Conferentie Toekomst Publiek Vastgoed
Rekenkamer, 16 november 2017
Keynote speech Adri Duivesteijn (oud-Kamerlid en oud-wethouder)

Waarom inzet van grond, vastgoed en publieke instellingen een verantwoorde investering is

Doelstelling Rekenkamer: "Met ons onderzoek hebben we de afgelopen vijf jaar een bijdrage willen leveren aan goed en verantwoord beheer van vastgoed dat met publiek geld wordt gefinancierd. Nu is het tijd voor reflectie: wat hebben we geleerd en, nog belangrijker, hoe ziet de toekomst van het publiek vastgoed eruit en hoe kan de Algemene Rekenkamer ook de komende jaren bijdragen aan een verantwoord vastgoedbeheer in de publieke sector?"

"Met twee prikkelende lezingen gaan Adri Duivesteijn en Wendy Verschoor in op het vastgoedbeleid en vastgoedmanagement in de publieke sector. In tien kleinschalige, sector overstijgende workshops komen uiteenlopende thema's aan de orde: Financiering van vastgoed, Innovatie & Data, Checks & Balances, Strategie & sturing en Publiek-private samenwerking. Op deze wijze komen de uitdagingen waar het publiek vastgoed voor staat aan bod."

Is verantwoord vastgoedbeheer in de publieke sector vooral ook het optimaliseren van maatschappelijk rendement?

Dynamiek van (publiek) vastgoed in een veranderende samenleving

In mijn bijdrage wil ik mij graag concentreren op hoe je, naast goed en verantwoord beheer, ook een meer dynamisch vastgoedbeleid kan vormgeven als overheid.
Ik ga er daarbij vanuit dat het vastgoed, anders dan het verschijnsel vastgoed doet vermoeden, juist niet statisch is. Iedereen kan in de eigen woon- en werkomgeving wel de veranderingen aanwijzen die het vastgoed telkens weer opnieuw heeft ondergaan. Wanneer ik kijk naar de wijk waar ik opgroeide, de Schilderswijk in Den Haag, zie ik dat vrijwel alles is veranderd. Het huis van mijn ouders, mijn twee lagere scholen, de twee clubhuizen en de katholieke kerk waar ik van mijn ouders heen moest gaan, zijn gesloopt. Maar ook wanneer ik kijk naar de werkgebieden om de Schilderswijk heen, zoals het Laakhaven en de Binckhorst, kan ik vaststellen dat deze in nog geen 35 jaar volledig van functie zijn veranderd. Zo is het Laakkwartier omgetoverd van een industriegebied tot een wijk waar nu het Mondriaan College, een ROC met ruim 17.000 studenten, het beeld bepaalt. Het is nog niet zo lang geleden dat hier de vaak ongeschoolde arbeiders in de rij stonden voor de poorten van de fabrieken en werkplaatsen. De wijk bood werkgelegenheid aan een schaar van handarbeiders met een veelvoud van verschillende ambachten. Nu staan er scholen en lopen er dagelijks duizenden jonge studenten die zich inspannen om met een diploma de wereld te gaan veroveren. De Binckhorst maakt een nog grondiger veranderingsproces door. Van werkplaats naar kantorenwijk, en nu naar een toekomst met een gemengde bestemming wonen en werken, beide op een hoogwaardig niveau.

Waar veertig jaar geleden de verpaupering de Haagse binnenstad domineerde, zien wij nu een levendig centrum waar oude monumenten, beschermde stadsgezichten en moderne gebouwen met nieuwe functies het beeld bepalen. Het hedendaagse centrum herbergt in al zijn glorie een veelvoud

van functies, die variëren van het werkpaleis van de koning, de vestigingsplaats van het regeringscentrum, het parlement en veel departementen, een hoog aangeschreven winkelcentrum en een cultuurplein waar een grote diversiteit aan culturele uitingen is geconcentreerd. In die vernieuwde stad zijn monoculturen steeds minder aanwezig en is er vrijwel overal een toenemende integratie van wonen, werken en recreatie.

Opnieuw zijn deze positieve vernieuwingen van de stad heel kwetsbaar. Niets lijkt vast te staan. De globalisering, gecombineerd met een ongekende technologische revolutie, is ook op lokaal niveau de aanjager van een nieuwe dynamiek die opnieuw het karakter van de stad en haar centra zal gaan veranderen. Weinig lijkt vast te staan. Veel van wat robuust leek wankelt. Het meest zichtbaar is dat in de nu nog steeds traditionele functies van winkelen en werken. Beide veranderen nu al fundamenteel door de komst van een veelvoud aan webwinkels en door het nieuwe werken, waarin de vaste werkplek en het kantoor veranderen. Hoever en hoe ingrijpend laat zich voorlopig nog raden, maar duidelijk is dat veranderingen binnen de samenleving ook een verandering van de gebouwde omgeving van de stad zullen gaan inhouden. Het is wat dat betreft een Never Ending Story.

Wanneer ik wat specifieker kijk naar de rijksoverheid in Den Haag, zie ik dat op het terrein van het vastgoed in een heel rap tempo vergelijkbare veranderingen gaande zijn. Wat vandaag nog toekomst is, is morgen al weer achterhaald. De gemiddelde levensduur van veel vastgoed blijkt vele malen korter te zijn dan een mensenleven. Laten wij twee departementen als voorbeeld nemen. Als wethouder in Den Haag heb ik in de jaren tachtig de ontwikkeling meegemaakt van het ministerie van Sociale Zaken (SOZA) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Deze twee gebouwen waren binnen de architectuur een schoolvoorbeeld van vernieuwing. De architect Herman Hertzberger stond met SOZA een ‘humaan kantoorlandschap’ voor, waarin het gebouw in zichzelf een stad was. De architect Jan Hoogstad positioneerde het VROM-gebouw juist als een nadrukkelijk onderdeel van de stad zelf. Zo was in zijn oorspronkelijk plan een binnenstraat opgenomen op de vierde en vijfde verdieping, die zou worden aangesloten op het stedelijk netwerk, te weten de langzaamverkeerroute en het station CS. Een grootschalig gebouw dat door een vernuftig spel met binnenruimten kon ontsnappen aan een volledige airconditioning. In het gebouw waren verschillende atriums, die zorgden voor een zodanig prettig binnenklimaat dat de ramen van de aangrenzende kantoren ouderwets opengezet konden worden.

Het is nog geen dertig jaar later en beide miljoeneninvesteringen zijn naar de opvatting van het Rijksvastgoedbedrijf al volkomen achterhaald. Het bij de oplevering nog zo vooruitstrevende kantoorlandschap van Hertzberger is, zonder enige vorm van protest, door de rijksoverheid afgestoten. De nieuwe eigenaar wilde dit unieke gebouw het liefst slopen, waarmee dit een reële dreiging is. Op dit moment is het gebouw tijdelijk in gebruik door de Horeca Academie en heeft het COA het plan om er statushouders te huisvesten. Blijkbaar is er voor die laatste groep geen plaats in het toch zeer omvangrijke bezit van de woningcorporaties.

Het gebouw van het voormalige ministerie van VROM is inmiddels onherstelbaar gerenoveerd en met veel vlagvertoon – ‘als het meest duurzame gebouw van deze tijd’ – door de koning heropend. Waar SOZA werd afgestoten is hier gekozen voor een transformatie, waarin iedere vorm van identiteit is vervangen door anonimiteit. Hier staat niet een gedefinieerd departement, maar een grootschalig kantoorverzamelgebouw waar je als ambtenaar, welk departement je ook vertegenwoordigt, een werkplek kan vinden.

De korte geschiedenis van de twee departementen laat in alle scherpte zien hoe snel de ontwikkelingen in het vastgoed kunnen gaan. Inhoudelijk kan je overigens vraagtekens plaatsen of de veronderstellingen van het Rijksvastgoedbedrijf in dezen eigenlijk wel juist zijn, dan wel of andere keuzen niet evenzeer verdedigbaar zouden zijn geweest. Een goed inhoudelijk debat ontbreekt

volledig. Men kan blijkbaar zonder kritisch tegengeluid renoveren en saneren. Maar los daarvan is duidelijk dat veranderende behoeften een bijna onnavolgbare dynamiek in het vastgoed kunnen ontketenen. Er is geen segment in het vastgoed van de rijksoverheid en de publieke sector dat zich kan onttrekken aan deze dynamiek.

De sluiting van de Bijlmerbajes is het meest recente voorbeeld van een ingrijpende verandering. Hier komt een nieuwe woonwijk naar een ontwerp van het Rotterdamse architectenbureau OMA.

Iedereen heeft te dealen met fundamentele veranderingen in doelstellingen, werkwijzen en bijpassende huisvesting. Kazernes, gevangenissen, rechtbanken, verpleeginstellingen, ziekenhuizen en onderwijsgebouwen behoren allemaal tot de pionnen op het schaakbord van de vastgoedeigenaren. De dynamiek in het publieke vastgoed vereist daarom een even dynamisch vastgoedbeheer. De bestuurlijke vraag is hoe de dynamiek die er dus per definitie is, een troef kan worden in het beheer van vastgoed door de rijksoverheid? Uit eigen ervaring weet ik dat juist de overheid een krachtige speler is op het terrein van het ordenen en het inrichten van ons land en de steden. Dat doet zij niet alleen met wet- en regelgeving. Ook als grootgrondbezitter en gebruiker van een veelvoud van gebouwen speelt zij een rol. Met een goede inzet van haar eigen vastgoed en juiste aanwending van haar invloed op het vastgoed kan zij als intermediair en als actor een sleutelrol vervullen in het krachtenveld van het maken van het land en de stad. Juist de overheid kan het verschil maken door een oplossing voor een sectoraal vraagstuk in te brengen in een breder verband en daarbij bij te dragen aan een geïntegreerde stad waarin juist de verschillende belangen zijn samengebracht. De uitkomst ervan bepaalt wat voor soort stad of land wij krijgen.

Echter, om succes te kunnen boeken is het van belang dat de rol van de overheid in dezen in haar volle betekenis wordt begrepen. Anders dan in de vorige eeuw zien wij dat de rol van de overheid, om politiek-ideologische redenen, steeds meer wordt gemarginaliseerd. Er ligt een doem op het begrip ‘maakbaarheid’, terwijl juist vastgoed misschien wel het meest fysieke ingrediënt is dat wij, de politiek, in handen hebben om het land en de stad vorm te geven.

De overheid kan in het proces van ‘maken’ een beslissende rol spelen. Die rol is in de afgelopen twintig jaar in onbruik geraakt. Steeds vaker wordt het gebruikelijk om voor de maakbaarheid van ons land, de steden en de natuur uit te wijken naar ‘de markt’. De overheid moet zich in die opvatting in toenemende mate beperken tot de rol van regisseur, regelgever en vooral toezichthouder. De markt is meer en meer de centrale speler geworden waar al het heil van wordt verwacht. In mijn visie wordt de overheid een te enge rol gegeven.

Juist in de dynamiek van het vastgoed binnen de overheid liggen grote kansen om zelf actor te zijn. Als rolmodel, of als coach die verschillende spelers bij elkaar brengt die voor een goede inrichting van het land en de stad van strategisch belang kunnen zijn.

Daarom mag het bij het beoordelen van het vastgoedbeleid ook nooit alleen maar gaan over de vraag of het huidige gebruik voldoet aan de eisen van ‘goed en verantwoord beheer’. Het gaat in het vastgoed per definitie om heel groot geld en nog grotere maatschappelijke effecten. Voor een volledige beoordeling of het maatschappelijk kapitaal werkelijk goed is geïnvesteerd, moet er gekeken worden naar het ruimere vastgoedbeleid.

Zo’n ruimere verantwoording over het gevoerde en nog te voeren dynamische vastgoedbeleid, door de verantwoordelijk bewindspersonen, wethouders en ambtelijke diensten, is dan ook wenselijk. Het is interessant welke positie de Algemene Rekenkamer hier inneemt.

Vier voorbeelden van een dynamisch vastgoedbeleid

Aan de hand van mijn eigen ervaringen zal ik illustreren wat voorbeelden zijn van een dynamisch vastgoed en grondbeleid. Kenmerk is altijd weer dat het gaat om een actieve overheid die haar publieke doelstelling mede met de strategische inzet van haar vastgoed/grond tracht te realiseren, met de partners die hiervoor passend zijn.

RGD-transactie. In 1983 ruilden de rijksoverheid en de gemeente Den Haag in een omvangrijke transactie voormalige woonpanden die in gebruik waren als rijkskantoor tegen gemeentegronden welke de bestemming kregen voor de nieuwbouw van een aantal departementen. Met deze transactie werd een einde gemaakt aan het spreidingsbeleid van de rijksoverheid en werd de rol van Den Haag als schrijftafel van Nederland verankerd. Met het herstel van de woonfunctie, zo'n 100 woningen, werden klassieke woonwijken weer in ere hersteld.

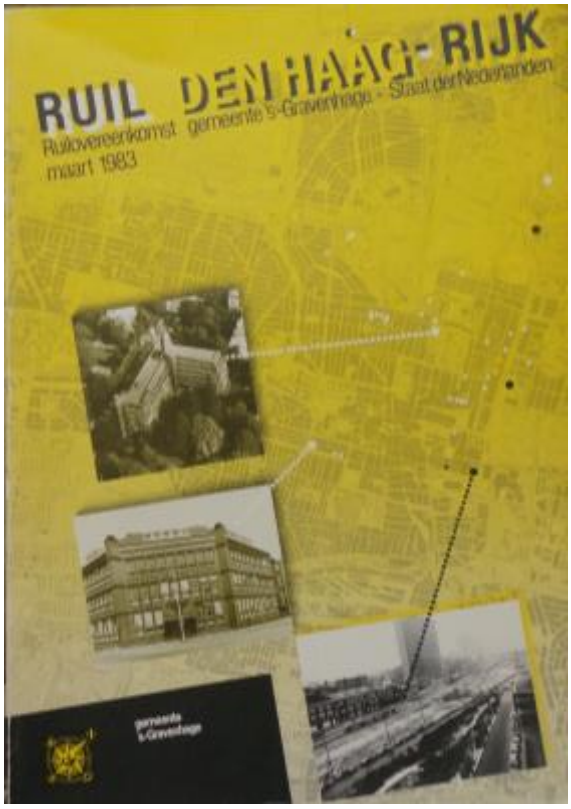
Het Haagse stadhuis. Het gemeentelijk apparaat van de gemeente Den Haag zat in de tachtiger jaren verspreid over zo'n 22 locaties. De bouw van een nieuw stadhuis in het centrum maakte concentratie van het stedelijke ambtelijke apparaat mogelijk. Met deze operatie wordt een begin gemaakt met herstel van de ernstig verpauperde Haagse binnenstad, en wordt een einde gemaakt aan een verkantorisering van verschillende woonwijken.

Publieke instellingen als mee-koppelend belang
Door positionering van publieke voorzieningen zoals universiteiten, hogescholen, musea maar ook ziekenhuizen kunnen zij een waarde krijgen die boven hun functie uitstijgt. Juist door hun openbare karakter zijn zij bij uitstek mee-koppelende belangen die, mits onderdeel van een groter plan, de stad kunen verrijken. De plaatsing van de Vrije Universiteit van Amsterdam en de Campus Den Haag van de Leidse Universiteit beschouw ik als illustratieve voorbeelden hiervan.

Strategische inzet van gemeenschapsgrond maakt van burgers woonproducenten i.p.v. woonconsumenten.
Na de Tweede Wereldoorlog neemt de overheid letterlijk de wederopbouw ter hand. Het rijk financiert de lokale verwerving van de grond. De lokale overheid maakt vervolgens de plannen en geeft de gronden opnieuw uit aan voornamelijk institutionele partijen, woningcorporaties en beleggers, die uitvoering geven aan het beoogde woningbouwprogramma. Voor de aanpak van de stadsvernieuwing wordt voor een vergelijkbare inzet gekozen, zij het dat hier de bewoners een rol krijgen in de planvorming.
In de laatste grote woningbouwoperatie, de Vinex, krijgt de markt in de vorm van projectontwikkelaars een hoofdrol. Onderling ontstaat er een strijd om grondposities die de beste garantie vormen voor het zekerstellen van de bouwproductie. De burger speelt in dit woonbeleid als woonproducent geen rol van betekenis. Dat het anders kan wordt in Almere ruimschoots bewezen. Met de inzet van grond als middel komt de burger in de gelegenheid om inhoud te geven aan het Almere Principle 'Mensen maken van de stad'. Ik illustreer dat graag met een tweetal voorbeelden, namelijk het Homeruskwartier en het Oosterwold laten zien welke rijkdom er dan ontstaat.

RGD-transactie - 1983

Den Haag is vanouds de regeringsstad. Dit heeft veel voordelen, want de macht zit in de stad. Er zijn echter ook nadelen. Een van de nadelen die zich in de zeventiger jaren manifesteerden was de explosieve groei van het rijksapparaat. Voor de huisvesting ervan moest de RGD uitwijken naar statige herenhuizen in gerespecteerde woonwijken. Dit had ingrijpende, en vaak negatieve, consequenties voor de woon- en leefsituatie. Een voorbeeld was de Willemsparkflat uit 1930, gebouwd door de architect H.A. Wegerif, welke na de Tweede Wereldoorlog in gebruik was genomen als ministerie voor Sociale Zaken. De irritatie over deze 'inbraken' in woonwijken nam zo sterk toe, dat bij de Haagse bevolking de weerstand tegen het instituut rijksoverheid toenam. Gevolg was dat de gemeenteraad zich in toenemende mate ging verzetten tegen iedere medewerking van het college van B&W aan de huisvesting van het rijksapparaat. Materieel bedreigde dit, naast een spreidingsbeleid, de positie van Den Haag als schrijftafel van de regering.



Toen ik in november 1980 begon als wethouder, was net het leegstaande belastingkantoor op het Buitenom gekraakt. De Rijksgebouwendienst die dit gebouw jaren had laten leegstaan wilde met een wisseltruc de voorgenomen verbouwingsplannen wijzigen in een nieuwbouwplan. De krakers zouden daardoor onrechtmatig in het gebouw zitten. Ik weigerde daaraan mijn medewerking te geven, wat leidde tot een conflict over de telefoon met de regiodirecteur van de Rijksgebouwendienst Wim Bleijenberg. Hij gooide de hoorn op de haak. Dit leek een slechte start van mijn wethouderschap. In een eerste persoonlijk overleg in het toen nog functionerende Hotel Den Haag Centraal, later deel van de uitbreiding van de Tweede Kamer, werd de gedachte geboren om te komen tot een ruiltransactie. De rijksoverheid zou zich gaan concentreren op een paar strategische locaties in het centrum en bij het spoor. De aankoopprijs van de gemeentegrond zou echter nu niet in direct geld worden betaald, maar met panden die de gemeente weer als woonhuis in ere wilde herstellen. Het ontkantoriseren van woonwijken. Deze gedachte groeide uit tot een mega-ruiltransactie die het behoud opleverde van een viertal departementen (ca. 180.000m^2 rijkskantoren: VROM, SOZA, L&V en Verkeer en Waterstaat) binnen de stadsgrenzen enerzijds. Terwijl anderzijds in een 52-tal klassieke herenhuizen en op gronden die bestemd werden voor woningbouw zo'n 1000 woningen konden worden gerealiseerd. In een periode waarin de woningnood nog volksvijand nummer 1 was op zich een aardig resultaat. Belangrijker echter was het intrinsieke effect van de ruiltransactie. Zij bleek een sterk wapen in het gewenste ruimtelijk beleid van de stad. Beide deelnemers in deze ruiltransactie konden in feite voor 100% hun gewenste doelstelling waarmaken. Met deze RGD-transactie werd de positie van Den Haag als schrijftafel van de regering veiliggesteld, was er zicht op een eerste herstel van de Haagse binnenstad en was er een markant begin van het herstel van het oorspronkelijke karakter van woonwijken.

De minister van Financiën Onno Ruding verzette zich lange tijd tegen deze ruiltransactie. Voor hem was de transactie vooral een truc van de RGD om, door te ruilen, te voorkomen dat er gelden vanuit de RGD-begroting zouden vrijkomen. Binnen de tot dan geldende systematiek zouden deze gelden

deel moeten zijn van een vrij afwegingskader. Formeel een juiste constatering, maar daarmee ging hij volstrekt voorbij aan het integrale karakter van de operatie, waarin juist door het 'mengen van belangen' een veelvoud van publieke doelstellingen werd gediend. Een sectorale oplossing van de afzonderlijke problemen zou zeker in financieel opzicht onbetaalbaar en daardoor onmogelijk zijn geweest.

Casus Stadhuis Den Haag - 1986-1994

Het gemeentebestuur van Den Haag heeft sinds de Tweede Wereldoorlog een veelvoud aan plannen gemaakt voor de herstructurering van de binnenstad (1949: Structuurplan Groot 's-Gravenhage, 1962: Plan Nervi, 1970: De Nieuwe Haagse Hout). Daarbij werd uitgegaan van de CIAM-filosofie waarbij de functies als wonen, werken en recreatie van elkaar werden gescheiden. Inhoudelijk hield het in dat een groot deel van de oude, organisch gegroeide binnenstad moest wijken voor 'cityvorming'. Slechts de historische delen rond het Binnenhof en de Hofvijver (Lange Vijverberg, Lange en Korte Voorhout e.o.) werden gespaard en later aangewezen als beschermd stadsgezicht. In de jaren zeventig werden deze plannen steeds controversiëler. Het nieuwe Structuurplan 1970, dat nog gebaseerd was op de oude CIAM-gedachte, werd dan ook niet meer vastgesteld. Slechts onderdelen van plannen konden, vaak ook nog maar deels, tot uitvoering komen. (Prins Bernardviaduct, Koekamplus). Het gevolg was dat er decennialang geen ontwikkeling was in de Haagse binnenstad, terwijl er, anticiperend op de planvoornemens, wel belangrijke delen van de binnenstad werden gesloopt.

Begin 1986 heeft de gemeenteraad besloten tot een uitbreiding van het stadhuis van de architect J.M. Luthmann. Dit ontwerp dateerde al van 1933. Het zou, door de tussenkomst van de Tweede Wereldoorlog, pas in 1953 deels worden gerealiseerd. Met de uitbreiding, waarvoor de architect Wout Ellerman werd gevraagd, beoogde de gemeente te komen tot een concentratie van de huisvesting van het ambtelijk apparaat. Dit was tot dan toe verspreid over een 22-tal locaties. Binnen het college van B&W en in de gemeenteraad heb ik tegen deze uitbreiding gestemd, omdat die haaks stond op het beleid dat werd beoogd met de RGD-transactie. Nu deed de gemeente zelf wat zij de rijksoverheid verweet en verkantoriseerde de woonwijk Archipel.

In 1986, na de gemeenteraadsverkiezingen, ontstond er een progressief college (23 van de 45 zetels) en kreeg ik de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het stadhuisbesluit. Tevens werd ik als 'bestuurlijk coördinator binnenstad' verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de binnenstad. Tijdens de eerste retraite van het nieuwe college van B&W in mei 1986 werd, conform het gedachtegoed in de eerdere RGD-transactie, een denkpauze ingelast met als doel na te gaan of een verplaatsing van het stadhuis naar een van de braakliggende terreinen in het Spuikwartier in het centrum haalbaar zou zijn. De locatie van het stadshuis in de Archipelbuurt zou dan na sloop benut worden voor woningbouw.

Opnieuw was de gedachte om met een enkele bestuurlijke beslissing meerdere doelen tegelijkertijd te dienen, deze zijn:

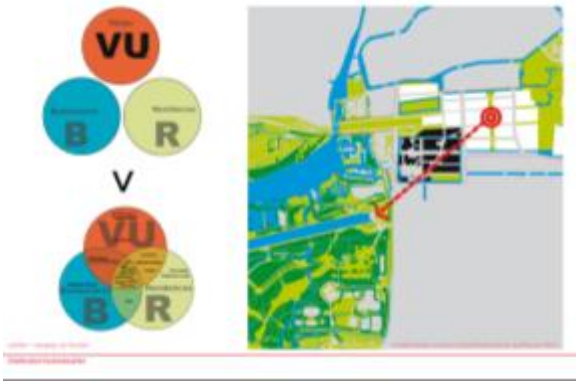
1. Plaatsing van de centrale bibliotheek en het stadhuis in het hart van de binnenstad en daarmee een halt toeroepen aan de almaar toenemende verpaupering van de Haagse binnenstad;
2. Intensiever ontkantoriseren van woonwijken, nu door de uitplaatsing van gemeentelijke huisvesting op zo'n 22 locaties. Hier ging het om de realisering van c.a. 1000 extra woningen.

Uitgangspunt was om deze transformatie 'budgettair neutraal' uit te voeren. Dat wil zeggen dat de gelden, jaarlijkse exploitatiekosten maximaal 22,5 miljoen, die reeds werden besteed in principe genoeg waren om de nieuwbouw in het Spuikwartier te realiseren. Na een competitie onder projectontwikkelaars die, op voorspraak van de gemeente, architecten met een uitgesproken stijlopvatting moesten nemen, werd door een beoordelingscommissie geadviseerd tot uitvoering van het plan van Rem Koolhaas. Een eerdere enquête onder de Haagse bevolking wees nog het plan ven de architect Jan Boot aan als voorkeur. Uiteindelijk zou nog in 1986 door de gemeenteraad, op voorstel van het college minus een lid, gekozen worden voor het plan voor een stadhuis/bibliotheek van de Amerikaanse architect Richard Meier. Achteraf werd hiermee ook de kiem gelegd voor een langslepende discussie over de wenselijkheid en de risico's van het project. In 1989 wordt, na een heftig discours, het definitieve besluit tot de bouw van het stadhuis/bibliotheekcomplex genomen. Het fascinerende is dat deze gehele operatie budgettair neutraal is uitgevoerd. Dat wil zeggen dat het geen extra geld kostte. Het is dan ook 'logisch' dat de wethouder voor Financiën tegen was. Met een verwijzing naar de interne strijd die binnen de PvdA over het stadshuisplan is gevoerd vindt in 1994 de opening plaats met de voorstelling, onder regie Johan Doesburg van Het Nationaal Toneel, 'Ook, gij Brutus?' uit het toneelstuk Julius Caesar van William Shakespeare. In 1996 wordt het oude stadhuis gesloopt en om plaats te maken voor een omvangrijk woningbouwproject van de Spaanse – of is het de Catalaanse - architect Ricardo Bofill. Aan de Bierkade/Zieken, waar ooit de dienst gemeentewerken en de plantsoenendienst waren gehuisvest, bouwde de Belgische – of is het de Vlaamse - architect Charles Vandenhove een woningproject.

Het college van B&W had om de impasse te doorbreken een drietal varianten aan de raad voorgelegd. Dit waren het basisplan (f. 332,9 mln.), de minvariant (verhuur aan derden van een deel van het plan) en een plusplan (extra kosten f.17,8 mln.). Alledrie bleven binnen het gestelde maximumbudget van 22,5 miljoen gulden per jaar. Waar het in de aanloop naar de beslissing vooral ging over financiële risico's, besloot de gemeenteraad op 11 mei 1987 voor de uitvoering van het plusplan, met 31 stemmen voor en 14 stemmen tegen. Op 6 juli 1989, bij de initiële beslissing was dit 36 stemmen voor en 9 stemmen tegen.

Casus Kenniscentrum Zuidas en Campus Den Haag

Historisch gezien zaten de meeste publieke instellingen, zoals universiteiten en hogescholen, in de organisch gegroeide steden. Deze werden gekenmerkt door een vrijwel ongereguleerde menging van functies. Dit werd, om redenen van gezondheid, in een steeds verder geïndustrialiseerde economie een last voor de gezondheid van de stad en haar bewoners. Met de toename van de mobiliteit, de opkomst van de auto en de schaalvergroting werden zelfs de milieuvriendelijke voorzieningen een last voor de binnensteden. Gevolg was dat veel economische functies, waaronder veel van onze publieke voorzieningen, uitweken naar locaties buiten de traditionele stad.



Een van de functies in Amsterdam was de **Vrije Universiteit Amsterdam**. Ooit begonnen in 1880 in een pand aan de Amstel, in 1884 verhuisd naar de Keizersgracht, in 1933 gehuisvest in een nieuw schoolgebouw aan de De Lairessestraat om ten slotte in de jaren vijftig en zestig gehuisvest te zijn op meer dan twintig locaties in voornamelijk Amsterdam-Zuid. Teneinde te komen tot een volwaardige huisvesting voor haar 2000 studenten, kocht de VU in 1953 een terrein aan in Buitenveldert. Daar zouden de VU en het Academische Ziekenhuis in 1973 een doorstart maken aan de buitengrens van Amsterdam. Het was in die tijd overeenkomstig de CIAM-opvattingen, dat functies binnen de ruimtelijke inrichting van de stad een autonome plek kregen. Sterk gericht op de functie van het onderwijs zelf die materieel los leek te staan van haar omgeving.

Inmiddels leven wij in 2017 en kunnen wij constateren dat de stad Amsterdam allang niet meer te onderscheiden is van de randgemeenten die ook verstedelijkt zijn. Stap voor stap is er een meerkernenstad ontstaan die gaandeweg het karakter van een metropool zal gaan krijgen. Waar in 1973 de VU en VUmc nog in afzondering stonden maken ze nu, met hun 10.000 studenten, weer volop deel uit van een levend stedelijk weefsel. In de afgelopen twee decennia is hier wat tegenwoordig ‘de Zuidas’ heet ontstaan, een toonaangevend (zaken)centrum, met woningen en voorzieningen. Sterker gesteld: de aantrekkelijkheid van de Zuidas voor de vestiging van het (inter)nationale bedrijfsleven wordt medebepaald door de aanwezigheid van deze universitaire campus.

Van belang is in dit verband dat een ‘verkeerde’ beslissing, waarin gekozen werd voor een locatie met een monocultuur - namelijk de plaatsing van de universiteit en het medisch centrum buiten het stedelijk weefsel - zich door de verstedelijking ten goede keert. Opnieuw is de universiteit het hart van het stedelijk leven en is er sprake van een wederkerige beïnvloeding van economie en wetenschap. Door de openstelling van de gebouwen op de Campus voor de omgeving, neemt de culturele betekenis van de universiteit voor de directe woonomgeving toe.

Campus Den Haag

Bij de **Universiteit Leiden** is sprake van een omgekeerde ontwikkeling. Hier zien wij dat zij, sinds eind jaren negentig, de Campus Den Haag heeft opgericht. Een groot deel van het onderwijs en onderzoek, 3700 veelal internationale studenten en 250 medewerkers, vindt nu in het hartje van Den Haag plaats. Hier kan je terecht op 10 opleidingen en 6 faculteiten voor internationaal recht, vrede en veiligheid, politiek en openbaar bestuur, stedelijke vraagstukken en gezondheid en zorg. In het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek worden verbindingen gelegd met de vele (internationale) organisaties en instituten in Den Haag.

Belangrijker nog is dat op de Campus Den Haag de Faculteit Governance and Global Affairs, het University College en de grootste opleidingen van de faculteit Geesteswetenschappen, International Studies zijn gevestigd. Daarmee sluit de Universiteit Leiden naadloos aan bij het profiel van Den Haag en versterkt zij inhoudelijk de positie van de 'stad van vrede en recht'. Dankzij deze synergie groeit de Campus Den Haag uit tot een internationaal vooraanstaand academisch centrum van onderwijs en onderzoek.

"Denk aan het Nederlands parlement, de ministeries, nationale en internationale gerechtshoven, Europese instellingen, intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties, ambassades, en de diplomatieke en tal van overige juridische en maatschappelijke instellingen. De directe nabijheid van deze instellingen en organisaties is van grote meerwaarde voor de universiteit, haar wetenschappers en studenten, en voor de organisaties zelf. Dat alles maakt Den Haag bovendien een aantrekkelijke stad om te wonen, te werken en te studeren."
www.universiteitleiden.nl/den-haag

Beide voorbeelden maken duidelijk dat wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1998 als 'mee-koppelende belangen' benoemde, nog steeds van betekenis is of zou kunnen zijn in het ruimtelijk beleid. Door de publieke voorzieningen niet meer slechts sectoraal te ontwikkelen, maar ze nadrukkelijk een voorhoedepositie te geven in een veel grotere ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld die van onze steden, kan een veelvoud van meerwaarde-effecten worden behaald.

Strategische inzet van gemeenschapsgrond kan van burgers woonproducenten i.p.v. woonconsumenten maken.

Digitaal woonstelsel

Grondwet
Artikel 22.2: Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid

Vanaf 1901 kennen wij in de Woningwet het fenomeen van de 'toegelaten instelling'. Dat wil zeggen dat deze instellingen het exclusieve recht hebben op de ontwikkeling van sociale huurwoningen. Aanvankelijk hadden deze woningbouwverenigingen en woningstichtingen een sterke binding met de traditionele zuilen in de politiek en de kerk. Huurders hadden bij een woningbouwvereniging ook een lidmaatschap. Met de toename van de woningbouwproductie, op dit moment hebben wij 2.4 miljoen sociale huurwoningen, zijn de woningcorporaties geprofessionaliseerd. Met de ontzuiling is ook binnen deze sector een verzakelijking opgetreden. De meeste toegelaten instellingen zijn thans stichtingen met een vastgoedportefeuille die hun huurders beschouwen als klanten. De leden van de doelgroep zijn echter huishoudens met een inkomen dat lager ligt dan 34.229 euro per jaar. In de

steeds verder liberaliserende woningmarkt zijn de huishoudens met lage inkomens meer en meer aangewezen op een sociale huurwoning. Echter ook bij de woningcorporaties neemt het segment goedkope woningen snel af (2009: 25.4% - 2015: 13.3%). De meeste huurders met een laag inkomen zijn dan ook voor de betaalbaarheid van hun wonen afhankelijk van een huurtoeslag vanuit de rijksoverheid. Kopen is voor deze doelgroep niet of nauwelijks haalbaar. Structuurkenmerk van ons woonstelsel is dat de toegelaten instellingen feitelijk een monopoliepositie hebben op de huisvesting van lagere inkomens.
De middengroepen, huishoudens met een inkomen van boven de 34.220 euro per jaar, hebben meer keus. Een hiervan, zo'n twintig procent is woonachtig in een corporatiewoning. Hiervan heeft bijna vijf procent een inkomen boven de huursubsidiegrens. De meeste huishoudens met een middeninkomen zijn woonachtig in een koopwoning.

Ons woningstelsel is, in de woorden van het huidige regeerakkoord "het op individuele basis huren van een woning van een externe partij en het individuele eigendom van een woning". Kortom, een eendimensionaal en digitaal opgebouwd stelsel van: of koop of huur. Waarom is dit zo? De belangrijkste reden is dat het wonen een politiek-ideologisch beladen dossier is. Voor de liberalen is de bevordering van het eigenwoningbezit een groot goed, terwijl de sociaaldemocraten zich vrijwel uitsluitend inzetten voor de betaalbaarheid van een huurwoning. Andere smaken kennen wij niet. Het is een politieke patstelling die de politiek al zo'n 100 jaar in de greep houdt. In andere landen kennen wij meer een open en vaak ook een eigendomsneutraal woonstelsel waarin burgers ook zelf de kans krijgen om zich bijvoorbeeld in een wooncoöperatie te organiseren.

In de Grondwet is 'bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid'. Die overheid heeft dat vanaf de Tweede Wereldoorlog inhoud gegeven door een sterk van bovenaf bepaald beleid. Op de locaties die voor woningbouw bestemd waren, werd aan de burgers nauwelijks een andere rol toegekend dan het huren of het kopen van een woning. De regie lag bij de lokale overheid die in samenwerking met institutionele partijen, te weten woningcorporaties, beleggers en projectontwikkelaars, de uitvoering ter hand nam. Deze uitvoerders zijn erop ingericht om de burger te voorzien van huisvesting als zijnde een 'klant', waarmee wordt uitgedrukt dat die vooral een woonconsument is. Anders dan in de omringende landen is er in ons land niet structureel plaats voor de burger als woonproducent.

Wederopbouw, stadsvernieuwing en Vinex
Na de Tweede Wereldoorlog domineert de woningnood. De overheid zet dan, in het kader van de wederopbouw, een sterk van bovenaf vormgegeven woningbouwbeleid uit. De naoorlogse wijken, geheel gebouwd volgens de principes van de CIAM, zijn hiervan het resultaat. De Bijlmer is hiervan wel het meest markante, zei het uiterst zuinig uitgevoerde, voorbeeld. Of in de woorden van de Heerlense kunstenaar Michel Huisman: "Ze hadden erg het modernisme in hun hoofd. En dat leunt altijd tegen de mensen die willen bouwen en zoveel mogelijk willen verdienen. En als je goed kijkt, dan zie je dat ze hier met te grote halen aan de gang zijn geweest."
Hoe het ook zij, voor de uitvoering van dit woningbouwprogramma worden vooral de woningcorporaties ingezet. Bijna de helft (47%) van de 2,4 miljoen sociale huurwoningen is in de periode 1945 tot en met 1979 door hen gerealiseerd. De particuliere beleggers, vaak pensioenfondsen als het ABP, de PPGGM en het BPF, hadden een klein deel van de woningbouwproductie. Daarnaast werd ingezet, met een reeks van premieregelingen, op de bevordering van het eigenwoningbezit.

In 1980 ontstaat er ruimte voor een beleid waarin de oude wijken centraal komen te staan. Dit stadsvernieuwingsbeleid legt de basis voor een breder herstel van onze steden. Anders dan bij de wederopbouw is er nu wel een relatie van de lokale overheid met de zittende bevolking. Deze dwingt het beleid in de richting van 'betaalbare huren' en het 'bouwen voor de buurt'. Opnieuw worden de

woningcorporaties de uitvoerders van het woningbouwbeleid. Maar liefst 30,6 % van het bestand van de sociale huurwoningen is in deze periode gerealiseerd. Achter de schijn van inspraak blijkt echter een sterke aanbodstructuur van woningbouwproducten. Want ondanks de inspraak van wijkbewoners blijkt dat de uitvoering van het beleid minder specifiek is dan aanvankelijk werd verondersteld. Voor mij als wethouder aanleiding om in 1984 de campagne 'Stadsvernieuwing als Kulturele Aktiviteit' op te starten om te komen een cultuuromslag in de wijze waarop wij het woningbouwbeleid inhoud gaven.

In de negentiger jaren zijn de grote opgaven, woningnood en stadsvernieuwing, onder controle en ontstaat er ruimte voor een meer vraag-gestuurd woningbouwbeleid. In het bouwprogramma zou de burger meer zeggenschap moeten krijgen om inhoud te kunnen geven aan zijn of haar woonwensen.

Het is ook de tijd waarin de kwantitatieve woningnood omslaat in een kwalitatieve woningnood. De kwaliteit van de bestaande woningvoorraad wordt door een groeiende groep burgers niet meer passend gevonden bij hun welvaartsniveau. In plaats dat burgers in staat worden gesteld om woonproducent te worden, zien wij dat institutionele hoofrolspelers, woningcorporaties en projectontwikkelaars, van plaats wisselen. Daar er nu geen bewoners zijn die inspraak opeisen, valt de overheid met haar uitvoerende bondgenoten volledig terug op een aanbod-gestuurd woningbouwbeleid. De burger die wel wil verhuizen van het appartement in de naoorlogse wijk naar een eengezinswoning op een buitenlocatie staat weer opnieuw in de rij. Nu voor een projectmatig gebouwde eengezinswoning die door de projectontwikkelaar van de hand wordt gedaan tegen de marktprijs op de vrijewoningmarkt. Waar voorheen nog gekeken werd naar de verhouding kosten/kwaliteit, zien wij nu dat de koopprijs wordt bepaald door de woningmarkt. De prijzen stijgen daarmee ver uit boven de feitelijke kostprijs. Waar het in de stadsvernieuwing nog ging om betaalbare huren zien wij hier dat burgers, staande in de wachtrij, een explosieve verhoging van de koopprijs accepteren. In de Vinex wordt de winstmaximalisatie belangrijker dan de woonmaximalisatie.

Wanneer wij kijken naar de architectuur van onze woningbouwproductie, zien wij dat deze sterk gedomineerd wordt door een vrij gesloten structuur van de bouwnijverheid. De bouwwereld bestaat uit een beperkt aantal relatief grote spelers. Door middel van grondposities beheersen zij een groot deel van de woningbouwproductie. Een gevolg is dat er sprake is van een ver doorgevoerde standaardisatie. Zo bestaat zo'n kleine 80% van de miljoen woningen die op de VINEX-locaties zijn gerealiseerd uit standaard-eengezinswoningen in een rij met een min of meer gelijke typologie. Het is dan ook gebruikelijk dat de opdracht van de architecten op de Vinex-locaties zich beperkt tot variaties in het gevelbeeld. Je kan dan ook met recht spreken van een kunstmatige diversiteit van de VINEX.

Slechts sporadisch is er ruimte gecreëerd voor particulier opdrachtgeverschap. In Enschede is met de wijk Roombeek, ontstaan na de ramp met de kruitfabriek, een gunstige uitzondering. Hier konden 400 huishoudens op een kavel hun eigen huis bouwen. In veel Vinex-locaties is het slechts een vorm van windowdressing. De meest cynische variant zien wij in de Waalsprong bij Nijmegen, waar op de hoeken van de straten met standaard-eengezinswoningen, woningen staan die door particuliere burgers zijn gebouwd. Zij mogen de standaardproducten maskeren.

Zelf pleit ik al vanaf 1994 voor een fundamenteel ander woningbouwbeleid, waarin de burgers de kans krijgen om zelf woonproducent te zijn. Binnen de stadsvernieuwing was het in ieder geval een principiële strijd om invloed en zeggenschap van bewoners op hun eigen buurt te krijgen.
De echte inspiratie heb ik, opvallend genoeg, opgedaan toen ik als directeur van het Nederlands Architectuurinstituut een afscheidstentoonstelling maakte over een vijftal zelfbouwwijken in wat wij toen nog ontwikkelingslanden noemden. In deze wijken bood de overheid, in het meest gunstige geval, een fysieke structuur aan en werden arme burgers in staat gesteld om zelf, en geheel zonder subsidies, te voorzien in de eigen huisvesting. De zelfbouw, waarbij iedere woning anders was, leverde een spectaculaire diversiteit op. Op zo'n moment werd mij ten volle duidelijk dat ook onze Nederlandse steden in de eerdere eeuwen zo hun vorm hebben gekregen. Daarin zien wij, naast de revolutiebouw, zeer spectaculaire combinaties van overheidsplanning en particulier initiatief. Het meest eclatante voorbeeld hiervan is het werelderfgoed van de Amsterdamse grachtengordel. Hier liet de behoefte aan planning van het Vroedschap zich heel wel combineren met een maximum aan vrijheid voor burgerinitiatief om een eigen woning te realiseren. Waar de Bijlmermeer inmiddels, met een ruime mate van overheidssteun, is geherstructureerd, zien wij dat de grachtengordel nog steeds recht overeind staat. De structuur heeft aangetoond duurzaam te zijn, de veranderingen in de tijd te doorstaan en met vooral particulier geld onderhouden te kunnen worden. Het blijkt een kenmerk van veel wijken waarin planning en particulier initiatief samengaan. Hoe kan het toch dat er in ons land zo weinig ruimte wordt gegeven aan de burger om zelf te voorzien in de eigen woon- en leefsituatie?

Voor mij was de aanvaarding van het wethouderschap in Almere een mogelijkheid om in de praktijk aan te tonen dat er wel degelijk een ander woningbouwbeleid mogelijk is. In Almere, de stad van de standaardproductie die van bovenaf is ontwikkeld, hebben wij hiervoor verschillende strategieën ontwikkeld. Anders dan de oudere gemeenten heeft Almere als voordeel dat de grond in handen is van de overheid. Het gemeentebestuur is dan ook in staat een directe relatie aan te gaan met zijn burgers via gronduitgifte. Op beleidsniveau zijn de 'Almere Principles' ontwikkeld, waarvan 'mensen maken de stad' er één is. In de vorm van het particulier opdrachtgeverschap krijgt dat letterlijk zijn kans.

Ik wil er twee benoemen, te weten het Homeruskwartier en Oosterwold.

Homeruskwartier

Het Homeruskwartier, een nieuwe wijk aan de westkant van de stad, heeft zo'n 3000 woningen en een eigen centrum. Samen met projectleider Jacqueline Tellinga en de tegenwoordige Rijksbouwmeester Floris Alkemade is het Homeruskwartier in 2006-2007 als een staalkaart voor particulier opdrachtgeverschap ontwikkeld. Een staalkaart, omdat ik tenminste één wijk in Nederland wilde waarin álle vormen van particulier opdrachtgeverschap een plek zouden krijgen. Zonder dat het werd uitgesproken, moest deze wijk het karakter krijgen van een Weissenhofsiedlung welke in 1927 is gebouwd in Stuttgart. Dan wel het Case Study House in 1950 in Los Angeles. Deze beide wijken waren het resultaat van een publieke bouwmanifestatie op de schaal van 1:1 waarin voorbeelden van het nieuwe bouwen uit die tijd werden getoond. De projecten waren voorbeeldig, hun tijd ver vooruit en beïnvloedden de architectuur in de hele wereld. Mij ging het nu echter niet om architectuur, maar om te laten zien hoezeer de kracht van mensen een stad kwaliteit en vooral meer diversiteit zou kunnen geven. En, kan ik terugkijkend constateren, er is ook echt een staalkaart ontstaan. Werkelijk alle vormen van particulier opdrachtgeverschap zijn hier samengebracht. Gestimuleerd door de titel 'Ik Bouw Mijn Huis in Almere' hebben wij een veelvoud van typologieën geïntroduceerd. Zo ontstonden onder andere benamingen als 'ik bouw duurzaam' en 'ik bouw in hout', 'ik bouw met elkaar.

De wijk zelf is vrij klassiek gerealiseerd. Dat wil zeggen dat de gemeente, in de persoon van Jacqueline Tellinga, samen met Floris Alkemade een stedenbouwkundig plan maakte waarin de openbare ruimte gedefinieerd is. In het plan zijn velden opgenomen waar telkens een ander type particulier opdrachtgeverschap een kans zou krijgen. Op een kavelpaspoort van een A4 stonden de regels waarmee de opdrachtgever te dealen had. Daarmee was er vooraf helderheid naar opdrachtgever, maar misschien nog wel veel belangrijker naar het gemeentelijk apparaat. Dat kon ook niet komen met nieuwe regels.

Het welstandstoezicht werd belegd bij de stedenbouwkundige, als zijnde de supervisor. Hij kon beslissen of het paste of niet. Later is ook deze vrijheid vergroot en werd 'welstandsvrij' meer uitgangspunt.

Nu terugkijkend is er een explosie aan creativiteit ontstaan. Zelfs wanneer het ging om catalogusbouw, is te zien dat deze standaardplannen verrijkt werden met eigen interpretaties van de

opdrachtgever. In zo'n 40% is er echter sprake van een uniek ontwerp, waarbij de opdrachtgevers vaak verder zijn gegaan met hun wensen dan de gemeente aan eisen zou kunnen verzinnen. Ook is er een veelvoud aan onverwachte dingen gebeurd. Neem een huis zonder ramen, dat de nationale lichtprijs heeft gewonnen. Woningen die volledig energieneutraal zijn, alle verschillende typologieën komen in beeld. Daarnaast is de wijk een voorbeeld van sociale integratie. Nergens in Almere is de sociale diversiteit zo groot. Opdrachtgevers met kapitale villa's wonen tegenover de mensen die 'ik bouw betaalbaar' als uitgangspunt hadden.
'Ik bouw betaalbaar' is een program waarbinnen leden van de doelgroep voor de sociale huursector, zonder enige vorm van subsidie, hun eigen huis laten bouwen tegen een betaalbare woonlast. Door de individuele benadering is ook hier de diversiteit ongekend.
Het Homeruskwartier is nog min of meer volgens het concept van de Amsterdamse gordel opgebouwd. De gemeente maakt het ruimtelijk plan en de burger vult het in. Eenieder die nog vooroordelen heeft tegenover het particulier opdrachtgeverschap ('Belgische toestanden'), nodig ik uit om zelf eens te gaan kijken in het Homeruskwartier. Zeker voor degenen die teruggaan naar hun veilige Vinex-woning kan dit nog wel een interessante confrontatie zijn. De particuliere opdrachtgever woont niet alleen in een meer diverse wijk, maar heeft ook aantoonbaar meer waar voor zijn geld gekregen.
Tot slot, het Homeruskwartier had zijn start voor de crisis. Echter, anders dan de institutionele woningbouw, viel het particulier opdrachtgeverschap niet stil ten tijde van de financiële en economische crisis. De individuele opdrachtgevers kennen geen voorverkoopcijfers of uitgebreide risicoanalyses. Men heeft een voornemen en dat wil men bij voorkeur zo snel mogelijk uitvoeren. Daarmee staat het particulier opdrachtgeverschap dan ook garant voor een meer constante bouwactiviteit, ook in moeilijke tijden.

Almere Oosterwold

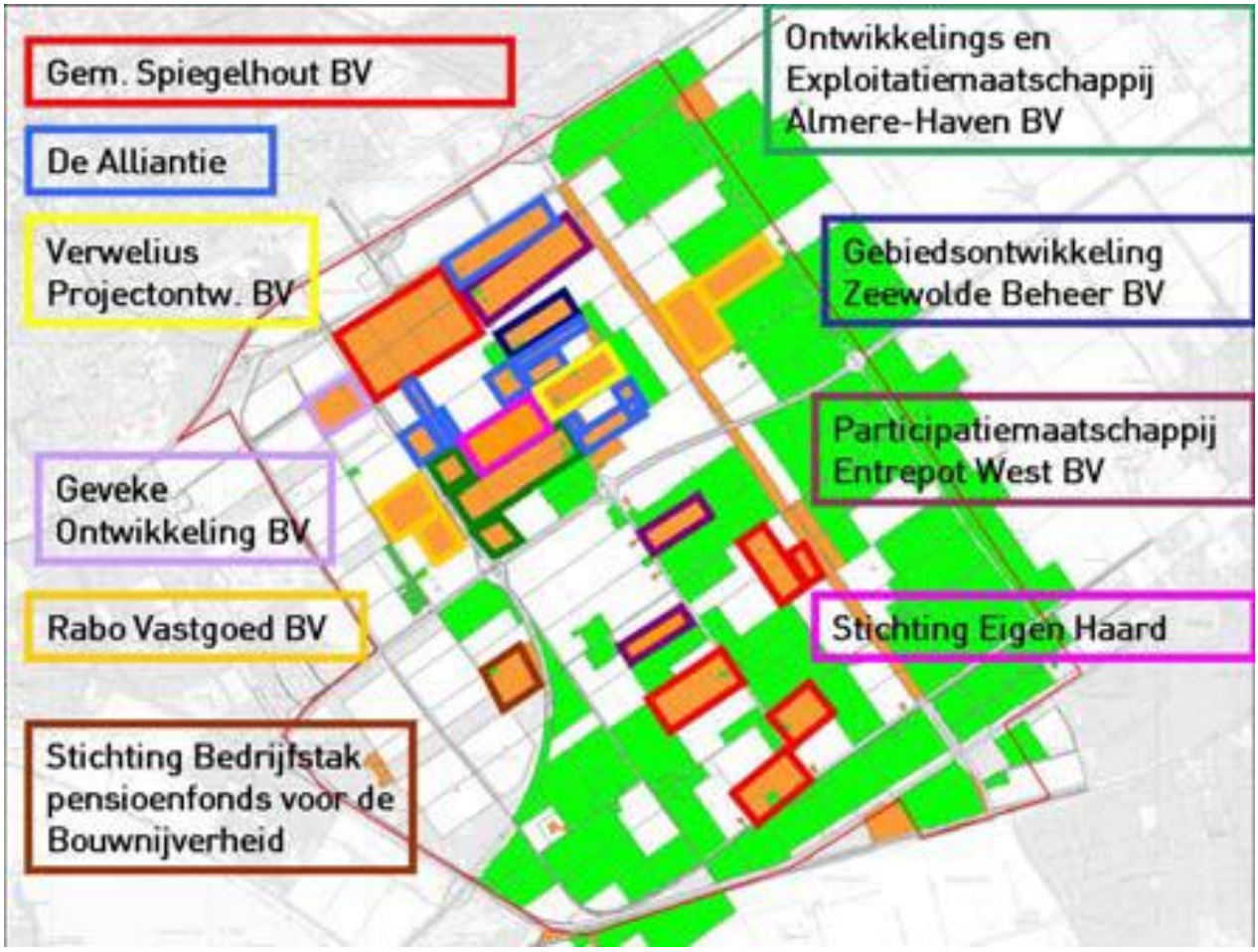
> *'Can we imagine the development of a truly self organized even almost anarchistic city (Bron: Studio Anarcity2011, Berlage Institute Rotterdam).*

Materieel is het Homeruskwartier weliswaar uniek in Nederland door de schaal waarin het particulier opdrachtgeverschap hier een kans heeft gekregen, toch is het nog steeds traditioneel in zijn middelen. De overheid blijft van bovenaf definiëren wat kwaliteit is en er ontstaat een andere aanbodstructuur, maar nu van kavels. Je kan er weliswaar je eigen woonwensen zo dicht mogelijk benaderen maar dan nog is de hoofdstructuur vrij gedetailleerd door het gemeentebestuur

vastgesteld. In de praktijk zijn deze beslissingen vaak gedelegeerd aan het ambtelijk apparaat. Het zijn ook vaak de keuzen, die op deze bureaus worden gemaakt, die bepalend zijn voor de vrijheid die

Grondspeculatie

Dankzij de landdrost Han Lammers is de poldergrond ondergebracht bij de stichting ERF. Deze stichting verpacht, namens de Staat, de grond aan boeren in Flevoland. Deze mogen de grond bewerken, totdat zij nodig is voor de stadsuitbreiding van Almere. Een deel van Oosterwold valt onder het grondgebied van de gemeente Zeewolde. Ten tijde van de kabinetten van Paars heeft de liberale minister van financiën Gerrit Zalm besloten dat de grond welke onder de jurisdictie viel van Zeewolde wel kon worden verkocht aan de boeren die aldaar het land pachtten. Deze boeren lieten zich dat geen twee keer zeggen en kochten de grond tegen een agrarische waarde. Vrijwel direct daarna is er een speculatie op gang gekomen. Vrijwel alle boeren roken het grote geld en hebben in de kortst mogelijke tijd hun gronden overgedaan aan projectontwikkelaars, waaronder een aantal grote woningcorporaties die, net als in de Vinex, ook hier hun bouwproductie wilden veiligstellen. Enorme bedragen zijn er hierin omgegaan. Geld, dat via de woningbouw moest worden opgebracht. Is het gek dat het allemaal standaardproducten zijn? Ook de handel in grond moet worden terugverdiend. De aanpak die in Oosterwold is ontwikkeld gaf het gemeentebestuur de kans om te bouwen buiten het aangekocht bezit van deze 'gebiedskapers'.



burgers in het 'maken van de stad' wordt gegund. En, zo gaat dat nu eenmaal: iedereen wil er niet voor niets zijn. Dus eenieder oefent zijn invloed uit. Dat, opgeteld bij de behoefte van een verzorgingsstaat om toch maar zoveel mogelijk risico's uit te bannen, maakt dat wij al snel omkomen in regelgeving. Dit is niet per se opzet of een onvriendelijke daad jegens de burger, maar veel eerder

een cultuurvraagstuk. Wij denken dat dit de normale gang van zaken is en dat het dus zo hoort. Maar dat is niet waar. Zelfs bij de huidige overgereguleerde regelgeving die het bouwen vergezelt, kan een veel grotere vrijheid gecreëerd worden, maar het gebeurt niet of nauwelijks. Kan de politiek, de overheid en dus ook die ambtenaar ruimte geven aan burgerinitiatief? Voor mij is het altijd weer de vraag: hoe je deze vrijheid in gebondenheid kan maximaliseren. Een goede reden om, na de positieve ervaringen in het particulier opdrachtgeverschap, te bezien hoe wij de basisgedachte van 'mensen maken de stad' zouden kunnen gaan radicaliseren. Is het mogelijk om bij de ontwikkeling van een groot en omvangrijk nieuw staddeel, Almere-Oost: 4300 ha, het initiatief van bij de burger te laten? Afstand te nemen van de gewoonte om als overheid alles vast te leggen? En dus ook de onvermijdbare regels om te zetten in spelregels die creativiteit oproepen? Goed, er zijn altijd spelregels. Maar hoe onthouden wij ons van het ritme van een gedetailleerd bestemmingsplan met een precieze invulling van de infrastructuur en een verkaveling? Welke spelregels maken het mogelijk dat, zoals in het geval van Oosterwold, wel het toekomstig landschappelijk karakter van het gebied wordt veiliggesteld, maar dat toch de burgers, individueel of als groep, existentieel mogen en kunnen zijn?
In het kader van Structuurvisie Almere 2.0 hebben wij samen met Winy Maas van MVRDV, onderzocht hoe aan de oostkant van de stad de vrijheid om de stad te maken aan de burger kon worden (terug)gegeven. Wij stonden een organische stedenbouw voor, waarbij de burger centraal zou staan. De uitgangspunten hier waren gunstig, omdat hier de grond historisch van de Rijksoverheid is. En dat nu, is juist op de meeste Vinex-locaties in het land niet het geval.

In al die situaties hebben projectontwikkelaars en woningcorporaties grondposities ingenomen. Materieel hebben zij hiermee de ontwikkeling en de productie van de woningbouw op deze locaties bedrijfsmatig ingekocht. Vervolgens kunnen zij, conform het zelfrealisatiebeginsel in ons land, en met een beetje handig ondernemerschap met - vaak - het kapitaal van belanghebbende bouwbedrijven, het grootste deel van de bouwkolom naar zich toehalen. Ook in Almere-Oost/Zeewolde hebben zij ingebroken (zie kader over grondspeculatie). Voor het gemeentebestuur in Almere een reden om iedere ontwikkeling aan de oostkant van de stad stil te leggen: zij wist wat een gewenste ontwikkeling zou zijn. En toen dat was uitgekristalliseerd, werd in volle omvang duidelijk dat deze ontwikkelaars niet de doelgroep waren voor de gebiedsontwikkelaars van het Oosterwold.

De vraag: 'hoe dan wel?', werd in 2011 inhoudelijk beantwoord in het kader van het Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RAAM, Provincie Flevoland, Almere, Zeewolde en het ROVB). Ook nu weer werd Winy Maas gevraagd om als stedenbouwkundige het plan met ons uit te werken. Daarbij hebben wij eerst geformuleerd wat de essentie, het programma, de ambities en welke condities zouden moeten gaan gelden voor Oosterwold. Duidelijk was dat het gebied, in aansluiting op de Gooi- en Vechtstreek, een sterk landschappelijk karakter zou moeten gaan krijgen. Er zouden dan ook niet meer dan 15.000 woningen, van de 60.000 die de schaalsprong Almere betreffen, op deze locatie gerealiseerd mogen worden. Binnen dit raamwerk ging het, in de woorden van Winy Maas, om de vraag 'zouden we een dergelijk particulier opdrachtgeverschap niet kunnen uitbouwen naar een grotere schaal?' Een schaal waarbij de toekomstige eigenaren niet alleen hun huizen ontwerpen en maken, maar ook hun wegen, hun watergangen, hun energievoorziening, hun afvalverwerking. Waarin we weer collectief de stad maken?

In de ontwikkelstrategie Almere Oosterwold is een set van spelregels opgesteld waarbinnen een veelvoud van particuliere burgers, al dan niet in een groep georganiseerd hun eigen idee, noem het hun droom, kunnen realiseren. Deze spelregels zijn primair bedoeld om de organische ontwikkeling niet te beknotten maar mogelijk te maken. Het gaat hier om een tiental spelregels:

1 Mensen maken Oosterwold
2 Vrije keus in kavels
3 Generiek kavel met vast ruimteverdeling

4 Specifiek kavel met variabele ruimteverdeling
5 Meebouwen aan de infrastructuur
6 Vrijheid en restricties voor bebouwing
7 Oosterwold is groen
8 Kavels zijn verregaand zelfvoorzienend
9 Iedere kavelontwikkeling is financieel zelfvoorzienend
10 Publieke investeringen zijn volgend

Nu, zes jaar na de publicatie van de nota 'Almere Oosterwold, Land-Goed voor Initiatieven' is er, in de luwte van onze ruimtelijke ordening, een – voorlopig nog stille - revolutie gaande in Almere Oosterwold. De burgers, vanuit alle delen in ons land, hebben Almere Oosterwold ontdekt als een 'vrijland' waarbinnen zij geen woonconsument meer zijn, maar echt als woonproducent inhoud kunnen geven aan het eigen wonen. Met een overweldigende belangstelling van maar liefst 400 initiatieven laat Almere zien dat het heel goed anders zou kunnen in de ruimtelijke ordening in ons land.

Waar is de sleutel voor de Rijksoverheid om, juist de dynamiek van vastgoed, tot troef te maken in het genereren van een hoog maatschappelijk rendement?

Voor mij ligt de sleutel in de wijze waarop wij onze ruimtelijke ordening vormgeven. Juist binnen de ruimtelijke ordening is het mogelijk keuzen te maken waarbij alle relevante sectorale belangen bijeen kunnen worden gebracht. Op basis hiervan kan worden gezocht naar oplossingen die een integraal karakter hebben en dus de verschillende deelbelangen dienen, maar ook ondersteunend aan elkaar laten zijn. Het Manifest van het Jaar van de Ruimte (2016) geeft daarvan een goede illustratie.

We maken Nederland samen

ZEVEN ONVERMIJDELIJKE OPGAVEN VOOR 2040

Opgave 01 **Versterk het stedennetwerk**
Flexibiliteit maakt de Nederlandse metropool krachtig
Opgave 02 **Maak ruimte voor de energietransitie**
Een Deltaprogramma voor een energieneutraal Nederland
Opgave 03 **Zet water in als kwaliteitsimpuls**
Water en ruimte: het koningskoppel voor de toekomst
Opgave 04 **Breng agrarische productie in balans met de omgeving**
Een footprintloze landbouw met meer toegevoegde waarde
Opgave 05 **Zorg voor een gezonde leefomgeving**
Gezondheid, veiligheid en toegankelijkheid zijn topprioriteit bij wijkontwikkeling
Opgave 06 **Anticipeer op nieuwe technologie**
Slim omgevingsbeleid voor maatschappelijk relevante innovaties
Opgave 07 **Benut bestaande bebouwing**
Een nieuwe bouwcultuur voor een flexibeler ruimtegebruik

VIJF PRINCIPES OM SAMEN TE WERKEN AAN DE WOON- EN LEEFOMGEVING VAN 2040

Principe 01 **Opgaven verbinden**
In gebiedscoalities de verkokering te lijf
Principe 02 **Vertrouwen in particulier initiatief**
Ontzorgende overheidsparticipatie stimuleert de maatschappelijke energie
Principe 03 **Regels in dienst van actie**
Meer handelingsruimte voor vernieuwende initiatieven
Principe 04 **Omgevingskwaliteit beheren en creëren**
Geen kwaliteit zonder beleid
Principe 05 **Lerend ontwikkelen**
Nieuwsgierigheid loont

Manifest: Jaar van de Ruimte 2016

Echter waar de ruimtelijke ordening (1945-1990) de politiek agenda domineerde, en juist sectorale doelstellingen en budgetten bijeenbracht, lijkt deze ambitie losgelaten. Zo ontbreekt in het Regeerakkoord een nadrukkelijke koppeling van de ruimtelijke opgave, ambities, de inzet van het publieke vastgoed en het budgettair kader. Wel zijn er tal van sectorale doelstellingen geformuleerd die van grote invloed zijn op de ordening van de ruimte, te weten: Omgevingswet c.q. Nationale Omgevingsvisie, Verduurzaming, Woningbouw/opvang asielzoekers, Energie, Mobiliteitsfonds en Stadslandbouw.

Er is gelukkig een positieve kans op een herstel van de positie van de ruimtelijke ordening en vooral om inhoud te kunnen gaan geven aan de benadering zoals ik deze voorsta en in dit betoog uiteen heb gezet. In de portefeuille van de nieuwe minister van Binnenlandse zaken Kajsa Ollogren komen een drietal relevante beleidsterreinen samen: Ruimtelijke ordening, Wonen en Rijksvastgoed. Dit zijn de instrumenten en ingrediënten die voor de benadering die ik bepleit een basisvoorwaarde zijn.

Lessen voor een dynamisch vastgoedbeleid

1. Formuleer als Rijksoverheid de ruimtelijke opgave.

2. Maak in de vastgoedsturing het maatschappelijk rendement tot leidend principe dat financieel rendement of het behartigen van deelbelangen overstijgt.

3. Kies voor een beperkt aantal nationale sleutelprojecten.

4. Creëer samenwerkingsverbanden tussen overheden en publieke instellingen waarbij integratie van functies op sleutellocaties doel is.

5. Laat als Rijksoverheid het eigen vastgoed (inclusief de inbreng van grond) ondersteunend zijn aan deze sleutelprojecten.

6. Neem, als stimuleringsmaatregel, waar noodzakelijk ‘excessieve bouwkosten en integratiekosten’ weg opdat met de inzet van sectorale middelen het succes van deze sleutelprojecten kan worden geborgd.

De Rekenkamer zou er goed aan doen om:

1. Verantwoording begint bij de vraag wat het (ruimtelijk) beleid is.

2. De inzet van vastgoed te betrekken bij de beoordeling van een doelmatig en verantwoord ruimtelijk beleid.

3. Daarvoor ook zelfstandig te onderzoeken hoe een slimme inzet van publiek vastgoed hieraan kan bijdragen.

4. Te bevorderen dat transparant wordt gemaakt, hoe in het vastgoedbeleid en de sturing ervan de beoogde maatschappelijk rendement worden geformuleerd, geeffectueerd en geëvalueerd.