekkersrol spelen op gebied van planning en u kunt daarvoor zorgen. Er komen grote uitdagingen op de ruimtelijke ordening af waarbij herstructurering, transformatie en duurzaamheid sleutelwoorden zullen zijn.

Selectiviteit is de sleutel tot succes. Dit leidt tot schaarste in aanbod van ruimte. Schaarste dwingt tot creativiteit en innovatie. Dat betekent niet dat er niets kan, maar wel dat er selectie nodig is op basis van kritisch optimisme.

Omdat niemand beschikt over een glazen bol waarin de toekomst helder is, is het nodig om de komende tijd veel meer dan voorheen na te denken en te discussiëren over verschillende mogelijke toekomsten, niet alleen over de meest gewilde en zeer ambitieuze. Wat nu als de ambitie een fictie blijkt? Het vertrouwen in de hoogste groeiscenario's heeft door handelen van markt en overheid geleid tot ongewenste effecten, zoals de kantorentragedie en de appartementen**bubble**. Deze lossen niet vanzelf op. Wat kunt u doen?

## *1. Ontwikkel een alternatief voor het groeimodel*

Er liggen trendbreuken in het vooruitzicht, zoals het einde van de groei van de beroepsbevolking. Er komt een situatie van meer naar minder. De trendmodellen die we tot nu toe gebruiken, zijn niet geschikt voor deze nieuwe werkelijkheid. Er is onderzoek nodig om nieuwe modellen te ontwikkelen, waarin aandacht is voor bestaande en nieuwe afhankelijkheden. Er ligt een uitdaging om met beperktere budgetten beter aan te sluiten bij de werkelijkheid op straat. De nieuwe uitdagingen in de ruimtelijke ordening vergen middelen, terwijl die zowel aan de publieke als de private kant sterk verminderd zijn.

Veel van de huidige financieringsmodellen zijn gebaseerd op groei. Zonder groei zullen deze niet meer werken, waardoor het systeem tot stilstand komt.

## *2. Kies als Minister van Ruimte met uw collega's voor een integrale benadering van de rijksinvesteringen*

Over de maakbaarheid van de samenleving valt te twisten, maar de investeringen van het rijk in infrastructuur en verstedelijking kunt u beïnvloeden. Er wordt nu al gepleit voor het bijstellen van de ambities voor binnenstedelijke herstructurering

---

<sup>19</sup> Of ministers met ruimtelijk relevant beleid in hun portefeuille.

omdat deze te duur zouden zijn. De kosten van infrastructuur en voorzieningen bij uitleglocaties, evenals de kwaliteit van onze steden, worden in deze berekening voor het gemak vergeten. Gewaakt moet worden voor de snelle, makkelijke oplossingen die bijvoorbeeld aansluiten bij de korte termijn individuele rationaliteit van ontwikkelaars, maar niet aansluiten bij de collectieve rationaliteit van de samenleving. Terwijl u als minister van Ruimte juist voor dat laatste staat.

### *3. Wees selectief op basis van kritisch optimisme en verbind de lokale, regionale en rijksdoelstellingen*

Het zou er nu juist om moeten gaan 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, er heel veel meer wieltjes gaan draaien, en sommige in omgekeerde richting. Daarom is het essentieel om goed na te denken over de 'intended' en de 'unintended' effecten van ingrepen. Projecten staan nooit op zichzelf. Het koppelen van verschillende projecten in een gebied is goed, maar ook zo'n verzameling van projecten (een gebiedsontwikkeling) zou in de (boven)lokale context geplaatst moeten worden om tragedies te voorkomen. Te veel concurrentie op het lokaal-regionale niveau ondermijnt immers de positie van stedelijke regio's op het internationale schaalniveau.

### *4. Stimuleer de ontwikkeling van nieuwe strategieën*

Snelle, makkelijke oplossingen voor het probleem van nu bestaan niet. Na het tijdperk van veel en soms overoptimistische ambities is het nu tijd om met de beide benen op de grond te komen. 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. Hiervoor is veel tussentijdse adaptatie vereist. Het is de inhoud, niet de fictie, waar het om draait.

### *5. Blijf vragen stellen*

Juist nu zijn strategieën nodig die aansluiten bij de wereld van het dagelijkse gebruik en het actuele draagvlak. Een gezonde dosis optimisme is belangrijk om kansen te blijven zijn. Inhoud moet centraal staan, en niet de 'wow'-factoren, winst, fictieve rendementen en schijnwerkelijkheden van toekomstige opbrengsten. De maatschappelijke kosten daarvan zijn te groot. Vanuit het planologische perspectief mag best vaker de 'waar zijn we mee bezig vraag' gesteld worden. En u mag van de planoloog vragen om nadrukkelijker dan de afgelopen periode bij te dragen aan het ontwikkelen van nieuwe strategieën.

