

“Goede groei van de stad”

**Nederland zit in een periode van forse (binnen)stedelijke groei. Gezien het schrikbarend opgelopen woningtekort kan het tempo bijna niet hoog genoeg liggen. Wildwest is echter geen optie, de ontwikkeling moet in goede banen worden geleid. Op het jubileumcongres van de Vereniging van Grondbedrijven ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan bood gastgever Rotterdam een inkijkje in zijn uitgangspunten en keuzes. Goede groei op menselijke maat, het klinkt wellicht on-Rotterdams soft maar vat een veeleisende opdracht samen. De pas aangetreden Groningse stadsbouwmeester voegde daar een waarschuwing tegen eenheidsworst aan toe. In de jubileumpresentatie werd een lans gebroken voor terugkeer naar actief grondbeleid.**

*Tekst: Kees Hagendijk*

Op grote hoogte aan de voet van de Erasmusbrug ontving de gemeente Rotterdam op 22 september het congres van de haar veertig jarig bestaan vierende Vereniging van Grondbedrijven. De congresruimte van het Inntel hotel bood een driedigdig panorama op de stad en de rivier. In ‘concurrentie’ met dit fantastische uitzicht werden de deelnemers op vijf presentaties vergast.

In zijn welkomstwoord memoreert (terugtrekend) voorzitter Annius Hoornstra hoe de VvG vier jaar geleden een congres hield onder de titel ‘Code Rood voor de woningbouw’. De huidige wooncrisis onderstreept nog weer eens het belang van een anticyclische benadering door overheden, meent hij.

### **Blijde stad**

Directeur Stadsontwikkeling Jos Melchers schetst hoe Rotterdam de “kunst van de goede groei” in praktijk wil brengen. Een zwaar pakket aan eisen – duurzaamheid, circulariteit, gezondheid, betaalbaarheid, compactheid – gaat achter deze aaibare ambitie schuil. Die je ook zou kunnen omschrijven als het streven naar de “blijde stad”, aldus Melchers. In de grote vraag naar woningen valt niet snel te voorzien, want een zorgvuldige gebiedsontwikkeling duurt tien tot vijftien jaar. Kijk naar de trage besluitvorming over de gebiedsontwikkeling Feyenoord City, dat veel meer omvat dan een nieuw stadion voor Feyenoord, wat nog de hete aardappel vormt, maar dat voor het huidige plan wel de belangrijkste drager is. “Intussen zijn de bouwkosten opgelopen, dat maakt de rekensom nog weer lastiger. Met dit soort grote projecten weet je: timing is everything.”

Het maakt Rotterdam allerm minst huiverig voor nieuwe grote projecten. Feijenoord XL is – in aansluiting op Feyenoord City – een plan voor de verplaatsing van een goederenrangeerterrein naar het havengebied, het overkluizen van spooreplacement IJsselmonde en het bouwen van 5.000 tot 6.000 woningen in het vrijgekomen gebied. Merwe-Vierhavens is een plan voor herontwikkeling van deze gelijknamige havens met een mix van wonen en werken. Hart van Zuid rondom winkelcentrum en OV-knooppunt Zuidplein is al ver gevorderd, met de oplevering van een zwembad, een theater en bibliotheek, de renovatie van Ahoy en de herinrichting van de buitenruimte. De waardevermeerdering van het Zuidpleingebied wordt zichtbaar in de bouw van nieuwe grondgebonden en gestapelde woningen. “Tot voor kort was woningbouw hier bijna niet haalbaar, nu wel”, aldus Melchers.

De Zalmhaventoren, met 215 meter de nieuwe hoogbouwtopper van de Maasstad, is volgens de directeur Stadsontwikkeling vooral de vrucht van een goede technische uitwerking. Hij voorziet nog wel een aantal nieuwe torens van 100 à 150 meter hoog. “En wellicht komt er nog een die de Zalmhaventoren verslaat, maar dat zal nog wel even duren.” Hoogbouw zal de stad ook weer niet gaan domineren. Een goede balans staat voorop. Wat dat betreft heeft de woningbouw aan weerszijden van de Laan op Zuid de juiste “Rotterdamse maat” met blokken van 7 à 8 lagen hoog. Voor de balans in de woningprogramma’s schrijft de gemeente generiek een 20-30-30-20-verdeling voor.

Rotterdam staat ook open voor ongevraagde aanbiedingen (‘unsolicited proposals’). Het geroemde Little C met zijn zeer compacte bebouwing en menging van functies is daarvan een trots stemmend voorbeeld. Maar de aanbiedingen lopen inmiddels de spuigaten uit. “We worden gek gebeld. We moeten heel vaak zeggen: ‘Interessant, maar kom over een jaar of twee nog eens terug.’”

Of de verdichting dan niet ten koste gaat van het kleine beetje groen in de stad? Nee, zegt Melchers, er wordt juist veel groen toegevoegd. De vernieuwde Coolsingel waar de auto is teruggedrongen ten gunste van voetganger en fietser is daar een voorbeeld van. “Rotterdam is een stoere stad, die we wat vrouwelijker gaan maken”, aldus Melchers, duidelijk nog niet beducht voor een genderstereotypering. “Meer ruimte tot flaneren.”

#### **Beleid op twee A4**

Hoofdstedenbouwkundige Mattijs van Ruijven diept het verhaal van zijn directeur verder uit. Stedenbouw nu vereist dat de opgaven vanuit verschillende disciplines – mobiliteit, gezondheid, duurzaamheid, vergroening, veiligheid et cetera – integraal worden aangevat. Ontwikkelingen worden met enorm veel (bestuurlijk en sectoraal) beleid opgezaaid. Er ligt

inmiddels ook een lijvige omgevingsvisie ("Veranderstad"). "Maar in Rotterdam hebben we al het beleid voor de verschillende delen van de stad op twee A4'tjes samengevat." Dat is handig voor het eerste contact met ontwikkelaars.

Oude wijken hun eigenheid laten behouden, is uitgangspunt van de "kleine" stedenbouw in Rotterdam. Katendrecht bijvoorbeeld heeft ondanks het grote nieuwbouwprogramma zijn eigenheid behouden, inclusief behoud (en renovatie) van het sociale woningbestand.

Het Rotterdamse hoogbouwbeleid kent een opmerkelijke invalshoek: torens moeten anonimiteit vermijden. Concreet: je kunt niet vanuit de parkeergarage met de lift rechtstreeks naar je appartement maar zult door de hal moeten. Deze spelregel gaat sociaal isolement tegen, maar wil ook voorkomen dat sporttassen met "wit spul uit de haven" het gebouw in- en uitgaan. "Een ruime hal kost natuurlijk geld, maar ondermijning evenzeer."

Het ene beleid botst soms met het andere, onvermijdelijk. Vergroening en energietransitie zitten elkaar bijvoorbeeld in de weg waar het de daken betreft. "Met de huidige regelgeving kan een groen dak niet meer, er moeten zonnepanelen op."

Een probleem van superintegrale plannen is de enorm versnipperde financiering, signaleert Van Ruijven. Gelden van Rijk, provincie, regio, marktpartijen, instellingen en gemeente moeten – elk op eigen voorwaarden en garanties – op het juiste moment bij elkaar worden gebracht. En wat kosten en baten betreft zou je willen dat de gezondheidsbaten van een schonere stad aan de voorkant in de berekeningen meegenomen kunnen worden.

### **Veranderende mobiliteit**

De derde Rotterdamse presentatie gaat specifiek in op mobiliteit. Senior adviseur Martin Guit wijst erop dat mobiliteit volwaardig onderdeel van stadsontwikkeling is geworden. Rotterdam CS is daarin "gigantisch geslaagd". Het gaat niet alleen om een (prachtig) nieuw station, het hele stationsgebied heeft een gedaanteverwisseling ondergaan: de voetganger kreeg vrij baan in een hoogwaardig verzorgde buitenruimte. Commerciële functies kregen een oppepper. En kijk wat het oplevert: "Waanzinnige economische winst."

Inmiddels verandert mobiliteit in de stad zienderogen: de auto verliest terrein ten gunste van voetganger, fietser en OV. Voor het in 2013 opgeleverde woontorencomplex Calypso aan de Mauritsingel gold nog parkeernorm 1, vertelt Guit. "Dat is voor de binnenstad nu echt verleden tijd. En achteraf voor de Calypso erg zonde want de parkeergarage staat grotendeels leeg."

Nieuwe mobiliteitsvormen zoals de elektrische scooter en de step dienen zich aan. Naast de genoemde autoluwe en vergroende Coolsingel wordt ook elders in de stad geëxperimenteerd met het afsluiten van autobanen. In de wijken buiten het centrum bieden parkeerplekken kansen tot vergroenen. Voor de Witte de Withstraat – druk uitgaansgebied waar de Covid-maatregelen tot terrasuitbreidingen leidden – wordt weekendafsluiting overwogen. Slaagt het experiment, dan kan de situatie permanent worden gemaakt. Verschillende 2x2-boulevards in Rotterdam staan op de nominatie voor omvorming naar 2x1-baan en wordt gekeken naar toevoeging van hoogwaardig openbaar vervoer (HOV), met name in de vorm van elektrische snelbussen. Zelfs voor het verkeersplein Hofplein wordt het toekomstbeeld van een aangenaam verblijfsgebied geschilderd. Maar, tekent Guit aan, aanpassing van de infrastructuur is bepaald niet gratis en al deze veranderingen kunnen dus niet allemaal tegelijk plaatsvinden.

### **Fietser op de snelweg**

Wandelen en fietsen als dominante mobiliteitsvormen brengen het doel van de schone, gezonde stad uiteraard dichterbij. Zero-emissie op de lange termijn (2050) vergt volledige elektrificatie van de gemotoriseerde mobiliteit. Zelfs de Ruit van Rotterdam, het snelwegstelsel rondom de Maasstad, zal niet aan verandering ontkomen. De eerste verkennende gesprekken met Rijkswaterstaat, het ministerie van I&W en het Havenbedrijf hebben al plaatsgevonden. Guit: "Laatst werd op radio gewaarschuwd voor een fietser op de A13. Paniek, natuurlijk. Maar wie weet is het de toekomst."

### **Soft City**

Architect Nathalie de Vries (partner MVRDV) – dit jaar begonnen als stadsbouwmeester van Groningen – vraagt aandacht voor variatie, differentiatie en experiment in de stedenbouw. Een grote woningbouwproductie houdt het gevaar in zich van eenheidsworst. Een geslaagd voorbeeld van differentiatie is bijvoorbeeld 'knarrenhof' De Aahof in Zwolle: een woonbuurtje voor senioren, met een collectieve tuin en voorzieningen. Ook CPO, collectief particulier opdrachtgeverschap, en wooncoöperaties doorbreken de geijkte patronen en kunnen meer variatie en differentiatie opleveren. Met de Silodam in Amsterdam ontwierp MVRDV twintig jaar geleden al een wooncomplex dat alle woonsegmenten bediende.

Funciemenging biedt kansen om een andere rekensom te maken. Het nieuwe IKEA-Haus Wien Westbahnhof integreert in een open bouwsysteem een IKEA-vestiging met een hotel, een café en andere winkels. Voor De Vries is dat een manifestatie van de trend naar de 'Soft City' (naar David Sim): het terughalen van alledaagse functies en autoluw maken van de binnensteden. De Blijde Stad, zoals Melchers het eerder noemde.

Met haar recente pleidooi, als stadsbouwmeester, voor een terugkeer van ideologie in de stadsontwikkeling, bedoelt De Vries niet het terugdringen van marktpartijen. "Als architectenbureau hebben wij goede ervaringen met publiek-private samenwerking. De Markthal is er een mooi voorbeeld van." Duidelijk is wel dat de integratie van duurzaamheid, energietransitie, vergroening, klimaatadaptatie, inclusiviteit enzovoorts ons voor complexe keuzes stelt en om veel samenwerking vraagt. Veel landelijke problemen hebben grote ruimtelijke consequenties, zoals het terugdringen van CO2 en de energietransitie. Ze zijn niet altijd binnen gemeentegrenzen op te lossen. Er gebeurt al heel veel maar het Rijk moet een grotere rol op zich nemen, het kan deze opgaven niet aan gemeenten en marktpartijen alleen overlaten.

### **Actief grondbeleid**

Frank ten Have, wethouder Midden-Delfland, staat stil bij 40 jaar Vereniging van Grondbedrijven met een historisch exposé over actief grondbeleid door gemeenten. Met het kopen, bouwrijp maken en weer uitgeven van grond begonnen gemeenten structureel eind negentiende eeuw. Het leidde tijdens de crisis in de jaren '20 van de vorige eeuw tot de eerste grote verliezen. In de periode tot aan de Tweede Wereldoorlog is actieve grondpolitiek overigens nog geen gemeengoed. In 1931 bestaan er 110 gemeentelijk grondbedrijven op een totaal van 1.078 gemeenten.

Na de oorlog zijn de gemeenten tot aan de jaren zeventig zo'n beetje de enige aanbieders van bouwgrond. Er bestonden toen nog geen landelijke voorschriften voor kostenverhaal en grondexploitatie. Het Rijk gaf het zogenaamde Blauwe Boekje uit met instructies. Deze spelregels vormden ook de basis voor de rijkssubsidies op sociale woningbouw. Toen die ontoereikend bleken, gingen gemeenten over tot verevening met de opbrengsten uit de andere woonsegmenten.

De economische crisis van begin jaren '80 bracht opnieuw grote verliezen en dwong de grondbedrijven tot een pas op de plaats. Door de Vinex-wet van 1988 – ook toen waren 1 miljoen nieuwe woningen nodig – stortten marktpartijen zich massaal op de gronden van de aangewezen locaties. Gemeenten zagen met lede ogen aan hoe de lucratief deze grondposities werden. Mede door de zeer moeizaam tot stand gekomen mogelijkheden tot kostenverhaal gingen zij langzamerhand zelf ook weer over tot actief grondbeleid. Om tijdens de crisis van 2008 opnieuw zwaar in het rood te schieten. Ditmaal ging het vooral om een afstraffing van het grondbedrijf als verdienmodel.

### **Hurt-money**

De historie leert dus dat de economische conjunctuur een geducht risico van actief grondbeleid is. Toch is het volgens Ten Have tijd dat gemeenten de handschoen weer

opnemen. "Gaan we dan dezelfde fouten weer maken? Nee, want er zijn nieuwe regels gekomen, zoals de 10-jaarstermijn, het aanhouden van grotere buffers en de afschaffing van de NIEGG-voorraad [niet in exploitatie genomen gronden, red.], die de risico's beperken." Er kleven natuurlijk ook nadelen aan actief grondbeleid, zoals het dubbelepettenprobleem (de gemeente als koopman en marktmeester tegelijk), maar de voordelen wegen momenteel zwaarder. "Actief grondbeleid leidt tot snellere woningproductie. Marktpartijen zien het ook graag. Als de gemeente *hurt-money* inbrengt, versterkt dat hun vertrouwen."

### **Landelijke groundbank**

Het is goed dat niet alleen gemeenten zich bekeren tot actief grondbeleid, maar dat het Rijk dit ook doet door het oprichten van een landelijke groundbank. De in het kader van de stikstofreductie aan te kopen landbouwgronden kunnen daarin. Maar ook gronden die gemeenten voorlopig niet kunnen of willen exploiteren, dat geeft hun verlichting op de balans.

De vraag is of het opnieuw instappen in grond op dit moment eigenlijk niet te laat komt, gezien de huidige hoogconjunctuur. Ten Have: "Idealiter stap je in bij laagconjunctuur. Want wat had je wel niet aan waardevermindering meegepakt wanneer je vier jaar geleden was gaan aankopen?! Maar ja, zo werkt de politiek. Toch is er nu wel een duidelijk voordeel ten opzichte van eerdere perioden, namelijk de zeer lage rente. En rentekosten zijn altijd de belangrijkste risicofactor geweest. Maar dan nog, als er op termijn weer wat verliezen worden geleden, de woningbouwproductie mag ons ook wel wat waard zijn."