



Hier een woonwijk. Daar een busbaan. Daar een bedrijventerrein. Hier een weg. Deze zwaan-kleef-aan verstedelijking van de Nederlandse polder leidt tot middelmatige resultaten. Functies zijn moeilijk bereikbaar, infrastructuur veroorzaakt overlast en kansen blijven liggen. Pieter Tordoir hekelt de incrementale aanpak – het ‘kaveltjesuitgeefmodel’ – en pleit voor vergezichten en een grand design: “Er is enorme aversie ontstaan tegen planning op lange termijn. Maar we zijn vergeten dat integrale ontwikkelingsconcepten ons in het verleden een paar keer heel veel goeds hebben gebracht.”

Professor Pieter Tordoir

Durf de slag te maken naar een integraal ontwikkelingsconcept

door Henk Bouwmeester

De Zuidas

De Zuidas is een interessante casus. Marktpartijen hebben al lang geleden hun oog op dit deel van Amsterdam laten vallen. Goed verbonden met de stad, naar alle kanten goed ontsloten via trein, metro en snelweg, en op vijf minuten van Schiphol. In de jaren negentig maakte de gemeente een integraal masterplan en in de komende jaren worden sporen en A10 ondergronds gebracht om ruimte te maken voor verdere expansie van het gebied. Tot 2030 ligt er een programma voor bijna 2,5 miljoen vierkante meter woningen, kantoren en voorzieningen. Nergens anders is zo goed te zien welke aantrekkingskracht infrastructuur op vastgoedontwikkelingen uitoefent.

De Zuidas is ook een interessante casus omdat de ontwikkeling van dit gebied in feite de afronding vormt van het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, zoals dat door Van Eesteren c.s. al in 1934 is gemaakt. Daarmee demonstreert de Zuidas de kracht van een integraal ontwikkelingsconcept. Tordoir is er lyrisch over: “Amsterdam heeft meer dan een halve eeuw enorm van dat plan geprofiteerd! De stad heeft de historische kern kunnen bewaren en zich tegelijk verder kunnen ontwikkelen volgens een prachtige samenhangende structuur. Nu is het plan op en is er tijd om een nieuw vergezicht te maken waar we weer tientallen jaren mee vooruit kunnen.”

Daily urban system

Voor zo'n nieuw vergezicht moeten we kijken naar het 'daily urban

system', doceert de hoogleraar economische geografie en planologie. Dat is het ruimtelijke schaalniveau waarbinnen zich het merendeel van de dagelijkse bewegingen afspeelt. Vroeger was dat een stedelijk schaalniveau, nu een stadsgewestelijk. En als vuistregel geldt: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoogwaardiger de economie, hoe groter de pendelafstand. Wil de economie vitaal zijn, dan moet het daily urban system tegen de laagst mogelijke kosten functioneren en mogen er geen gebieden van zijn afgesloten. Het is de taak van de overheid om dat systeem te laten functioneren, zegt Tordoir: “Als dat lukt, dan zal de markt vanzelf zijn werk doen. Het idee dat de overheid kan vertellen waar bedrijf X zich mag vestigen, werkt dus niet. Het is andersom. Als de overheid zorgt voor een efficiënte basisstructuur die tegen lage kosten kan functioneren, dan komt de rest vanzelf. Net zoals het Algemeen Uitbreidingsplan de basisstructuur gaf waarlangs zich dingen konden ontwikkelen. Het is een publieke taak om die te organiseren.”

Noordvleugel

Tordoir is lid van de VROM-raad en vanuit die functie voorzitter van een adviescommissie samengesteld uit leden van de VROM-raad en de V&W-Raad die het kabinet adviseert over de Noordvleugel van de Randstad. In juni 2006 komt de commissie met haar advies. Wat is de kern van dat advies? De commissie ziet kansen voor een triple-A status, waarbij Airport, Amsterdam en Almere uitgroeien tot één goed functionerend daily urban system. Een internationale triple-A status, vergelijkbaar met de Docklands in Londen en het gebied

Kopenhagen-Malmö. In Londen heeft een indrukwekkend infranet met een verlengde Underground en een onbemande lightrail in een periode van twintig jaar het oude havengebied tot ongekende bloei gebracht. Kopenhagen-Malmö heeft een enorme impuls gekregen met de aanleg van de vaste oeververbinding tussen Denemarken en Zweden. De brug, aansluitende infrastructuur van weg, trein en metro, en de nabijheid van een internationale luchthaven vormen de basis voor de ontwikkeling van Ørestad, een nieuw stadsdistrict als modern equivalent van de historische binnenstad van Kopenhagen. Een dergelijke toekomst dicht Tordoir ook de Noordvleugel toe, in het bijzonder de zone van de Haarlemmermeer, via Amsterdam-Zuid naar Almere en Lelystad: “Voldoende massa voor internationale verbindingen. Een zone met veel ontwikkelingsmogelijkheden. De potentie van Lelystad als toekomstige luchthaven. Een fantastische waaier van locaties: alle vormen van bedrijvigheid, wonen, cultuur, research, leisure, blauwgroene kwaliteiten en het IJmeer als Central Park XXL. De Zuidas maakt er ook deel van uit. Die zone kun je internationaal in de markt zetten.” Om de kansen daarvoor te scheppen zijn publieke investeringen nodig die sterk rekening houden met de wijze waarop en de condities waaronder de marktsector daarop kan inspelen, zegt Tordoir: “Op korte termijn is een aantal goede besluiten nodig. Heel concreet: de A6/A9-verbinding, gecombineerd met een interstedelijke weg- en OV-verbinding, bij voorkeur door het IJmeer. Treuzel daarmee niet! De A6/A9 is min of meer achterstallig onderhoud, maar samen met de IJmeer-verbinding krijg je een stevige infrastructurele backbone voor deze

hoogdynamische verstedelijkingsas. Je moet niet alleen bestaande knelpunten wegnemen, maar ook strategisch durven voorinvesteren in infrastructuur die nieuwe verstedelijkingsconcepten mogelijk maakt. Anders ben je slechts incrementeel bezig en krijg je situaties waarvan je later zegt ‘hadden we dat maar nooit zo gedaan’. De Noordvleugel is nu nog behoorlijk maagdelijk. Daar kunnen we een structuur ontwerpen die goed in elkaar zit en waar we decennialang profijt van hebben.”

Publieke taak

Het is mogelijk om het daily urban system op de kaart in te tekenen. Door vast te stellen waar mensen werken, waar ze wonen en waar ze uitgaan. Dat leidt tot een vlekkenpatroon waar zich de voornaamste relaties tussen steden bevinden. Tordoir: “De clou is vervolgens dat je voor dat systeem een efficiënte structuur vormt. Die structuur komt niet vanzelf tot stand. De markt kan dat niet doen. Die loopt dan in zichzelf vast. Het is een publieke taak om de structuur te maken. De markt kan daarna op de ontwikkelingsmogelijkheden inspelen.” In feite is dat niets nieuws en op gemeentelijk niveau gaat het eigenlijk altijd zo. Maar er zijn allerlei trends die deze benadering compliceren, zegt Tordoir: “Nieuw is dat er steeds meer functies in één gebied worden gemengd. Nieuw is de directe relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur. Nieuw is het grotere belang van groen en blauw. En nieuw is dat het daily urban system zich uitstrekt tot een regionaal schaalniveau.”

Een lastig punt daarin is de regionale samenwerking. Een geïntegreerde ontwikkeling op een regionaal schaalniveau impliceert dat er meerdere gemeenten aan tafel zitten, “want we willen in Nederland niet naar gemeentelijke herindelingen”, voegt Tordoir er fijntjes aan toe. Volgens hem heeft het Rijk er te weinig oog voor dat het heel lastig is om tot concrete regionale gebiedsontwikkeling te komen met een hele reeks van gemeenten aan tafel. Er worden enorm hoge eisen gesteld aan de kwaliteit van contracten. Risico's moeten netjes worden verdeeld. Geen free-riders. Er is veel juridische expertise nodig. Het moet ook nog transparant en democratisch controleerbaar zijn. Programma's moeten flexibel en in de tijd faseerbaar zijn zodat ze toekomstige ontwikkelingen kunnen opvangen. Tegelijk zijn contracten onderhevig aan ‘de tucht van de markt’ en moeten ze passen binnen internationale aanbestedingsregels. Tordoir: “Dat is allemaal heel complex. En die complexiteit neemt kwadratisch toe met het aantal partijen aan tafel. Eén gemeente is goed. Twee of drie wordt lastig. Meer dan drie is al gauw onmogelijk.”

Transactiekosten

De hoogleraar introduceert het begrip ‘transactiekosten’. Dat zijn de kosten die samenhangen met de kans dat partijen zich in een proces opportunistisch opstellen en gebruik maken van hun machtspositie. Dat leidt altijd tot onzekerheid en suboptimale resultaten en dus tot verminderde inkomsten. Ook banken willen de zekerheid dat een plan wordt uitgevoerd zoals het is gepresenteerd. Hoe onzekerder dat is, hoe duurder het benodigde kapitaal. De transactiekosten nemen ook toe wanneer planprocedures langer en ingewikkelder worden. Tordoir verwijst naar de ruimtelijke planning in Engeland: “Daar worden integrale plannen gevormd, met infrastructuur én vastgoed die één keer aan de samenleving worden voorgelegd: een public inquiry. Daarin worden alle bezwaren opgenomen en als een plan daar doorheen is, wordt het uitgevoerd.” In Nederland kunnen



‘Als de overheid zorgt voor een efficiënte basisstructuur, dan komt de rest vanzelf’

transactiekosten worden verlaagd door de procesorganisatie overzichtelijker te maken: “Als dat niet lukt met gemeentelijke herindeling, moet je bijvoorbeeld joint-venture-achtige constructies verzinnen.”

Ontwikkelingsplanologie

Nog een lastig punt is de samenwerking tussen overheid en private partijen. De overheid kan een ontwikkeling in gang zetten, maar het is evident dat marktpartijen het leeuwendeel van de investeringen moeten doen. Integrale gebiedsontwikkeling is een vorm van ontwikkelingsplanologie, legt Tordoir uit: “Het moet niet zo zijn dat de regio een plan neerlegt en dan maar gaat afwachten of er investeerders zijn die gaan bouwen. Er moet ook een pot met geld zijn en instrumenten om concrete ontwikkelingen in gang te zetten. Verplichtingen over en weer.”

Ook in dit verband is de Zuidas een interessante casus. Er komt een publiekprivate onderneming die zowel verantwoordelijk wordt voor de infrastructuur als voor de grondexploitatie. Kosten, baten en risico's worden in één onderneming bijeengebracht. Een Europese preselectie heeft vijf marktpartijen naar voren gebracht die later via een veiling gaan dingen naar 60 procent van de aandelen van deze onderneming. Rijk en gemeente krijgen ieder 20 procent. De marktpartijen verwerven op deze wijze een meerderheidsbelang, maar de grote publieke betrokkenheid geeft de markt voldoende vertrouwen. Tordoir: “Lokale gebiedsontwikkeling in publiekprivate samenwerking geeft voordelen. Als overheid en markt goed communiceren geeft dat meer zekerheden dat de aanleg van infrastructuur en de ontwikkeling van vastgoed efficiënter worden vormgegeven.”

Strategische investeringen

De publiekprivate samenwerking bij de Zuidas vinden we in Nederland heel wat, constateert Tordoir, maar hij relateert dat deze PPS zich beperkt tot de inpassing van infrastructuur en niet gaat over de aanleg ervan: “In Nederland zijn we niet goed in het betrekken van marktpartijen bij de aanleg van infrastructuur. De kosten daarvoor drukken meestal op jaarbegrotingen van de overheid. We kijken telkens of er nog wat geld overschiet voor publieke investeringen.

Je zou ook de markt kunnen laten voorinvesteren, waarna de overheid beschikbaarheidsvergoedingen uitkeert. Alweer een Engelse uitvinding. Zalm wil daar echter niet aan. Het gebrek aan langetermijnperspectief bij de overheid maakt het lastig om strategische investeringen te doen. Dan wordt gezegd ‘laat de markt het maar doen’. Maar dat is wel erg gemakkelijk.” Tordoir rekt voor dat het in de meeste gevallen niet mogelijk is om infrastructuur volledig te betalen uit nieuwe ontwikkelingen: “Ik sprak net over de IJmeer-verbinding. Die is essentieel voor de ontwikkeling van Almere-Pampus, maar je kunt hem er nooit uit betalen. Infrastructuur wordt altijd duurder door maatschappelijke afwegingen. Die kosten moet de maatschappij dus betalen. Met name de grote verbindingen zijn en blijven een publieke zaak. Het Rijk zal daarin moeten investeren, met een visie op de lange termijn in het achterhoofd.”

Flight Forum

“We boeken vooruitgang”, besluit Tordoir: “De samenwerking in de Noordvleugel gaat op dit moment goed en met name in Noord-Brabant zijn gemeenten die goed met elkaar samenwerken. Vooral ook bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen zie je innovaties.” Een mooi voorbeeld is het bedrijventerrein Flight Forum bij Eindhoven waar een CV van gemeente en Schiphol Real Estate de ontwikkeling van het terrein, de infrastructuur, de uitgifte van kavels en het parkmanagement voor zijn rekening neemt. De gemeente blijft op afstand en toetst of aan vergunningvereisten wordt voldaan. Een bedrijventerrein is wat dat betreft eenvoudig omdat het beperkt is qua omvang en aantal functies. De Zuidas is een flinke stap verder en het lijkt te gaan lukken ook daar strategische investeringen te doen. Nog een stap verder is een grand design met een goede basisstructuur op het schaalniveau van het daily urban system. Tordoir: “Als we die slag naar een integraal ontwikkelingsconcept durven maken, dan boeken we echt vooruitgang.”

Prof. dr. Pieter Tordoir is directeur strategy & development van de Kamer van Koophandel Amsterdam, hoogleraar economische geografie en planologie aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de VROM-raad.