

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132243>

Please be advised that this information was generated on 2021-05-09 and may be subject to change.

Zelforganisatie in stad en uiterwaard

Erwin van der Krabben, Karel Martens en Erik Opdam



Mede ingegeven door bezuinigingen stimuleren overheden burgers steeds vaker tot vormen van zelforganisatie. De overheid faciliteert en (groepen van) burgers, eigenaren, belanghebbenden of gelijkgestemden richten de ruimte in of beheren de ruimte. Maar wat is dan een goede aanpak? Het project Delta Oost onderzocht en experimenteerde met vormen van zelforganisatie in drie verschillende ruimtelijke domeinen: uiterwaardenbeheer in het landelijke gebied, zelforganiserend parkeren en transformatie in het stedelijk gebied.



Decennialang is de ruimtelijke ordening in Nederland en in veel andere landen gebaseerd geweest op de gedachte dat de ruimtelijk orde een soort publiek goed is dat door de overheid moet worden aangeboden en beheerd. Niet voor niets wordt soms in de internationale literatuur naar die Nederlandse ruimtelijke ordening verwezen als het *planning paradise*. Lokale overheden hebben hun taak letterlijk opgevat en hebben naar hartenlust ontwikkelaar gespeeld. Met het actieve gemeentelijke grondbeleid zijn gemeenten in staat geweest zelf de regie te nemen over de inrichting van de ruimte. Inmiddels is ook bekend dat daaraan de nodige risico's verbonden zijn en dat de uitkomst van het proces niet altijd succesvol is. De onverkoopbaarheid van de bouwgrond in de afgelopen jaren heeft veel gemeenten in financiële problemen gebracht. Een ander probleem van een door de overheid 'geproduceerde' en beheerde ruimtelijke ordening is dat die productiemethode vaak inflexibel is en niet snel genoeg kan inspelen op veranderende omstandigheden. Bovendien wordt de kans gemist dat vanuit de markt innovaties worden bedacht die het productieproces verbeteren of versnellen.

Vanuit de economische wetenschappen valt echter te leren dat er op z'n minst twee alternatieven zijn voor de 'ruimtelijke ordening als publiek goed'-

benadering. De onlangs overleden Nobelprijswinnaar Ronald Coase stelt dat publieke goederen het gevolg zijn van onvolledig geformuleerde eigendomsrechten over dat goed (Coase, 1960). Omdat de eigendomsrechten niet goed afgebakend zijn, blijft het goed in het publieke domein. Een voorbeeld hiervan is de openbare ruimte in een binnenstad. Particulieren zullen niet snel de productie van de openbare ruimte op zich nemen, omdat het gebruik van die openbare ruimte moeilijk af te bakenen is. De oplossing van Coase, voor goederen die in het publieke domein verkeren, is dat de overheid volledige eigendomsrechten toekent aan het goed. Daarmee wordt het een privaat goed en kan de eigenaar er een prijs voor vragen. Een voorbeeld hiervan is een particuliere parkeergarage. Op basis van het gedachtegoed van Coase kunnen planologen de ruimte ordenen door markten in rechten te creëren, vergelijkbaar met markten in emissierechten. Ook in de Nederlandse ruimtelijke ordening is hiermee ervaring opgedaan (zie bijvoorbeeld Needham, 2005). Zo zijn er bijvoorbeeld in krimpregio's initiatieven om de transformatie van een gebied te reguleren met behulp van verhandelbare ontwikkelingsrechten, gecombineerd met de plicht om bij te dragen aan de kosten van de transformatie.

tie. Het toewijzen van eigendomsrechten is niet hetzelfde als vrije marktwerking. Coase stelde nadrukkelijk dat instituties noodzakelijk zijn om de grenzen te bepalen van het markthandelen.

Een andere Nobelprijswinnaar in de economie, Elinor Ostrom, biedt inzicht in het beheer van zogenaamde *common pool resources* (Ostrom, 1990). Common pool resources zijn schaarse goederen waarvan iedereen gebruik kan maken. Overmatig gebruik leidt tot de teloorgang van dat goed (*the tragedy of commons*) en daarom is een interventie gewenst. Sommige economen pleiten er voor dat de overheid het beheer op zich moet nemen en volgelingen van Coase zouden er voor pleiten om een markt te creëren. Ostrom laat echter zien dat zelfregulering door de belanghebbenden vaak een uitstekend alternatief vormt, mits aan een aantal institutionele voorwaarden wordt voldaan. Het werk van Ostrom richtte zich onder meer op het gebruik van weidegronden, bossen, olievelden en visgronden. Maar ook de stedelijke openbare ruimte en de uiterwaarden in het landelijk gebied kunnen als een common pool resource worden opgevat.

Zelforganisatie gedefinieerd

Zelforganisatie in ruimtelijke ontwikkeling is te definiëren als een strategie of proces dat gebaseerd is op spontane, lokale interacties tussen stakeholders onder voorwaarden die door de stakeholders zelf zijn vastgesteld, zonder interventie door de overheid (Portugali, 2000). Spontane, bottom-up samenwerking leidt vaak tot een duurzamere en meer efficiënte ruimtelijke ontwikkeling, stellen ook auteurs als Healey (2003) en Webster en Lai (2003). Ostrom (1990) noemt een

aantal institutionele voorwaarden die kunnen bijdragen aan het succes van zelforganisatie. Zo moeten de *commons* duidelijk begrensd zijn, moet er een stok achter de deur zijn om *freeriders* zo nodig te dwingen mee te doen en bij voorkeur kennen de gebruikers elkaar.

In dit artikel worden de resultaten van drie experimenten met nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling en -beheer in verschillende ruimtelijke domeinen beschreven: uiterwaardenbeheer langs Waal en Bovenrijn, zelforganiserend parkeren en transformatie in het stedelijke gebied. In de eerste casus gaat het om een zuivere vorm van zelforganisatie, terwijl in de tweede en derde casus in feite sprake is van een hybride sturingsarrangement. Daarbij kiezen eigenaren voor een vorm van zelforganisatie, maar maken zij tegelijkertijd gebruik van de mogelijkheid om een markt te creëren waarop rechten kunnen worden verhandeld.

Beheer van uiterwaarden

Grondeigenaren en terreinbeherende organisaties die samenwerken in het beheer van de uiterwaarden, kunnen aanzienlijk op beheerkosten besparen. Dat geldt voor vrijwel alle uiterwaarden langs de grote rivieren. In één voorlopergebied, Rijnwaardense uiterwaarden, schatten de beheerders in dat een besparing tot vijftig procent mogelijk is. Voorwaarde is dat het gezamenlijk beheer in de nabije toekomst vijfhonderd hectare zal beslaan. Daarvoor moeten zij dan wel voldoende flexibiliteit krijgen van de overheden.

Het buitendijkse gebied langs rivieren herbergt in het algemeen veel functies. Bij hoogwater stroomt de rivier erover



Foto boven: Jan Vliervoet, foto's onder: RWS Beeldbank

en Rijkswaterstaat verwijderd bomen en struweel (*Programma Stroomlijn*). Het staat onder Europese bescherming als *Natura 2000*-gebied met een beheerplan van de Provincie. Waterschappen onderhouden de dijken. Er vindt landbouw, zand- en kleiwinning plaats, er wordt gewoond en gewerkt. De verschillende eisen van de overheden maken het beheer kostbaar. Er gelden verschillende manieren van financieren (van subsidie, naar opdrachten en desnoods bestuursdwang) en soms ronduit tegenstrijdige eisen. Rijkswaterstaat vraagt bijvoorbeeld aan de Provincie ontheffing

van de *Flora- en faunawet* om bomen te kappen in de stroombaan en volgens de gemeenten moet zij die herplanten. Individuele eigenaren moeten ieder apart voldoen aan alle eisen en in een uiterwaard zijn doorgaans vele eigenaren. In de Rijnwaarden waren het er 126 in een gebied van 1.200 ha.

Samenwerking biedt voordelen. Eigenaren kunnen beslissen dat zij de natuur ontwikkelen op plaatsen waar dat eenvoudiger kan en het niet in conflict komt met de waterdoorstroming. Zij kunnen het

beheer uitvoeren, bijvoorbeeld door jaar rond begrazing door paarden en runderen, die zich niet aan eigendomsgrenzen houden. Aanvullend beheer (maaïen, bloten, verondiepen) doen zij gezamenlijk of laten zij doen door de vereniging van agrarisch natuurbeheer.

De onderzoekers en de speciaal daarvoor door het programma *WaalWeelde* opgerichte *Taakgroep Uiterwaardenbeheer* hebben voor de samenwerking van eigenaren en voor de aansturing door de overheden modellen ontwikkeld. Eigenaren kunnen zich per uiterwaard of riviertraject bestuurlijk verenigen in een vereniging van eigenaren, een *business investment zone* (naar analogie van winkeliersverenigingen die investeren in de openbare ruimte), een stichting of vennootschap. Ook een interne markt van diensten, waarin ook de externe kosten aan de andere eigenaren worden vergoed, is mogelijk.

Deze zelforganisatie door eigenaren vraagt ook wat van de overheden. Die moeten hun eisen en doelen kaderstellend formuleren, onderling goed afstemmen, maar ook voldoende flexibiliteit en ondernemingsruimte aan de eigenaren laten voor hun keuze en uitvoering van maatregelen. Eigenaren beslissen dan zelf over de allocatie van functies, voldoen beter en meer flexibel (ook in de tijd!) aan de conflicterende natuur- en waterveiligheidseisen en zij benutten de schaalvoordelen. De samenwerkingsverbanden van eigenaren en beheerders per uiterwaard of riviertraject, (zoals die in proefgebied Rijnwaarden) noemen we *Waardschappen*. Voor overkoepelende aansturing van deze Waardschappen, afstemming van overheidsbeleid, -eisen en -regels stelt de

Taakgroep een projectorganisatie van de verschillende overheidslagen voor op het niveau van de hele rivier: voor de Waal het *Waalschap*. De provincie Gelderland heeft inmiddels een dergelijk projectbureau aan haar bestuurlijke partners voorgesteld. Met deze constructies voeren een taakstellende overheid en de netwerksamenleving van eigenaren het uiterwaardenbeheer effectiever en efficiënter uit, zoals de eigenaren in proefgebied Rijnwaarden verwachten. De verwachte effecten op de schaal van de hele rivier de Waal zullen de komende jaren blijken in een meerjarige praktijktoets.

Zelforganiserend parkeren

Sinds de jaren zestig is het autobezit in Nederland in rap tempo toegenomen. Om een tekort aan parkeerplaatsen te voorkomen hebben planologen minimum parkeernormen geïntroduceerd (Shoup, 2005). Deze normen schrijven voor dat bij elke nieuwe ruimtelijke ontwikkeling een minimaal aantal parkeerplaatsen moet worden aangelegd, voldoende om te voorzien in de verwachte behoefte. De keerzijde van deze oplossing is langzaam duidelijk geworden: grote parkeerterreinen, lage dichtheden, soms onaantrekkelijke wijken en bedrijventerreinen, en een overmatig gebruik van de auto. Nog belangrijker zijn de hoge kosten: de parkeerplaatsen moeten immers door iemand worden betaald. Juist in deze tijd drukken parkeerkosten zwaar op de exploitatie van nieuwe gebiedsontwikkelingen.

De vraag is dan ook of er geen betere oplossing is om schaarste aan parkeerplaatsen te voorkomen. Feitelijk ontstaat schaarste aan parkeerruimte omdat de rechten over de parkeerplaatsen op de openbare weg niet goed zijn toebedeeld.

Iedereen kan zich die plaatsen toe-eigenen. Hierdoor kunnen ontwikkelaars zich als freerider gedragen en gebruik maken van de openbare ruimte in plaats van zelf parkeerplaatsen aan te leggen. Minimumparkeernormen voorkomen dit freerider-gedrag. Een maatschappelijk goedkopere oplossing is echter het toewijzen van rechten aan de parkeerplaatsen op straat. Feitelijk gebeurt dat al in veel binnensteden. Zo worden parkeerplaatsen in woonwijken gereserveerd voor de bewoners met bewonersvergunningen en zorgt betaald parkeren voor een financieel mechanisme waarmee langparkeerders als forensen de facto worden uitgesloten van gebruik.

Door systematisch eigendomsrechten toe te wijzen over alle parkeerplaatsen in de openbare ruimte, kan een schaarste aan parkeerplaatsen worden voorkomen. Het wordt bovendien mogelijk om de beslissing over het aantal te bouwen parkeerplaatsen over te laten aan ontwikkelaars. Die kunnen immers niet terugvallen op openbare parkeerplaatsen voor het bedienen van de parkeerbehoefte van de gebruikers van hun panden. Ze zullen zelf met oplossingen moeten komen, op straffe van onverhuurbaarheid of onverkoopbaarheid van hun pand. Het voordeel is dat marktpartijen veel flexibeler kunnen zijn in het bieden van parkeeroplossingen dan minimum parkeernormen dat ooit kunnen zijn. In het laatste geval is er maar één oplossing: het aanleggen van het minimale aantal parkeerplaatsen. In het eerste geval kunnen ontwikkelaars niet alleen zelf inschatten hoeveel parkeerplaatsen benodigd zijn. Ze kunnen er bijvoorbeeld ook voor kiezen om slechts een deel aan te leggen en een andere deel bij te huren via

een leaseconstructie voor lange termijn. Ook zullen ontwikkelaars zelf op zoek gaan mogelijkheden voor dubbelgebruik om zo de hoeveelheid aan te leggen parkeerplaatsen te beperken, bijvoorbeeld door slimme combinaties van functies in elkaars nabijheid te ontwikkelen.

Zelforganisatie is zeker niet nieuw op het gebied van parkeren. Bedrijven huren en verhuren al onderling parkeerplaatsen en menige website brengt inmiddels vraag naar en aanbod van parkeerplaatsen bij elkaar. Een goed voorbeeld is voetbalclub PSV, die onlangs besloten heeft om de parkeerplaatsen bij haar stadion te (laten) verhuren buiten de wedstrijddagen. De vernieuwing zit in de veranderende rol van de lokale overheid. Niet langer probeert deze actief de vraag naar parkeren in te schatten en het aantal parkeerplaatsen voor te schrijven. In plaats daarvan creëert ze de voorwaarden waarbinnen partijen zelf hun parkeervraag kunnen oplossen. Kortom, het toewijzen van eigendomsrechten leidt hier tot nieuwe vormen van zelforganisatie.

Stedelijke herverkaveling

Boeren doen het al bijna honderd jaar: grond ruilen met elkaar zodat elke boer zijn bedrijfsvoering kan optimaliseren. Wanneer in de stad een gebiedsontwikkeling plaatsvindt is er ook vaak sprake van onhandige eigendomsverhoudingen. Stedelijke herverkaveling als instrument zou dan een goede strategie kunnen zijn om grondeigendommen te optimaliseren.

Al heel lang wordt in Nederland gesproken over de invoering van het instrument stedelijke herverkaveling. Lang was het instrument in Nederland niet echt nodig. Gemeenten hadden met het actieve

gemeentelijke grondbeleid immers al een goede strategie voor herverkaveling van grondeigendommen. In de huidige crisistijden lukt dat echter niet meer zo goed. Gemeenten mogen actief grondbeleid blijven voeren, zolang ze de risico's beheersbaar houden. Het is echter nuttig ook een ontwikkelstrategie te kunnen toepassen waarbij het initiatief niet bij de gemeente, maar bij de eigenaren ligt, zoals stedelijke herverkaveling. In veel andere landen werkt men al tientallen jaren met het herverkavelingsinstrument (Wolff de & Bregman, 2011).

Stel dat enkele eigenaren een kans zien om een bepaald gebied te transformeren en te vernieuwen, maar dat daarvoor de huidige eigendomsstructuur niet voldoet. Die eigenaren kunnen met elkaar overeenkomen om hun eigendomsposities (deels) te ruilen. Via grondruil kan iedere eigenaar aan zijn gewenste locatie komen. Het instrument kan ook ingezet worden om kleine verschuivingen in een binnenstad te faciliteren, waarbij in de ene straat de winkelfunctie versterkt wordt, terwijl in een andere straat op den duur andere functies de winkelfunctie gaan vervangen. Een eigenaar van een winkelpand in de te behouden winkelstraat die kansen ziet om een appartementencomplex neer te zetten, zou dan van locatie kunnen ruilen met een eigenaar die zijn winkel wil voortzetten, maar nu gevestigd is in een winkelstraat die in de toekomst van kleur gaat verschieten. Het doel van stedelijke herverkaveling is dat het eigenaren in de stad die willen investeren in een positie brengt om ook daadwerkelijk te gaan investeren. Het instrument van stedelijke herverkaveling biedt een kader voor samenwerking en zelfregulering. De gemeente faciliteert

met planvorming en moet vaststellen of de ontwikkeling past in het publieke belang.

Stedelijke herverkaveling is op vrijwillige basis nu al mogelijk, maar wordt zelden toegepast. Een stok achter de deur in de vorm van wetgeving lijkt gewenst. Die wetgeving is vooral nodig om twee zaken goed te regelen. In de eerste plaats zal het ruilen van gronden en panden meestal niet met gesloten beurzen kunnen plaatsvinden, omdat de ene locatie meer waard is dan de andere locatie. Dat betekent dat eigenaren elkaar onderling moeten compenseren. Daar is een zorgvuldige regeling voor nodig. In de tweede plaats kunnen zich situaties voordoen dat een meerderheid van eigenaren in een gebied een herverkaveling wenst en dat het plan goed past in de gemeentelijke visie, maar dat een of enkele eigenaren niet mee willen werken. In dat geval zou gedwongen ruil mogelijk moeten zijn, mits dat tenminste het publieke belang dient. Vanzelfsprekend moet ook dit zorgvuldig, in een wet, geregeld worden.

Voorwaarden zelforganisatie

Zelforganisatie lijkt een *buzz word* te zijn in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Als de overheid of grote marktpartijen van buiten het gebied niet meer kunnen of willen, dan biedt een collectief van eigenaren uit het gebied zelf misschien soelaas. Maar dat gaat niet vanzelf. In de complexe hedendaagse Nederlandse samenleving lijkt een faciliterende overheid in veel gevallen noodzakelijk.

In de eerste plaats zien we in verschillende ruimtelijke domeinen min of meer hybride vormen van sturing ontstaan. Ook in het geval van zelforganisatie is regie van de overheid nog steeds belangrijk. Dat

betekent dat overheden ook in de toekomst, paradoxaal genoeg, soms het initiatief moeten nemen tot zelforganisatie van eigenaren: help het collectief van eigenaren in het zadel. Tegelijkertijd kan zelforganisatie ook samengaan met het creëren van nieuwe markten in rechten. In de tweede casus gaat het om zelforganisatie van ontwikkelaars in een gebied in combinatie met een markt voor verhandelbare parkeerrechten; in de derde casus kiezen eigenaren in een gebied voor samenwerking in gebiedsontwikkeling en wordt een markt gecreëerd voor het ruilen van gronden.

In de tweede plaats zal de overheid altijd een planhorizon moeten schetsen en het publieke belang van een gewenste opgave moeten toetsen. Bij een collectieve actie zijn er vaak ook tegenstanders c.q. partijen die mogelijk gedupeerd worden. In de derde plaats is wet- en regelgeving in de vorm van een stok achter de deur soms noodzakelijk. De voorgenomen wetgeving voor de zogenaamde *bedrijven investeringszones* (BIZ-regeling) en stedelijke herverkaveling zijn daar voorbeelden van, die ook in het buitengebied, zoals de uiterwaarden toegepast kunnen worden. Voor een effectieve uitvoering is soms besluitvorming *by majority vote* gewenst. De ervaring leert dat de stok achter de deur er vaak toe leidt dat samenwerking op vrijwillige basis tot stand komt. In de vierde plaats is in een transitieproces casuïstiek belangrijk. Onbekendheid met het fenomeen weerhoudt partijen er soms van om er gebruik van te maken. De laatste randvoorwaarde is misschien een open deur, maar wel een belangrijke: zelforganisatie komt alleen tot stand als een ruimtelijke ontwikkeling financiële voordelen oplevert. Ontbreken die, dan zullen eigenaren niet snel geneigd zijn te investeren. Indien een bepaalde

opgave maatschappelijk gewenst is, maar niet kostendekkend, dan moet er nog steeds publiek geld bij.

De uiteindelijke keuze voor een geschikt sturingsarrangement is in de beschreven experimenten niet ideologisch bepaald, maar is vooral pragmatisch: wat werkt het beste, onder welke omstandigheden.

Erwin van der Krabben (e.vanderkrabben@fm.ru.nl) en Karel Martens (k.martens@fm.ru.nl) zijn beiden werkzaam bij de Radboud Universiteit Nijmegen, Sectie Geografie, Planologie en Milieu. Erik Opdam (e.opdam@ncadvies.nl) is werkzaam bij NC Advies.

Literatuur

- Coase, R.H. (1960) 'The problem of social cost', *Journal of Law and Economics*, jg.3, p. 1-44
- Healey, P. (2003) 'Collaborative planning in perspective', *Planning Theory*, jg.2, nr. 2, p. 101-123
- Opdam, E. & J.M. Fliervoet (2014) *Integraal uiterwaardenbeheer: naar een Waalschap*, NWO, Nijmegen
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge
- Portugali, J. (2000) *Self organization and the city*, Springer-Verlag, Berlijn
- Shoup, D.C. (2005) *The high cost of free parking*, Planners Press, Chicago
- Webster, C. & L.W.C. Lai (2003) *Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton
- Wolff, de & Bregman (2011) *Herverkaveling op ontwikkelingslocaties*, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag