

## **Rotterdam Waterstad 2035: van idee tot realisatie**

*Er worden in Nederland steeds meer plannen gemaakt voor water in het stedelijke gebied. Veel van deze plannen komen nauwelijks verder dan de boekenplank. Dat komt onder andere omdat er geen goede economische visie in is verwerkt, de haalbaarheid van het plan en de planonderdelen niet in het oog wordt gehouden en de ontwikkelingsrisico's niet worden benoemd. Ze zijn dan niet direct een inspiratiebron voor investeerders. De inzet van Rotterdam Waterstad 2035 is anders. Daarin draagt water bij aan een positieve ontwikkeling van de gemeente als geheel. De negatieve economische spiraal die is waargenomen kan met behulp van initiatieven rond water worden doorbroken, zoals dat in Zweden is gebeurd. Het begrip Qwerty wordt hier geïntroduceerd. Waterproblemen kunnen worden omgebogen tot waterkansen en tot betaalbare ontwikkelingen in de stad. Met de stedenbouwkundige visie in het vizier kunnen overheid en marktpartijen samen aan de slag. In een spel van intensieve interactie – geen eenrichtingsverkeer maar inspelen op wederzijdse afhankelijkheid – bemiddelen het haalbare en aanvaardbare elkaar. Voorliggende bijdrage schetst hiervan enkele karakteristieken.*

**Govert D. Geldof en Rob de Graaf**

### **Probleemomschrijving Rotterdam waterstad 2035**

Er zijn duidelijke aanleidingen om wat aan het water te doen. Dat geldt vooral voor het westen van Nederland. In principe komen er waterdreigingen vanaf vier kanten. Ten eerste, door de klimaatverandering verandert het patroon van neerslag en droogte. Neerslag valt meer geconcentreerd en droogtes worden langer. Beide hebben vervelende consequenties voor steden als Rotterdam. Ten tweede, grondwaterstanden worden hoger en het maaiveld daalt. Kelders, souterrains en kruipruimten zijn dan moeilijker droog te houden. Vocht en schimmelvorming in woningen hebben een negatieve invloed op de gezondheid van bewoners en tasten het wooncomfort aan. Ten derde, rivierafvoeren worden hoger. Vanuit Duitsland en België komt in natte perioden meer water over de grens. Dat moet worden verwerkt in onze natte Delta. En tot slot, de zeespiegelstijging. De komende eeuw stijgt de zeespiegel naar verwachting ongeveer zestig centimeter. Echter, er is ook een scenario waarbij landijs op Antarctica deels in de oceanen terecht komt, waardoor de zeespiegel met zes meter gaat stijgen. Dat is het zogenaamde Atlantis scenario. De kans is klein, maar toch is het goed de ogen er niet voor te sluiten. Deze vier dreigingen tezamen bepalen in belangrijke mate de agenda voor de waterbeheerders in Nederland in de komende decennia. Nederland is niet onkwetsbaar. Net als New Orleans.

### **Architectuur Biënnale**

Voor de tweede Architectuur Biënnale die van half mei tot half juni 2005 is georganiseerd in Rotterdam – het thema was De Zondvloed – hebben de gemeente Rotterdam en de waterschappen gezamenlijk een watergedreven ontwerp gemaakt voor Rotterdam in 2035. Een vijftiental medewerkers is gedurende twee maanden in het begin van 2005 vrijgemaakt om aan het ontwerp te werken. Dat heeft geresulteerd in een maquette van vier bij vier meter die getoond is op de Biënnale en een prachtig geïllustreerd boek over Rotterdam Waterstad 2035 (ISBN 9059730240). Het ontwerp laat zien hoe antwoorden op de vier waterdreigingen

inwerken op zowel de structuur van de stad als het stedelijke weefsel. De traditionele indeling in Rotterdam Noord en Zuid maakt plaats voor een driedeling in Rivierstad, Singelstad en Vaartenstad. Het centrum van de stad verschuift richting rivier (Rivierstad), waar ruimte wordt geboden aan circa 20.000 nieuwe woningen. Ten noorden van Rivierstad ontstaat Singelstad, waar extra singels op subtiële wijze worden ingepast. Ten zuiden ontstaat Vaartenstad, waar een dicht netwerk van waterlopen – vaarten – de stedelijke transformatie draagt. Hier is verdunning van woningen gedacht.

### **Haalbaar?**

In dit artikel wordt niet verder ingegaan op het ontwerp. Daarvoor zijn andere bronnen. Wat ons boeit is de vraag: hoe wordt het ontwerp vertaald naar de realiteit? Wie oppervlakkig kijkt naar het ontwerp en een blik werpt op de maquette, ziet een prachtig Rotterdam, met veel meer oppervlaktewater dan nu aanwezig is. Tevens zijn er groene daken, aangepaste tuinen, fraai ingerichte pleinen, een sterk verbeterd openbaar vervoer over water, vaarten waar nu wegen zijn, en nog veel meer. Ook de relatie met het ommeland is versterkt. Er is veel breder nagedacht dan over water alleen. Rotterdam Waterstad 2035 is fantastisch om in te wonen, werken en recreëren. Maar is het wel realistisch? Wat kost het? En wie betaalt het? Wij denken – weten zeker – dat Rotterdam Waterstad 2035 een realistische visie levert, zolang deze maar gezien wordt als een richting – en niet als een exact na te streven einddoel – en er een economisch model wordt gehanteerd voor de geplande ontwikkelingen. Daarin wordt de vraag behandeld: “Is het plan haalbaar?” Commercieel, technisch en financieel.

### **Creëer een maakbaar plan**

De ervaring leert dat het verstandig is krachtige visies zo snel mogelijk te confronteren met de harde financiële praktijk en het aanwezige conflict rond tekorten niet te mijden maar op te zoeken. Eerst moeten uit de stedenbouwkundige visie cijfermatige aannames worden gehaald die de feitelijke opgave weergeven. Die informatie wordt doorgerekend in vastgoed- en grondexploitaties. Op basis daarvan worden richtingen voorgesteld voor optimalisaties. Een plan met een impact als Rotterdam Waterstad 2035 is niet in één keer te behappen. De markt zal niet in eens 20.000 woningen extra kunnen opnemen; de overheid zal niet de draagkracht hebben om ineens alle investeringen te kunnen doen. Om te achterhalen wat wenselijk en mogelijk is worden deze voorstellen aan beleidsmakers en investeerders ter toetsing voorgelegd. Hun reacties zullen het voorliggende plan tot een maakbaar plan transformeren. Alleen maakbare plannen worden een succes. De politiek zal zich over het plan met de publieke investeringen en de ruimtelijke economische consequenties, uitspreken. Dit wil niet zeggen dat er een plan wordt gemaakt dat exact wordt uitgevoerd. In de loop van de tijd worden we wijzer en ontstaan er nieuwe ideeën. Realisatie verloopt over vele decennia. Niels Bohr stelde ooit: “Voorspellen is lastig, vooral als het de toekomst betreft.” Het maakbare plan kan dan ook worden opgesplitst in een *vast* deel – wat zeker gedaan moet worden – en een *adaptief* deel, met flexibiliteit naar de toekomst.

### **Interactieve Uitvoering**

De werkwijze rond het maakbare plan – van idee tot realisatie – duiden we aan als Interactieve Uitvoering. Kenmerk van deze werkwijze is dat meer parallel wordt gewerkt en minder serieel. Het credo is: “niet na elkaar maar naast elkaar.” Wie bijvoorbeeld naar de waterplannen in Japan kijkt, ziet dat veel eenvoudiger de stap naar realisatie wordt gemaakt, juist vanwege het parallelle werken. Parallel werken betekent dat beleidsmakers, plannenmakers, ontwerpers, uitvoerders en beheerders vanaf het begin samenwerken en overheidsinvesteringen worden gedaan samen met private investeringen. Eenrichtingsverkeer wordt omgezet naar wisselwerking. Ook betekent dit dat het maakbare plan in behapbare

delen worden opgeknipt en gefaseerd worden uitgevoerd. Er wordt begonnen met het plukken van de lage appels. Belangrijke voorwaarde is dat de overheid ervoor moet zorgen dat de gewenste ontwikkelingen ook daadwerkelijk planologisch mogelijk worden gemaakt. Dat wil in Nederland nogal eens fout gaan.

Het creëren van haalbare potenties levert enthousiasme van alle partijen op. Daarbij worden de politieke én markt doelstellingen gehaald. Dat deze plannen in de praktijk complex zijn, bewijzen alle grote plannen. De grote gemene deler bij de complexe plannen die wel gerealiseerd worden (denk aan Kop van Zuid, Zuid-As) is overheids- en marktenthousiasme. Dit enthousiasme wordt in moeilijk haalbare plannen versterkt als de overheid voorinvesteert. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt. Zo werd het Brainpark in Rotterdam pas een succes en interessant voor investeerder toen de overheid een wegennet had aangelegd.

### **Overheid en Markt samen op weg**

Het ruimtelijke beleid is voornamelijk een zaak voor de overheid: zij reguleert het grondgebruik met behulp van publiekrechtelijke middelen zoals het bestemmingsplan. Binnen de door de overheid gestelde beperkingen mogen grondeigenaren vervolgens hun grond ontwikkelen. Maar als we nu eens vanaf de andere kant redeneren: vanuit de eigendomsituatie, of meer specifiek de situatie rond onroerend goed? Hoe kunnen we die partijen meer aandacht geven om de markt beter te laten werken?

Het verdient aandacht na te gaan wat er privaatrechtelijk zou kunnen veranderen, zodat grondeigenaren en private investeerders in staat worden gesteld zelf hun doelen te bereiken, zonder daarbij concessies te doen aan publieke doelstellingen. Dit gegeven kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verkenning van de mogelijkheden voor meer privaat initiatief. De vele samenwerkingsvormen in PPS kunnen daarbij richtinggevend werken. Denk daarbij aan joint-venturemodellen en eenduidige contracten. De overheid en de politiek daarin zal tezamen met de markt bij de start van het project een haalbare visie voor het gebied moeten ontwikkelen. Daaruit kan de gezamenlijke basis, het gezamenlijke doel worden gehaald die de basis voor PPS is. Duidelijk is wel dat de overheid en de markt zonder elkaar niet kunnen.

### **Maatschappelijk Verantwoord en Duurzaam Investeren**

Wie op de achterkant van een sigarendoos de haalbaarheid van deelprojecten van Rotterdam Waterstad 2035 bekijkt, komt al snel tot de conclusie dat kosten en baten zich niet altijd even gunstig tot elkaar verhouden. Het creëren van singels in Singelstad is niet goedkoop. Deels betreft het singels die na de oorlog met puin zijn gedempt. Herstructurering van dit gebied kost de overheid meer dan het opbrengt. Toch is ook dit gedeelte maakbaar, omdat een plan meer is dan een optelsom van directe kosten en opbrengsten. Het is van belang door een brede bril te kijken naar investeringen die worden gedaan en de voordelen die worden verkregen als doelen worden gerealiseerd. Die voordelen zijn niet één, twee, drie op geld te zetten. Toetsing van de overheidsinvesteringen kan plaatsvinden op het principe van Maatschappelijk Verantwoord en Duurzaam Investeren. Daarbij wordt het economische model van een plan vormgegeven door:

1. het saldo van de directe kosten en opbrengsten (het ééndimensionale saldo)
2. het saldo van indirecte kosten en opbrengsten (het tweedimensionale saldo)
3. het saldo van investeringen in het heden en in de toekomst (het driedimensionale saldo)

Het ééndimensionale saldo is het eenvoudigst te berekenen. Plan- en vastgoedeconomen zijn dagelijks bezig de directe grond- en vastgoedkosten en -opbrengsten te bepalen. Investeerders

zullen op basis van dit saldo bekijken of zij willen participeren. Zij streven andere doelen na dan de overheid. Als dit saldo negatief is zal de overheid moeten bezien of zij de investering verantwoord vinden. Met behulp van de andere dimensies kan de motivatie worden gevonden. Het tweedimensionale saldo tekent zich duidelijk af bij Rotterdam Waterstad. Door het extra water wordt de attractieve waarde van gebieden vergroot, hetgeen resulteert in een hogere vastgoedwaarde bij ontwikkelingen en hogere inkomsten (uit belastingen) voor de gemeente. Als deze waarde contant wordt gemaakt kan dat de acceptatie van een negatief ééndimensionaal saldo van het plan vergroten.

### **Het driedimensionale saldo**

De echte beslissing of een plan maakbaar is en investeringen maatschappelijk verantwoord zijn, kan pas worden genomen als naar de resultaten van het plan op de stad als geheel wordt gekeken. Er ontvouwen zich extra mogelijkheden als het driedimensionale saldo wordt bezien. Wie namelijk nu naar Rotterdam als geheel kijkt, neemt waar dat de economische positie enige zorgpunten kent. De stad bevindt zich in de transitie van een haven economie naar een meer veelzijdige economie en moet meer moeite dan voorheen doen om bedrijven naar zich toe te trekken. Tevens is er relatief weinig aanbod van woningen voor mensen met hogere inkomens. Er wordt zelfs gesproken van een neerwaartse spiraal, ook wel aangeduid als een *qwerty* (zie kader).

#### **Qwerty**

Een neerwaartse spiraal of hardnekkige situatie wordt wel eens aangeduid als een *qwerty*. Dit begrip verwijst naar het *qwerty*-toetsenbord van typemachines. Het *qwerty*-toetsenbord is destijds ontworpen om ervoor te zorgen dat bij een hoge typesnelheid de kans op het verstrikt raken van de hamertjes minimaal is. Veel mensen hebben leren typen op een *qwerty*-toetsenbord. Tegenwoordig wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van typemachines met hamertjes. De meeste mensen maken teksten met computers. Toch wordt het *qwerty*-toetsenbord nog steeds gebruikt, ondanks het aanbod van vele andere soorten toetsenborden die mogelijk beter zijn afgestemd op het gebruik van computers. Men zit als het ware vast aan het *qwerty*-toetsenbord. Dit vastzitten in een bestaande toestand kenmerkt veel economieën op een hoger schaalniveau. Het blijft zoals het is, omdat het is zoals het is. Dat geldt ook voor Rotterdam. Omdat er relatief weinig aanbod is van woningen voor mensen met de hogere inkomens, wonen er relatief weinig mensen met hogere inkomens, hetgeen weinig attractief is voor mensen met hogere inkomens. Het imago van de stad wordt er mee verbonden.

Welnu, als er een ontwikkeling in beweging wordt gezet waarbij de *qwerty* wordt doorbroken en de neerwaartse spiraal wordt omgebogen naar een opwaartse, dan komt het driedimensionale saldo in beeld. Door de opwaardering van de stad worden de inkomsten gegenereerd die nodig zijn om verdere ontwikkelingen te stimuleren. Wordt dit goed geregisseerd, dan ontstaat een sneeuwbaaleffect. In principe betekent dit dat grote investeringen in de toekomst – door imagoverlies en verpaupering – worden voorkomen door relatief lage investeringen in het heden. Een prachtige illustratie daarvan treffen we aan in Malmö (Zweden), in de wijk Augustenborg. Deze wijk was sterk aan het verpauperen. Veel woningen stonden leeg. De woningbouwvereniging was niet bereid te investeren. De gemeente is ruim tien jaar geleden begonnen met het investeren in een duurzaam watersysteem. Daardoor is het imago van de wijk veranderd en zijn vooral hoogopgeleide mensen in de wijk gaan wonen. Nu is het één van de meest geliefde wijken van Malmö.

### **Hoe starten?**

Voor het doorbreken van de qwerty is het nodig gezamenlijke overheids- en marktvisie te hebben, commitment te kweken, gerichte investeringen te doen, op korte termijn successen te hebben en planologische barrières weg te halen. Overheden en private organisaties moeten er gezamenlijk in geloven. Er moet een bereidheid ontstaan voor investeringen. Daarbij geldt dat investeerders die vanaf het begin meedoen de durvers zijn. Zij kunnen ook de meeste winst boeken, maar als de visie (gedeeltelijk) faalt ook verlies leiden. Dat het lukt is niet zeker, maar bekend is dat als een kritisch punt gepasseerd is, de ontwikkelingen in rap tempo verder gaan. Deels is het doorbreken van een qwerty een self-fulfilling prophecy.

### **Water**

Tegen deze achtergrond is de noodzaak om te reageren op de vier waterdreigingen een kans. Er moeten maatregelen worden genomen die zowel de structuur van de stad als het stedelijke weefsel beïnvloeden. Door gerichte investeringen en ontwikkelingen hierop af te stemmen en aan te sturen op een complete opwaardering van Rotterdam als economisch systeem, kan de qwerty worden doorbroken. Er wordt dan meer bereikt dan het oplossen van watervraagstukken. Water is dan niet alleen de vijand die beteugeld moet worden, maar ook de vriend die de trots van Rotterdammers op hun stad kan vergroten.

Water staat symbool voor het in gang zetten van processen. Er ontstaat een klimaat dat niet alleen gunstig is voor wonen, werken en recreëren, maar ook voor investeerders. Door deze en andere vormen van klimaatverandering serieus te nemen en heldere maatregelen te formuleren, kan erop worden vertrouwd dat Rotterdam als havenstad aantrekkelijk blijft. Ook voor de lange termijn en zelfs bij extreme zeespiegelstijging. De dappere houding die Rotterdam Waterstad 2035 uitstraalt, appelleert aan beelden van de Rotterdammer Piet Hein die de zilvervloot veroverd. Deze zilvervloot weerspiegelt saldo's in drie dimensies. Ook al blijft de toekomst onvoorspelbaar, regeren is vooruitzien.