

HET SYSTEEM KRAAKT

Systemverandering als opgave voor de leefomgeving

Meer woningen bouwen, mobiliteit in goede banen leiden, menging van bevolkingsgroepen, afstemming van functies, stedelijke herstructurering, het terugdringen van de uitstoot van fijn stof, vermessing tegengaan: allemaal 'klassieke' opgaven en doelstellingen van het omgevingsbeleid. Ook in de toekomst zullen dergelijke beleidsdoelen van belang blijven. De planning in deze domeinen draait voor een belangrijk deel op routine. Maar in andere domeinen zullen we de planning opnieuw moeten uitvinden.

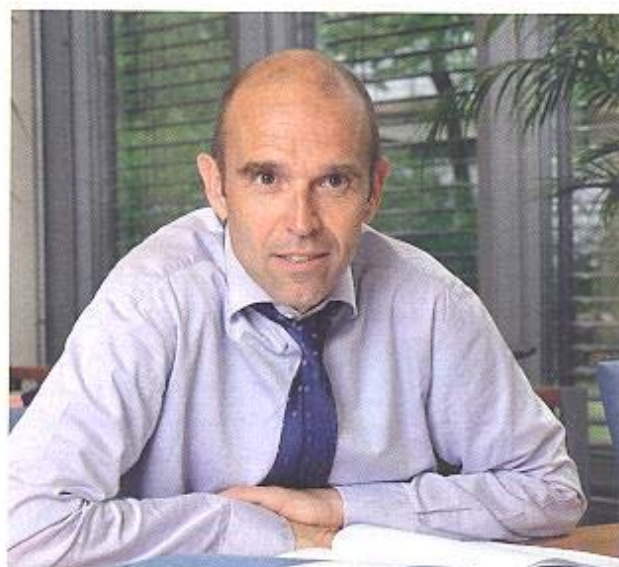
De belangrijkste opgave is fundamenteel van aard. Het systeem van ruimtelijke ontwikkeling gaat uit van onvermijdelijke en natuurlijke groei, terwijl economische en demografische scenario's en prognoses voor de komende decennia een heel ander beeld laten zien. De Ruimtelijke Verkenningen (PBL, 2011) leren ons bijvoorbeeld dat groei op het gebied van bevolking, werkgelegenheid en mobiliteit allerminst zeker is. Voor de Noordvleugel misschien nog wel, maar andere regio's zullen krimpen en voor een groot aantal regio's is het nog hoogst onzeker hoe de ontwikkeling eruit ziet. Deze kunnen groeien in het hoge scenario, maar

De financiële en demografische basis onder het systeem is weggeslagen

krimpen in het lage. We moeten beter om leren gaan met deze onzekerheid en vooral met de kans dat groei beperkt is, of zelfs afwezig. De huidige crisis maakt pijnlijk zichtbaar wat er gebeurt als we dat niet doen. Als we onze strategieën niet op de onzekerheid over de richting van de ontwikkeling aanpassen, dan kan dat grote gevolgen hebben.

Historische context

Nederland is nooit af. Iedere tijd komt met zijn eigen planningsopgave. De kunst is om die tijdig in het vizier te hebben. Op dit moment verschuift de planningsopgave van expansie naar transformatie. Dat is een heel andere opgave dan de planning waarmee Nederland in de naoorlogse periode zo beroumd is geworden. De jaren van de wederopbouw waren jaren van bouwen en verbouwen. Het was een



Maarten Hajer

'lineaire' vorm van planning: het oplossen van woningnood, zorgen voor zelfvoorziening op het gebied van voedsel, het op gang brengen van industriële productie, aanleg van infrastructuur.

Over de jaren is die planningsopgave steeds meer van een kwantitatieve naar een kwalitatieve verschoven. Met de toenemende financiële middelen kwam er meer ruimte voor investeringen in de kwaliteit van de omgeving. Die kwaliteitsimpuls sloot aan op een veranderend bewustzijn: burgers, overheden en bedrijven zijn door de tijd heen steeds meer eisen aan hun omgeving gaan stellen. Alle lelijkheid moest weg. Productie verdween voor een groot

deel uit het land en daarmee uit het zicht. En de tolerantie voor de achterblijvende productie- en distributiebedrijven wordt steeds kleiner, getuige de discussie over megastallen, distributiebedrijvigheid en de verouderde bedrijventerreinen in bestaand stedelijk gebied.

Maar is ook die verschuiving naar kwaliteit alweer gedaald? Het streven naar kwaliteit is weliswaar een blijvend gegeven, maar de financiële en demografische basis onder het systeem is weggeslagen. Daarmee is de houdbaarheid van het systeem in het geding. Onze kwantitatieve en kwalitatieve ambities zijn vaak gebaseerd geweest op een (te) grote mate van optimisme (zie ook Janssen-Jansen, 2010). In zijn nieuwe boek *Thinking, Fast and Slow* spreekt Daniel Kahnemann van een 'planning fallacy', van steeds maar weer te optimistische inschattingen van kosten en opbrengsten (2011). Tegen die achtergrond zijn de huidige feiten eens te meer aanleiding voor reflectie.

Crisis

De financieel-economische crisis legt een aantal systeemprobleem op de vastgoed- en woningmarkt bloot.

De toenemende leegstand op de kantorenmarkt is volop in het nieuws. Op dit moment staat 7 miljoen m² kantoorruimte leeg, oftewel 14 procent van de totale voorraad (NVM). En inmiddels is ook duidelijk dat het hier niet gaat om louter frictieleegstand als gevolg van een tijdelijke vraaguitval: er is een structureel overaanbod. ING schat zelfs dat we over 20 jaar nog slechts 50 procent nodig hebben van het huidige areaal kantoren. Een afnemende beroepsbevolking, technologische innovaties en andere, 'nieuwe' manieren van werken zijn hiervoor verantwoordelijk. De situatie op de winkelvastgoedmarkt is beter, maar ook daar is een aanzienlijke leegstand van 2,7 miljoen m²; 9 procent van het totaal (Evers, 2011).

Ook op de huizenmarkt hebben de financiële en economische crisis systeemvolkomenheden blootgelegd. De vraag naar woningen is behoorlijk gedaald, mede door terughoudendheid bij kredietverstrekkers. Het gevolg is dat de huizenprijzen dalen, de verkooptijden langer zijn en dat de enorme hypotheekschuld straks potentieel onvoldoende wordt gedekt door de waarde van onze woningen. Die vraaguitval heeft effect op de woningbouw. Werden er tussen 2005 en 2009 nog 70 tot 80 duizend per woningen per jaar gebouwd; in 2010 waren dat er nog maar 55 duizend (CBS). De verwachting voor 2011 is dat het aantal zelfs onder de 40 duizend woningen zakt. De vroegcyclische bouwsector heeft het zwaar. En wanneer de rente over een paar jaar weer gaat oplopen, loopt ook de aanslag van de hypotheekrenteaftrek op de publieke middelen snel op.

Melkkoe

De problemen op de vastgoedmarkt en de woningmarkt

missen hun uitwerking op de grondmarkt niet: ook daar dalen de prijzen. Dit heeft grote effecten op het grondbeleid van gemeenten, hun financiële positie en daarmee op de uitvoering van het (ruimtelijk) beleid.

De verliezen bij gemeenten lopen de komende jaren op tot bijna 3 miljard euro

De vraaguitval op de vastgoed- en woningmarkt heeft dus langs twee wegen effect op ruimtelijke ontwikkelingen. Ten eerste zorgen hogere grondexploitatiekosten en lagere grondopbrengsten voor kleinere saldi – en verliezen – op de grondexploitatie. Deloitte (2011) schat in dat de verliezen van gemeenten de komende jaren oplopen tot bijna 3 miljard euro. Sommige gemeenten hebben daar onvoldoende reserves tegenover staan. Deloitte verwacht dat ongeveer 35 gemeenten in de financiële problemen zullen geraken en de artikel-12-status krijgen. Dit betekent dat ze onder curatele van het Rijk komen. Voor alle gemeenten betekent het in ieder geval een aanzienlijke daling van de gemeentelijke inkomsten - de afgelopen jaren waren gemeenten voor 10-15 procent van hun inkomsten afhankelijk van grondexploitaties. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de publieke dienstverlening.

Ten tweede zijn kantoren, koopwoningen en winkelvastgoed belangrijke kostendragers binnen gebiedsontwikkelingen. In Nederland zijn we gewend publieke voorzieningen te betalen uit de grondexploitatie, hetgeen alleen mogelijk is door dergelijke kostendragers. Als die wegvallen verdwijnen ook de mogelijkheden tot zogenoemde 'binnenplanse verevening' en kunnen we de vaak hoge ambities van het ruimtelijk beleid niet betalen.

Prikkels

De 'rek' is uit het model. We moeten naar een systeem dat veel minder preludeert op toekomstige groei (zie ook Hajer 2011). Hierbij kunnen we formele en informele regels onderscheiden. Formele regels, zoals ten aanzien van de financieringsstromen van de overheid en fiscaliteiten (zoals de hypotheekrenteaftrek), spelen een rol bij hoe het systeem werkt. Deze zullen moeten worden heroverwogen. Gezien het feit dat iedereen er in wezen al rekening mee houdt, is uitstel van beleid nu eerder een belemmering van herstel dan een bedreiging. Aan de andere kant kan er gedacht worden aan het creëren van nieuwe regels, die het mogelijk moeten maken om op nieuwe manieren geld te verdienen dan wel kosten te drukken. Een belangrijk voorbeeld hiervan ligt op het gebied van de decentrale opwekking van hernieuwbare energie waarmee voor steden en bedrijven in principe veel geld te verdienen is.

Informele instituties zijn zo mogelijk nog belangrijker voor ➔➔



Edwin Buitelaar

het functioneren van het systeem. Het gaat daarbij om werkprijzen, om plannings- en ontwikkelingsculturen. Nederland staat internationaal bekend om zijn integrale, allesomvattende benadering van ruimtelijke ordening en zijn ordentelijke ruimtelijke inrichting. We zullen soms terug moeten in onze ambities. Ambities die te veel een hypothese leggen op de toekomst, zijn risicovol en brengen de

continuïteit van het systeem in gevaar. Een voorbeeld van historisch gegroeide werkprijzen in relatie tot ambities vinden we op de kantoren- en bedrijfsruimtemarkt. Het PBL (2009) wees eerder al op de problemen ten aanzien van bedrijventerreinen. In hun ambitie om mee te gaan in de vaart der volkeren bieden gemeenten veel bouwrijpe grond tegen een kunstmatig lage prijs aan. Er is geen formele regel die dat voorschrijft. Het is de resultante van een gedragspatroon dat gemeenten zelf, in hun gevoel van onderlinge concurrentie, hebben gecreëerd en gereproduceerd. Een gedragsverandering is noodzakelijk.

Vernieuwend

Het ligt voor de hand dat Nederland er bij verlaging van de ambities iets meer 'shabby' uit zal gaan zien. Echter, hergebruik en herbesteding van het bestaande kunnen wel resulteren in interessante nieuwe vormen van gebruik. In het verleden is al vaker gebleken dat ongeplande vormen van ontwikkeling en gebruik later tot meer mainstream producten kunnen leiden. Denk bijvoorbeeld aan de carrière

van het loft living, dat begon in overbodige industriële ruimten in Soho en Greenwich Village en later uitgroeide tot een duurbetaalde hoogstedelijke woontrend. Naast het bijstellen van ambities moeten we naar vormen van verstedelijking die de grote onzekerheid onderkennen

Kleinschalige in plaats van grote, integrale gebiedsontwikkelingen

en risico's beter beheersbaar houden. Door meer kleinschalig te ontwikkelen worden doorlooptijden korter en kan flexibeler gereageerd en geanticipeerd worden op veranderingen in behoeften. Dat gaat via deze weg beter dan met grote, integrale gebiedsontwikkelingen. Die processen duren lang en herbergen de kenmerken van een kaartenhuis wanneer er een kink in de kabel komt, zoals het wegvallen van kostendragers (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008). Kleinschalige ontwikkelingen creëren waarschijnlijk meteen een kans om meer ruimte te bieden aan het particuliere initiatief, zodat de behoeften van mensen en de realisatie daarvan dicht bij elkaar komen te liggen (Urhahn Urban Design, 2010). Tot het einde van de negentiende eeuw ontwikkelden we onze steden langs kleinschalige en particuliere weg. Dat moeten we nu weer kunnen!

↑ Edwin Buitelaar en Maarten Hajer

Resp. programmaleider bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en research fellow bij de Amsterdam School of Real Estate, en directeur van het PBL.

Literatuur

Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam / Den Haag: Nai Uitgevers / RPB.
Deloitte (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Den Haag: Deloitte
Evers, D. (2011), *Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Janssen-Jansen, L. (2010). *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen: optimism should be in the nature of*

planners, but over-optimism is a dead end street. Amsterdam: BNSP.
Kahnemann, D. (2011) *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
PBL (2009), *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2011), *Nederland 2040: een land van regio's - Ruimtelijke Verkenning 2011*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Urhahn Urban Design (2010), *Spontane Stad*. Amsterdam: BIS Publishers.