

Uit de kramp

2

Pieter Winsemius

De ruimtelijke ordening (RO) kent een grote makke: we weten niet hoe om te gaan met 'zachte' waarden zoals openheid, schoonheid en verbondenheid. Voortdurend stuiten we op ons eigen falen. Het Groene Hart krimpt sluipenderweg in een verbazend tempo, het Waddengebied wordt nauwelijks beschermd. Met behulp van gammele regels ontlopen we het maken van fundamentele keuzen. Dorpsuitbreidingen en bedrijfsterreinen schimmelen. Kastuinbouw en intensieve veehouderij gelden nog steeds als agrarische en niet als industriële bezigheid. In het stedelijk gebied verrommelen de Vogelaarwijken en leven bevolkingsgroepen in toenemende spanning langs elkaar heen omdat we jarenlang een halfzwanger migratie- en woonbeleid voerden.

De RO is gedegradeerd tot een coördinatiemechanisme voor tegenstrijdige belangen in een beperkte ruimte: economie versus natuur en milieu versus 'sociaal'. Eigen ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen zijn naar de achtergrond verdwenen en dat heeft geleid tot verkramping. Massaal werd de Nota Ruimte 'fout' geïnterpreteerd: lagere overheden en bedrijfsleven grepen veelal de kans van de grotere bevoegdheden die werd geboden, zonder de bijbehorende verantwoordelijkheden waar te maken. De prijs voor die onevenwichtigheid is te hoog en we durven nauwelijks in te grijpen. Om verlost te worden van die kramp moet de RO (a) de beleidstouwen aantrekken en (b) op basis daarvan bouwen aan het vertrouwen van doelgroepen.

Aantrekken touwen

Gebiedsgerichte ontwikkeling. Een sterke RO-visie verschaft een basis voor gebiedsgerichte ontwikkeling rond hoofdinfrastructuur. Er zijn daarvan prima illustraties. De aanleg van de Tweede Maasvlakte bijvoorbeeld wordt met steun van de natuur- en milieubeweging gecompenseerd door de aanleg van een grootschalig natuur-/recreatiegebied bij IJsselmonde. De visionaire Zuidas bij Amsterdam krijgt inhoud met behulp van innovatieve maar kwetsbare constructies. Andere gebiedsontwikkelingen zijn echter kwetsieus (Schiphol, met zijn nauwelijks geloofwaardige dubbeldoelstelling) en/of behoeven grotere schaal (A6-A9, met zijn kwetsbare groen/blauwe ruimte). Er zijn ook regio's die schreeuwen om zo'n integrale aanpak: de dubbelstad Amsterdam/Almere bijvoorbeeld met zijn enorme potentie om er 'iets echt moois' van te maken, met inbegrip van een hoogwaardige ontwikkeling van het Markermeer, nu een witte vlek op de RO-kaarten. Maar er zijn ook de gemiste kansen, gekenmerkt door een verdrietig gebrek aan ambitie die volgende generaties ons zullen verwijten.

Bestuurlijk uiterst teleurstellend is de ontwikkeling van de zogenoemde Zuidvleugel, die zich toespitst op de aanleg van een weg – de A4 – door Midden-Delfland. Na veertig jaar gemodder wordt een houtje-touwtje oplossing doorgedrukt. Waar de Randstad schreeuwt om het realiseren van economische potentie, wordt niet gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak met inbegrip van grootschalige ringwegen rond Rotterdam (noodzakelijk voor de oost-westverbinding met de Maasvlakte) en Den Haag en de ontsluiting van het Westland en een mogelijke kustlocatie. Er is geen plan voor de verdere economische ontplooiing rond de

hoofdinfrastructuur (een 'Noordas' bij Rijswijk of rond de bestaande A13 bij Delft). Veeleer wordt gekozen voor een structureel te kleine verkeersslagader die wordt weggegomd onder sportvelden, parallel aan een eveneens te kleine A13. Met als 'extra' een slechte oplossing voor natuur en woningbouw.

Het kan anders, beter ook, maar dat vereist bestuurlijke moed. Ambtenaren schetsten een A4 dichter bij de kust die westelijk van de huidige Beneluxtunnel aansluit op een 'périphérique' rond Groot Rotterdam en vandaar naar het zuiden doorloopt richting Antwerpen. Het permanente verkeersinfarct van de noord-zuid- en oost-westverbindingen, dat de Zuidvleugel van de Randstad in toenemende mate in zijn greep heeft, wordt zo ten principale aangepakt. De in het huidige plan afgeknepen natuur en recreatie in Midden-Delfland krijgt ruimte. Er ontstaan nieuwe mogelijkheden voor kwalitatief hoogwaardige kantoorlocaties en ook voor woningbouw. Bestuurders reageren als door adders gebeten: niet nog eens veertig jaar! Vrees voor de eigen procedures vormen echter een slechte drijfveer. Wanneer we daardoor fouten maken – domme wegen aanleggen bijvoorbeeld – is dat een te hoge prijs. Een samenleving vormt zich rond haar hoofdinfrastructuur en de RO-wetgeving maakt doorzetting mogelijk. Angst verlamt en daar is een land nooit beter van geworden.

Aanhalen (boven) gemeentelijke beleidstouwen. Het faillissement van de RO vertaalt zich in een overmatige rijkdom van sommige projectontwikkelaars. (Deel-)gemeenten kunnen onvoldoende tegenspel bieden aan hun surplus aan geld en kennis. Twijfelachtige plannen – bijvoorbeeld voor recreatiewoningen met bijgeleverde handleiding voor permanente bewoning – worden met instemming maar zonder bestemmingsplan gebouwd (Alkemade). Gemeentelijke begrotingen worden rondgemaakt met kapitaalinjecties, volgens het aloude principe: voor wat hoort wat (Vinkeveen). Een deel van de stedelijke vastgoedsector lijkt bovendien te fungeren voor het witwassen van zwart geld (binnenstad Amsterdam).

De oorzaken zijn bekend. Onkunde – ook door te brede politieke en ambtelijke portefeuilles – en zwakke ruggengraten vormen een slechte basis voor goede besluiten. Er wordt ook wel actie ondernomen. Uitsluiting van ongewenste vastgoedondernemers – witwassers en huisjesmelkers – begint bijvoorbeeld vorm te krijgen. Maar er blijft veel te wensen over. Overheden vissen nog voortdurend achter het net bij de grondaankopen voor nieuwe 'rode' bestemmingen (Bloemendalerpolder) en laten de hoofdprijs aan snellere snelverdieners. Welwillende bestuurders doen nog te weinig beroep ook op een sterkere ondersteuning. Waarom verschaft bijvoorbeeld de VNG hen geen toegang tot een pool van deskundigen, zodat ze in staat zijn tot beter tegenspel? Zowel in het buitengebied (Groene Hart) als in de grotere steden (Vogelwijken) zouden de bestuurders daarmee zeer gebaat zijn om – ook loyale – partners zoals vele wooncorporaties te 'bedienen' met behoud van eigen, ruimtelijke doelstellingen.

Maar moeten we langzamerhand niet durven ingrijpen wanneer gemeenten zonder bestemmingsplan blijven doorschimmelen en 'postzegelen'? Bijvoorbeeld door dan hun rechten te laten vervallen: wie rechten heeft, heeft immers plichten en alleen wie plichten op zich neemt, heeft recht. En moeten we ook niet de goedwillende projectontwikkelaars en corporaties koesteren? Bijvoorbeeld door met hen een convenant overeen te komen: onze zegen heb je, maar wie 'zondigt' tegen de overeengekomen kwaliteitsregels wordt uitgesloten van verdere activiteiten.

Bouwen aan vertrouwen

Versterken van de rol van het bedrijfsleven. VNO-NCW roept – terecht – om snellere procedures. Inspraak en advisering zijn echter aan termijnen gebonden die zelden langer zijn dan vier maanden. Ook beroep op de Raad van State – dit ter geruststelling van een slecht geïnformeerd VNO-NCW en slaafs volgende politieke partijen – duurt geen veertig jaren. De huidige traagheid is bijna onveranderlijk een zaak van (a) overheden en/of ondernemingen die hun huiswerk niet voldoende doen (en vervolgens door een rechter of de Raad van State worden teruggefloten) en (b) verkrampte bestuurders, die niet tot besluiten kunnen komen. Milieuorganisaties krijgen – onterecht – de schuld en overheden stellen zware commissies aan om de procedures te vereenvoudigen, onvermijdelijk ‘met behoud van de dubbeldoelstelling: economie plus fysieke omgevingskwaliteit’. Schiphol leerde: eerst zien, dan geloven. Vertrouwen moet worden verdiend.

Wie vraagt, moet daarom ook brengen. Te vaak lijkt de lobby te worden gevoerd door rupsje-nooit-genoeg. Is bijvoorbeeld het voorgenomen bedrijfsterrain Hoeksche Waard – in een Nationaal Landschap – echt nodig of volstaat herverkaveling van bestaande terreinen? Als mobiliteit – terecht – zo’n groot punt is, waar zijn dan de ondernemingsplannen voor het bevorderen van openbaar vervoer van medewerkers, met inbegrip van het ontmoedigen of afstoten van leaseauto’s? Welke structurele aanpak van het fileprobleem wordt voorgestaan: gaat het nu om forensen op de toegangswegen of om zakelijk verkeer op de slagaders? En kiezen we – door de nood gedwongen – bij de mainports Schiphol en Europoort voor bestemmings- of doorvoerkeer? Waarom rijden containervrachtauto’s op de verkeersslagaders niet veel meer ‘s nachts? Er zijn ook positieve voorbeelden – het mag gezegd worden. Grote projectontwikkelaars denken bijvoorbeeld mee over een kwalitatief hoogstaande ontwikkeling van een ‘levend’ Groene Hart. Wooncorporaties steken hun nek (en portemonnee) uit in de meest kwetsbare buurten. Het kan!

Maar er blijft veel te wensen. Er is bijvoorbeeld geen natuurwet die dicteert dat bedrijfsterreinen lelijk moeten zijn. Hoe kunnen corridors (Zaltbommel) of het wegzetten van ‘dozen’ (Bodegraven) worden voorkomen en welk voortouw wil VNO-NCW daartoe nemen? Wat te doen met verouderde terreinen (Utrecht) waar Jacobse & Van Es bijdragen aan een collectieve verloedering? Vaak werden ze ontwikkeld kort na de oorlog. Goede ondernemingen vernieuwden hun vastgoed en hielden het bij de tijd. Minder succesvolle bedrijven staken echter weinig geld in hun gebouwen en de met anderen gedeelde omgeving. Mogen de ondernemersorganisaties en de individuele bedrijven worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in de vorm van praktische daden van bedrijven die in hun omgeving willen passen? Laten we ook niet veel te gemakkelijk toe dat nieuwe terreinen aan de buitenkant van de stad worden ontwikkeld door ‘krachtige’ en met elkaar concurrerende gemeentebesturen: het Wethouder Hekkingpark? Al eerder leerden we de prijs kennen bij de verloedering van binnensteden, met inbegrip van de bedrijvenlocaties rond stations. Appels glimmen van buiten maar verrotten van binnen. We moeten geen onderdeel willen zijn van een volgende generatie misstappen.

Herwinnen van vertrouwen in kwetsbare buurten. De ultieme test voor het RO-beleid krijgt gestalte dicht bij huis: in de buurten waar mensen wonen en waar de invulling van ‘hun’ ruimte idealiter aansluit op hun behoeften en kwaliteiten. Zo al ooit geldt hier de volkswijsheid: wie spruitjes zaait, zal spruitjes oogsten. Een

Almere bijvoorbeeld, straks de derde stad van Nederland maar zonder aansprekende allure. De monotonie van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam en die andere slaapsteden. De R O-hoek heeft de wisselwerking tussen de fysieke en de sociale omgevingskwaliteit massaal onderschat. Het Rotterdamse Pendrecht – nu een van de Vogelaarwijken – won minder dan een halve eeuw geleden prijzen voor de mooiste inrichting van Europa. Ook in de Bijlmer en Hoogvliet werden stenen goed gestapeld maar vervormde de samenleving. Niet zonder reden klagen de senioren bewoners van Vogelaarwijken voortdurend: ‘Vroeger was ‘t hier gezellig.’ Maar waar zijn de volkstuinten gebleven en waar de voetbalvelden? We verplaatsen ze naar de buitenkant van de stad, met als terugkerend recept: geef ze een nieuwe kantine en een extra veld, en je hebt een mooi stuk dure grond vrijgespeeld voor stedelijke ontwikkeling. Maar de bewoners geloven het niet meer: zijn ze er nog wel voor de Hoge Heren op grote afstand van hun leefomgeving?

Dat kan en moet anders. Het teruggeven van de – inmiddels wat veiliger – openbare ruimte in onze grote steden vraagt om een gerichte inspanning waarbij het toverwoord ‘eigenheid’ is. Dat vereist actie op vele fronten, alleen de fysieke inrichting is onvoldoende. Maar ruimtelijke kwaliteit telt ook op dit terrein wel degelijk. Scholen moeten een tikje te mooi zijn voor hun omgeving; wie aan ‘ons’ Cruyff-veldje komt, krijgt moeilijkheden met de hele buurt. Pleinen dienen de mens, kunst hoort ook in de kwetsbare buurten op straat. We gaan – het zij weer gezegd – de goede kant op. Bewoners tellen mee bij de meer eigen invulling van buurten (Hoogvliet, Delft) en huizen (IJburg, Almere). Wooncorporaties bevorderen op creatieve wijze het eigen woningbezit. En sommige stadsbuurten hervinden de multiculturele samenleving: in Amsterdam vormen de Pijp en de Baarsjes daarvan veelkleurige uitingen. Integratie – het is een toverwoord in het maatschappelijk debat – wordt werkelijkheid wanneer mensen ‘dingen’ met elkaar delen. Wanneer bijvoorbeeld het vrouw-zijn in het Moeder-Kind Centrum in het Amsterdamse Bos en Lommer belangrijker is dan etnische achtergrond. Wanneer het samen wonen in het Rotterdamse Schiemond belangrijker is dan de achtergronden van een aso-gezin. Ruimtelijke kwaliteit vormt daarvan een – onderschat – onderdeel.

Moraal?

De R O is en blijft een noodzakelijk beleidsterrein maar ze vereist bestuurlijke moed. Een toekomstvaste fysieke omgevingskwaliteit kan alleen inhoud krijgen indien het proces wordt gedragen door gedreven voorlieden. Een minister van R O is bijvoorbeeld net zoveel waard als de steun van de minister-president en hetzelfde geldt op provinciaal en gemeentelijk niveau. Het bedrijfsleven moet niet alleen ‘roepen’, maar ook in de praktijk inhoud geven aan een eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid. Burgers mogen dat van hen vragen maar moeten ook zelf meedenken en meedoen aan de inrichting van hun eigen omgeving. R O-beleid moet daarom weliswaar bouwen op wederzijds vertrouwen maar behoeft tegelijk een stok achter de deur. Die stok moet bestuurders dienen om de maat te slaan op R O-gebied maar tevens om hun rug recht te houden en om – zo nodig – misstanden te corrigeren. Juist aan die stok en die bestuurders heeft het de laatste jaren te veel ontbroken.







Terug op de agenda!

Chris Kuijpers,

directeur-generaal Ruimte, Ministerie VROM¹

Pieter Winsemius stelt in zijn essay dat de ruimtelijke ordening uit de kramp moet komen. Door zelfbewuster te zijn. Door met visie sturing te geven in samenspel en in samenwerking met doelgroepen. En door krachtig in te grijpen in situaties die niet door de beugel kunnen. Laat ik voorop stellen dat ik veel van wat Winsemius stelt, deel. Tegelijkertijd wil ik enkele kanttekeningen bij zijn verhaal zetten.

Scherper aan de wind varen

Het begint volgens mij met de publieke en politieke aandacht voor de nationale ruimtelijke vraagstukken. Is deze beperkt, dan ligt degradatie inderdaad op de loer. Ik zie echter juist meer aandacht voor integrale ruimtelijke vraagstukken. Van alle tijden is de kwestie dat de ruimtelijke inrichting op regionaal/lokaal niveau veel aandacht trekt. Provincies, gemeenten, marktpartijen en anderen zijn er elke dag mee bezig. Niet voor niets is ook in de Tweede Kamer de afgelopen jaren het debat over ruimte met name gedomineerd door kwesties als de Hoeksche Waard, het Groene Hart en de inpassing van de A6/A9. Bij dit beeld past ook de ruimtelijke agenda van De Volkskrant, die veel belangstelling laat zien voor 'ruimtelijke kwaliteit op ooghoogte'.

Bemoedigend vind ik vooral de bredere politieke én publieke aandacht voor verrommeling. Hoe wij het ook definiëren, het past bij het groeiend besef dat ons land steeds voller, drukker en rijker wordt en wij steeds minder genoeg nemen met de verkwanseling van wat Winsemius de zachte waarden van de ruimtelijke ordening noemt: openheid en schoonheid. Het betekent in mijn ogen een reveil van zuinig en duurzaam ruimtegebruik, meer aandacht voor functiecombinatie, transformatie van bestaand ruimtegebruik en terughoudendheid met het langzaam opeten van de open ruimte. Ook zie ik veel aandacht voor de aanpassing van de ruimte aan klimaatverandering. Kwesties als energiezuinigheid, waterberging, duurzame mobiliteit (waaronder openbaar vervoer) staan daarmee ook weer hoog op de ruimtelijke nationale agenda.

We zullen bij deze kwesties nog wel meer moeten concretiseren en verbeelden. Want ze zijn niet allemaal eenduidig. Er hoort ook bij dat we keuzesituaties

duidelijker maken in plaats van de (verbale) illusie hoog te houden dat alles op te lossen valt. In elk geval zal, en ik denk dat Winsemius dat bedoelt met 'eigen doelstellingen', scherper aan de wind moeten worden gezeild om duidelijk te maken dat sommige kwesties echt op de nationale agenda thuis horen. Dit geldt zeker voor de hiervoor genoemde onderwerpen, maar naar mijn idee horen daarbij ook zaken als de Belle van Zuylen-toren, de ontwikkeling van megastallen of grote windturbines als exponenten van de toenemende schaalgrootte van economische activiteiten met een aanmerkelijke impact op (de openheid van) het landschap.

Sturingsfilosofie niet of/of

Hier doet zich de vraag voor of dit laatste wel past bij de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Met Winsemius ben ik het eens dat de Nota Ruimte op dit punt vaak verkeerd wordt verstaan. In die zin dat het rijk – volgens de andere overheden – zich nauwelijks meer zou moeten bemoeien met ruimtelijke vraagstukken.

In de eerste plaats zie ik de zaak niet binair: óf een zaak voor het rijk óf een zaak voor anderen. De accenten zijn verschillend: gemeenten zorgen voor lokale belangen, het rijk zorgt voor nationale belangen. Maar de ruimte is één en ondeelbaar, alle lokale projecten liggen in Nederland en alle rijksprojecten liggen wel in een of meer gemeenten. Kortom: we moeten samenwerken.

In de tweede plaats heeft de sturingsfilosofie weinig betekenis als ook geen inhoudelijke uitwerking aan deze filosofie wordt gegeven. Op dit punt moeten wij nog wel een stap zetten. Ik beschouw de Nationale Landschappen als een tot op heden weinig geslaagd voorbeeld van een goed geformuleerd en geïnstrumenteerd nationaal belang. De kernkwaliteiten hebben we wel erg abstract geformuleerd, we hebben aan de provincies het lastige uitwerken en dealen met gemeenten overgelaten. Maar hoe het beleid uiteindelijk op bestemmingsplanniveau gaat landen, blijft onduidelijk. En dat is een belangrijk niveau. Nog altijd is het aantal verouderde bestemmingsplannen groot. Dit dwingt ons en de provincies ertoe om consequent te handhaven, om eventuele conflicten tussen beleidsvelden onder ogen te zien, en om zonedig de gemeenten te faciliteren als die het niet kunnen trekken. Want ook dat is 'centraal wat moet': wij, het rijk, hebben systeemverantwoordelijkheid.

Ruimtelijke perspectieven voor de muziek uit

Winsemius snijdt in zijn essay ook de kwestie aan van ruimtelijke ideeën die leiding zouden moeten geven aan sectorale ontwikkelingen. Het is zeker waar dat ruimtelijke ordenaars wel eens achter de *faits accomplis* van sectoren moeten aanlopen, en dat kan het beeld oproepen van ‘degradatie tot coördinatie-mechanisme voor tegenstrijdige belangen in een beperkte ruimte’. Maar een hogere ruimtelijke kwaliteit ontstaat niet vanzelf door coördinatie. Het is nodig om ideeën te formuleren voor de inrichting van de ruimte, voordat iedereen het land al ‘toegeëigend’ heeft.

We werken thans aan een Randstadvisie 2040. Er komt ook een structuurvisie panorama’s en een nationale ruimtelijke uitwerking windenergie. Maar ook algemener werken we aan kwesties van de langere termijn: het MNP en het RPV wijzen bijvoorbeeld op de grenzen van verdichting in steden in relatie tot de kwaliteit van de leefomgeving, de noodzaak van grootschalige waterberging en herijking van ons transportsysteem. Deze zijn thans nadrukkelijk geagendeerd op het nationale niveau en worden ondersteund door een kennisagenda.

Investeren én verbinden

De ervaring heeft geleerd dat met een visie alleen de wereld niet verandert. Niet voor niets kent de structuurvisie uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening ook een uitvoeringsparagraaf. Uiteindelijk moeten visies steunen op de partijen die ze dragen, en ze moeten verbonden worden aan investeringsprojecten en dus geld. Het in het coalitieakkoord aangekondigde MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) is in dit verband perspectiefvol. Het biedt goede kansen om ruimtelijke investeringen nadrukkelijk te koppelen aan infrastructuur. De complexe ruimtelijke opgaven, zowel binnenstedelijk als buiten de stad, vereisen een nauwe verbinding tussen woningbouw, groen, water, werken én infrastructuur. Denk daarbij aan Stadshavens, Apeldoorn-Kanaalzone, Maastricht/Belvédère, maar ook aan Almere, Zuidplaspolder en Haarlemmermeer. Deze schreeuwen – zoals Winsemius stelt – om ruimtelijke samenhang en een integrale aanpak.

Wat mij betreft, worden het iconen van duurzame verstedelijking, met hoge ruimtelijke kwaliteit, waar ook een meer klimaatbestendige inrichting wordt bevorderd. Het miljard euro dat specifiek voor de uitvoering van de Nota Ruimte is gereserveerd, zal hiervoor ook worden ingezet.

Tegelijkertijd zal in bredere zin gewerkt moeten worden aan een ruimtelijke-investeringsagenda voor de langere termijn. Zoals door onder andere de NEPROM² is geagendeerd, vergen de huidige ruimtelijke (kwaliteits)ambities meer middelen dan nu beschikbaar zijn.

Daarmee is de kous niet af; integrale gebiedsontwikkeling moet plaatsvinden in een omgeving die bestuurlijk en qua wet- en regelgeving gefragmenteerd is. Dit leidt vaak tot ruimtelijk suboptimale oplossingen. Ook de MKBA-methodiek blijkt in de praktijk soms lastig voor de realisatie van complexe ruimtelijke projecten. Doorbraken op dit punt zijn nodig. Misschien dat Winsemius ons op dit punt ook nog eens de spiegel kan voorhouden!

In beweging

Uit de kramp en in beweging, zou ik zeggen. Daar is alle aanleiding voor, maar daar is het ook het goede moment voor. De ruimtelijke agenda is de afgelopen jaren vooral gedomineerd door de ‘hoe-vraag’, met als prima resultaat een vernieuwd wettelijk kader, aandacht voor gebiedsontwikkeling en een financieel instrumentarium.

Nu is het moment dit instrumentarium te verbinden met de ‘wat-vraag’. Voor mij springen er dan twee opgaven uit. Allereerst hoe zorgen we voor vitale landschappen en openheid, en geven we daarnaast ruimte aan de – zeker in de Randstad – nog grote behoefte aan locaties voor wonen, werken en infrastructuur. Ten tweede zal de ruimte moeten worden aangepast aan de klimaatverandering. Dit vraagt om een nieuwe kijk op de inrichting van ons land, waarbij water en ruimtelijke ordening nog meer met elkaar verbonden worden.

Noten

1. Met dank aan Arjen van der Burg.
2. NEPROM, De vernieuwde stad; investeren in ruimtelijke kwaliteit.

Kan de ruimtelijke ordening Nederland nog redden van de verrommeling?

Elco Brinkman,

voorzitter Bouwend Nederland

Pieter Winsemius schetst in zijn essay een somber beeld van de ruimtelijke ordening en inrichting van Nederland. Al eerder zetten ook Wim Derksen, directeur van het RPB, met zijn essay 'Het einde van de ruimtelijke ordening' en Fred Schoorl, directeur van het Nirov, met zijn essay 'Ruimtelijke ordening: knockout of burnout?' vraagtekens bij de toekomst van de ruimtelijke ordening. Ik ben het in grote lijnen wel met hun bedenkingen eens. Een ministerie van VROM waar de aandacht tegenwoordig meer lijkt uit te gaan naar volkshuisvesting en milieu dan naar ruimtelijke ordening, tegenstrijdige belangen die strijden om de beperkte ruimte, gammele regels en complexe procedures, eindeloos gepolder tussen partijen, bestuurders met een zwakke ruggegraat, steeds mondiger wordende burgers, besluiteloosheid en machtige projectontwikkelaars. Het zijn de ingrediënten van het spel dat ruimtelijke ordening heet. Een spel dat een stuk lastiger te spelen is dan enkele decennia geleden nog het geval was. Het is dan ook geen wonder dat Nederland verrommelt en het al beperkte open landschap in de Randstad langzaam maar zeker steeds verder wordt aangetast door schijnbaar willekeurig oprukkende bebouwing.

Begin dit jaar vloog ik met een aantal vastgoedondernemers en Tweede Kamerleden boven de volle Randstad. Vanaf 300 meter hoogte zien het Westland, Den Haag, Delft, Leiden en de aanpalende gemeenten eruit als een planologische nachtmerrie. De kluwen van kassen, wegen, huizen, spoor, bedrijventerreinen en kantoorlocaties is bijna onontwarbaar. Overal in het landschap verrijzen nieuwe gebouwen. Oude bedrijfsterreinen verpauperen zienderogen. Het Groene Hart wordt langzaam maar zeker opgeslokt. Het resultaat is een lege, weinig aantrekkelijke publieke ruimte van twijfelachtige kwaliteit, waar je bovendien niet of nauwelijks kunt komen. Je vraagt je op dat moment af wat wij met ons land hebben gedaan. Waar heeft de ruimtelijke ordening het laten afweten?

Toch is het beeld dat we van de ruimtelijke inrichting van ons land hebben niet zo somber als het lijkt. Waarom krijgen we, als we bijvoorbeeld na een vakantie in het buitenland terugkeren, toch steeds weer een warm gevoel? Zelfs als het regent? Omdat het hier toch zo overzichtelijk en geordend is? Is het de herkenbaarheid van het landschap? De afwisseling tussen natuur, water, kust en bebouwing? Ook de meeste buitenlandse bezoekers zijn zeer te spreken over de inrichting van Nederland. Waarom zijn we dan vaak toch zo kritisch en negatief als het gaat om de inrichting van ons land? We klagen over de verrommeling van het landschap en het toenemende gevoel van drukte. In vergelijking met vele Europese en mondiale stedelijke regio's hebben we het echter nog niet zo slecht. Wellicht zijn we in ons land in de loop der jaren te verwend geraakt en hebben we onze wensen en verlangens te hoog opgeschroefd. Het ideaalbeeld dat velen nog hebben van een Anton Pieck-achtig open landschap, met in de wei grazende koeien en schapen en her en der in dat landschap gelegen historische steden, is door de tijd achterhaald en bestaat op een enkele uitzondering na niet meer. Desondanks is Nederland ook nu nog steeds een prachtig land waar we trots op kunnen zijn. We moeten echter wel beseffen dat we nu eenmaal niet alles kunnen hebben. De toegenomen welvaart en economische groei hebben nu eenmaal hun ruimtelijke consequenties. Meer woningen, bedrijventerreinen, kantoren en wegen zijn het gevolg. In een relatief klein en dichtbevolkt land als het onze, waar ook nog eens een groot deel van de bevolking en bebouwing is geconcentreerd in de verstedelijkte Randstad, lijkt de ruimte dan al snel vol en verrommeld.

Dat wil echter niet zeggen dat we de ruimtelijke inrichting van ons land maar op zijn beloop moeten laten. Het kan en moet beter, als we Nederland ook voor de generaties na ons nog een aantrekkelijk land willen laten zijn om in te wonen, werken en recreëren. Dat legt een zware verantwoordelijkheid op de schouders van het ruimtelijke orderingsbeleid. Dat moet zorgen dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk blijven. Maar wel met de nodige aandacht voor de verschillende belangen en aandacht en respect voor de aanwezige natuur- en cultuurwaarden. We zullen op een duurzamere en efficiëntere manier moeten omgaan met de inrichting van de schaarse ruimte, want ook de komende jaren blijft de druk op de ruimte groot. Er is ruimte nodig voor wonen, werken, natuur, water, mobiliteit, recreatie en noem maar op. Het één gaat niet altijd samen met het ander. Er zullen dan ook

keuzes moeten worden gemaakt, die vervolgens ook daadwerkelijk moeten worden nagekomen. Een integrale, gebiedsgerichte aanpak is hierbij noodzakelijk. Daarbij zullen we meer gebruik moeten maken van de mogelijkheden die slimme combinaties van rode, groene en blauwe functies bieden om een betere en duurzame ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Een goed voorbeeld van deze aanpak is het project Zuidplaspolder.

Met de presentatie van de Nota Ruimte heeft het rijk de aanzet gegeven voor een nieuw ruimtelijk beleid, met meer vrijheid, maar daarmee samenhangend ook verantwoordelijkheid, voor provincies en gemeenten. Integrale regionale gebiedsontwikkeling vormt de kern van de nieuwe aanpak en is ook noodzakelijk. Het komt er de komende tijd op aan dat het beleid wordt waargemaakt. Het enthousiasme is er, het komt er nu op aan om het beleid in de praktijk tot uitvoering te brengen. Dat vereist, zoals Pieter Winsemius ook heeft aangegeven, (bestuurlijke) daadkracht en vertrouwen tussen partijen. Alles staat of valt met de mate waarin de overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in staat zijn om beter met elkaar samen te werken. Want een mooier en beter ingericht Nederland is alleen te realiseren als we het samen willen doen.

Uit de kramp, in de revisie

Zef Hemel,
DRO Amsterdam

Het zijn ongemeen harde woorden die Pieter Winsemius gebruikt in zijn essay. De oud-minister van ruimtelijke ordening spreekt van verkramping, gamelle regels. Ergens heeft hij het zelfs over het faillissement van de ruimtelijke ordening. Soms spreekt hij weer bemoedigende woorden, maar over het algemeen is zijn kritiek niet mals. 'De ruimtelijke ordening is gedegradeerd tot een coördinatiemechanisme voor tegenstrijdige belangen in een beperkte ruimte (...) Eigen ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen zijn naar de achtergrond verdwenen en dat heeft geleid tot verkramping' (Winsemius 2007). Talrijke voorbeelden noemt hij waar kansen worden gemist als gevolg van 'een verdrietig gebrek aan ambitie' of waar 'een houtje-touwtje oplossing' wordt doorgedrukt. In mijn eigen woorden: de ruimtelijke ordening is bureaucratisch geworden, de politiek laf en eigenlijk wel heel erg zonder visie.

Vreemd dat de nieuwe directeur-generaal Ruimte, Chris Kuijpers, de criticasters van de huidige Nederlandse planningspraktijk – Ton Kreukels, Luuk Boelens, Bart Wissink en ondergetekende – zo kort geleden nog wegzette als zwartkijkers, als vaklieden die hun eigen métier negatief bejegenen: 'een vorm van zelfkastijding die de ruimtelijke ordening tot een nummer schaduwboxen in de coulissen van het echte werk degradeert' (Kuijpers 2007). Zelf zag hij een 'zeer uitdagende ruimtelijke agenda' voor zich, met 'een overheid die organiseert (door partijen bijeen te brengen rond openbare planprocessen), stimuleert, investeert, waar nodig regels stelt en die regels ook handhaaft.' Nu blijkt zijn oud-minister even negatief als al degenen die Kuijpers zo kordaat terechtwijst. Kan de directeur-generaal bij zijn geruststellende standpunt blijven? Ik denk dat dat lastig wordt.

Het is hier niet de plaats om met Chris Kuijpers in discussie te treden. Over het artikel van Pieter Winsemius wil ik vooral opmerken dat hij mijns inziens een gevoelige snaar raakt. Het ontbreekt in dit land aan bestuurlijke moed als het om ruimtelijke ordening gaat. En, zeker, ruimtelijke ordening is en blijft noodzakelijk. Buitenlanders prijzen ons onverminderd om de pragmatische wijze waarop wij de ruimte inrichten.

Dat doen zij uiteraard ook, omdat ze weten dat 'nagenoeg nergens in het Westen het professionele veld met betrekking tot de ruimtelijke ordening verder (is) uitgebouwd en massaler bemand dan juist in Nederland' (Van Engelsdorp Gastelaars 2007). Maar in werkelijkheid kunnen de resultaten van de afgelopen jaren in Nederland niet anders worden gekwalificeerd dan als pover. En de ruimteclaims zijn nog altijd dermate groot dat ruimtelijke ordening in ons land ook de komende twintig jaar noodzakelijk is. Maar om de teleurstellende prestaties op het ruimtelijke vlak in de laatste jaren alleen op het conto van de bestuurders te plaatsen, vind ik wat eenzijdig. Misschien is dit ook iets teveel de reflex van de oud-bewindsman die als gedreven politicus zoveel gemiste kansen ziet, dat hij zijn collega's graag vermanend toe wil spreken. Dat is zijn goede recht. Maar er is meer aan de hand.

Volgens Winsemius is het naar de achtergrond verdwijnen van de 'eigen ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen' in de kern de oorzaak van de door hem vastgestelde kramp. Is dit wel juist? En wat steekt daar dan achter? Omdat Winsemius geen antwoord geeft op deze laatste, dieperliggende vraag, wil ik hier wat langer bij die kwaliteitsdoelstellingen stilstaan. Indien we ons hierop doorvragen, komen we er misschien tevens achter hoe we weer 'uit de kramp' kunnen raken, anders dan alleen door bestuurders op te roepen tot het tonen van meer lef.

Ik denk dat Winsemius het op dit vlak niet helemaal juist waarneemt. Een betere, vakmatige observatie werd in dat opzicht onlangs gedaan door Rob van Engelsdorp Gastelaars, emeritus-hoogleraar stadsgeografie aan de Universiteit van Amsterdam. Hoewel deze in 'De gevaren van doctrinair plannen' zichzelf een andere vraag stelde – namelijk: waarom werkt de ideeënrijkdom van internationale planningsdiscipline niet door in de Nederlandse praktijk? –, benoemt hij min of meer dezelfde kramp die ook Pieter Winsemius constateert. De kramp zit bij Gastelaars alleen minder in de bestuurders en veeleer in de professionals. Die zitten volgens hem gevangen in een planningsdoctrine die weliswaar de voordelen van eensgezindheid en continuïteit van het planningsproces biedt, maar die tevens leidt tot 'verstarring en onwil bij de betrokken professionals om te reageren op nieuwe ontwikkelingen in de ruimtelijke organisatie van de samenleving' (Van Engelsdorp Gastelaars 2007). In deze Nederlandse planningsdoctrine spelen met name twee ordeningsprincipes een prominente rol: het streven naar 'evenwicht binnen' steden en stedelijke regio's respectievelijk het streven naar 'gelijkwaardigheid

tussen' steden en regio's. En dat doen ze tot op de dag van vandaag: 'Een symptoom van het streven naar gelijkwaardigheid is bijvoorbeeld de steeds weer opduikende behoefte van de overheid om het ontstaan van dominerende miljoenenagglomeraties in het land te voorkomen.'

Als gevolg hiervan signaleert Gastelaars 'een toenemende desinteresse van de professionele planners in dit land voor de inzichten in de ruimtelijke dynamiek van het verstedelijkte Westen die wetenschappen aandragen.' Deze desinteresse gaat volgens hem gepaard met een kwaliteitsverlies in de Nederlandse stedelijke orde. De stadsbevolking waaiert uit over het platteland, maar deze uitwaaiing wordt door de planners als ontwerppoging eenvoudig genegeerd. Ook ontstaan 'op allerlei plaatsen extravagant vormgegeven recreatiedorpen en woekert elders de witte schimmel', terwijl wordt nagelaten om 'goed vormgegeven regionale plannen' te maken voor 'aantrekkelijk suburbaan en landelijk wonen voor ex-stedelingen'. Terwijl 'politiek-bestuurlijke en culturele activiteitsvormen op topniveau steeds meer geconcentreerd raken in mega-agglomeraties', blijft Nederland hardnekkig 'een stedelijk land (...) zonder grote steden.'

Het zijn vrijwel dezelfde voorbeelden van gemiste kansen die ook Winsemius in zijn artikel aandraagt. De analyse is echter een andere. Niet zozeer het naar de achtergrond verdwijnen van ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen zou aan de basis van de verkramping van de Nederlandse planningspraktijk liggen, maar verstarring van doelstellingen die in toenemende mate als achterhaald en ook als maatschappelijk ongewenst moeten worden gekwalificeerd. Ik ben het daar hartgrondig mee eens. Vandaar mijn recente aankondiging van het einde van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Natuurlijk bedoelde ik daarmee niet letterlijk het einde. Wie goed las, wist beter. Daarom herhaal ik het nog maar eens: 'Zouden we niet de ruimtelijke ordening opnieuw moeten uitvinden? Door een nieuw verhaal te maken? (...) Minder Utopia weliswaar, maar uitdagender, met misschien wel ergens een echte metropool' (Hemel 2007).

Literatuur

- Engelsdorp Gastelaars, R. van (2007), 'De gevaren van doctrinair plannen', *Ruimte in Debat* 2007/01: 2-6.
- Hemel, Z. (2007), 'Happiland. Het einde van de ruimtelijke ordening', *S&RO* 2007, nr. 4: 50-53.
- Kuijpers, Ch. (2007), 'Een volle agenda voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland', *S&RO* 2007, nr. 5: 51-53.

Debat in de Ruimte

14

Jan Ritsema van Eck

Nu aan de vooravond van het eerste lustrum het laatste nummer van Ruimte in Debat verschijnt, vindt de redactie het aardig om eens aandacht te besteden aan de ruimtelijke aspecten van het eigen blad, of meer concreet: aan de spreiding van de lezers. Of eigenlijk: aan de spreiding van de adressen waarheen Ruimte in Debat wordt verstuurd, want we weten niet hoeveel mensen op elk van die adressen ons blad lezen en al evenmin hoeveel mensen het blad digitaal downloaden van het internet, en waar.

Uit de kaart blijkt dat de meeste lezers van Ruimte in Debat zich in het westen van het land bevinden: in de eerste plaats in Den Haag (596 adressen), gevolgd door Amsterdam (231), Utrecht (173), Rotterdam (136) en Delft (88). Andere plaatsen waar Ruimte in Debat veel wordt gelezen zijn Groningen (59), Wageningen (57), Arnhem (52) en Nijmegen (45). Provinciehoofdsteden en universiteitssteden lijken in het algemeen veel lezers te huisvesten. Logisch als we zien dat iets meer dan de helft van de lezers werkzaam is in de sectoren 'Overheid en politiek' en 'Onderzoek en wetenschap' (zie tabel). Hierin neemt het aandeel 'Onderzoek en wetenschap' langzaam af ten gunste van 'Overheid en politiek' en 'Overig'. Deze laatste categorie is goed voor bijna de helft van de verzendadressen en omvat ondermeer vak- en maatschappelijke organisaties, naast particulieren en de pers.

Uit de kaart kan worden afgelezen hoe de toename van het aantal lezers sinds ons eerste nummer ruimtelijk is gespreid. Deze toename is in Den Haag bovengemiddeld geweest, met ruim een verviervoudiging. Andere steden waar het aantal lezers sterk is toegenomen, zijn Tilburg met eveneens ruim vier keer zoveel lezers als bij ons eerste nummer, begin 2003, Zwolle met bijna vijf keer zoveel lezers, Wageningen met bijna zes en Eindhoven met ruim zeven maal zoveel lezers als begin 2003. Minder opvallend maar zeker zo betekenisvol is de toename van het aantal gemeenten waar één of enkele exemplaren van Ruimte in Debat worden gelezen: de blauwe stipjes op de kaart. Het blad heeft in de vijf jaar van zijn bestaan ook lezers in de kleinere plaatsen weten te trekken.

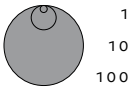
Toch komt uit de kaart vooral het beeld naar voren dat de stedelijke gebieden, en dan vooral die in de Randstad, domineren. Zo blijkt 80,4 procent van de verzendadressen van Ruimte in Debat zich in 2007 te bevinden binnen de bundelingsgebieden voor verstedelijking van de Nota Ruimte. Bij het verschijnen van nummer 1 van Ruimte in Debat in 2003 was dit 81,8 procent en daarmee zijn we er dus net niet in geslaagd het bundelingspercentage constant te houden.

Tabel. Lezers Ruimte in Debat, 2003-2007

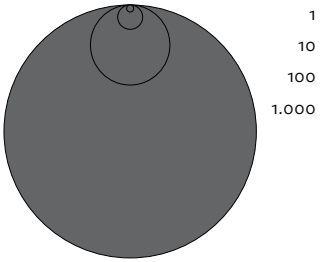
	begin 2003	eind 2003	eind 2004	eind 2005	eind 2006	eind 2007
Totaal	680	1.331	1.564	1.807	1.961	2.258
Overheid en politiek	29%	33%	31%	29%	29%	31%
Onderzoek en wetenschap	25%	22%	22%	22%	23%	21%
Overig	46%	45%	48%	49%	48%	48%
Groei		96%	18%	16%	9%	15%

Figuur. Verspreiding Ruimte in Debat, 2003-2007

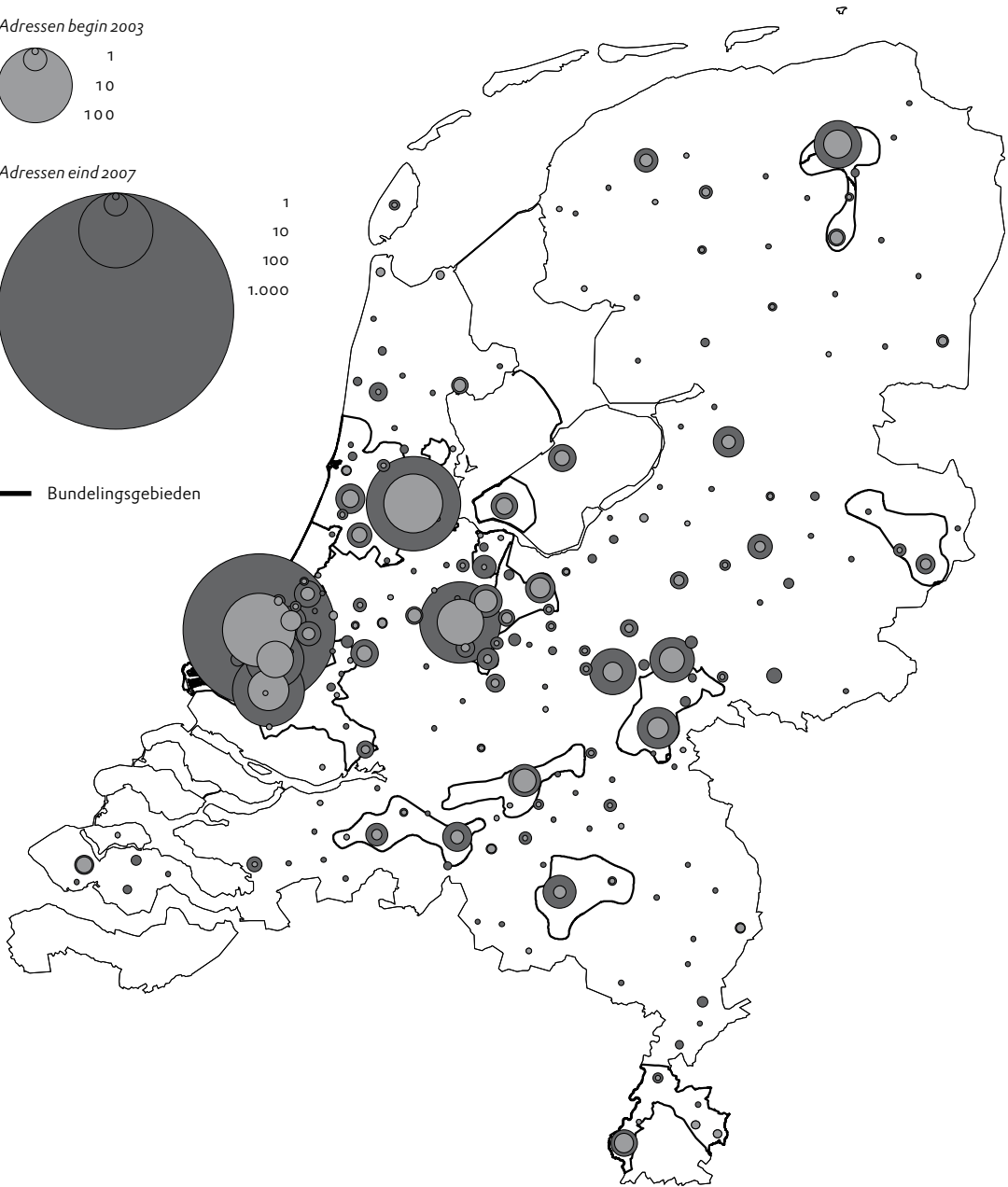
Adressen begin 2003



Adressen eind 2007



— Bundelingsgebieden



COLUMN Schiphol vs. Amsterdam

16

FRED SCHOORL

Een vliegveld verbindt. Het vermogen tot verbinden is de basis van het succes. 'Connectivity is the name of the game'. Een succesvol vliegveld verbindt mensen, economieën, culturen. En metropolen. Nu Amsterdam cum annexis ook officieel tot metropool is gedoopt als Amsterdam Metropolitan Area (A M A) klopt het verhaal van Schiphol weer als een bus. Schiphol vormt het hart van de voortrazende metropool Amsterdam. We zijn weer thuis! And *back in the game*.

Al verbindend transformeren vliegvelden van verbindende schakel tot superhub en van superhub tot een nieuw soort stad. Met Dubai als ultieme en perverse fantasie. In de visie van de Amerikaan Kasarda ontstaat wereldwijd een nieuw soort stad, de aerotropolis. En hij waarschuwt Schiphol al enige tijd: 'your lagging behind, but you've got the opportunity to be in the lead again'.

Dit hele krachtenveld van duizelingwekkende, wereldomspannende ontwikkelingen werd onlangs nog eens tegen het licht gehouden op een conferentie te Schiphol. Arm Schiphol, was de teneur. Want het eclatante economische succes als luchthaven steekt schril af tegen het desastreuze maatschappelijk falen. Al jaren lukt het niet om met de omgeving tot een duurzaam vergelijk te komen. Of met Amsterdam. Amsterdam hield de verzelfstandiging tegen.

Dus was het 'gefundenes fressen' dat, toen Amsterdam op die conferentie om een ander perspectief van Schiphol vroeg, er heuse ruzie uitbrak. Topman Cerfontaine kwalificeerde geëmotioneerd een verhaal van de Amsterdamse ambtenaar Zef Hemel – een vrije oefening, met als kern om Schiphol meer vanuit de Stad en de Mensen te bezien – als 'een kletsverhaal'. Hij tierde en raasde. Hij voelde zich miskend, onbegrepen. Men kent de feiten niet. En de stukken evenmin. Ook wethouder Van Poelgeest kreeg ervan langs, toen hij opperde dat de indruk ontstaat dat Schiphol steeds de grenzen oprekt. Schiphol is *leading* in duurzaamheid!

Een explosief mengsel, Schitterende Irritatie en Het Eigen Gelijk bevattend, kwam tot explosie. Want Cerfontaine meende gelijk te hebben. Had dat mischien ook. Maar hij toonde onbedoeld precies aan wat onze grote luchthaven internationaal met verve doet en nationaal nalaat: verbinden. De kerncompetentie van een luchthaven en een Hollandse koopman. En het gouden sleuteltje voor succesvol leiderschap. Mind your step, Schiphol.