

FRISO DE ZEEUW:

Friso de Zeeuw: 'Na verloop van tijd ga je inzien hoe de wetmatigheden van de ruimtelijke economie werken. En je gaat de psychologie van mensen en bestuurders begrijpen.'

'Go with the flow, plannen maken die hanteerbaar en realiseerbaar zijn'

Traditie en tijdgeest in het ruimtelijk beleid

In de ambitie om eindelijk aan te pakken, gooit het kabinet de rijkssturing grotendeels overboord en lijkt er een eind te komen aan een tijdperk waarin visionaire ordenaars de inrichting van ons land bepaalden. Ruimte is als hoofdaandachtveld van rijksbeleid door het kabinet-Rutte geschrapt. De provincies moeten het ruimtelijke beleid gaan uitzetten en coördineren. Maar kan de ruimtelijke ordening in Nederland wel zonder rijkssturing. Klemmende vragen die we in dit discours over de traditie en de tijdgeest in de ruimtelijke ordening voorleggen aan een panel van beleidsmakers, ontwerpers en wetenschappers. Eerder kwamen Maarten Hajer (directeur Planbureau voor de Leefomgeving), Willem Salet (hoogleraar planologie aan de UvA), stedenbouwkundige Riek Bakker, wethouder Adri Duivesteijn, minister Melanie Schultz van Haegen en gedeputeerde Theo Rietkerk aan het woord.



Friso de Zeeuw mengt zich veelvuldig in het debat over de ruimtelijke inrichting. Hij vindt dat de beleidsconcepten van planologen en ruimtelijke ordenaars teveel zijn losgezongen van de uitvoeringspraktijk. De lijn in zijn kritiek: de overheid moet een goede balans vinden tussen toelatings- en ontwikkelingsplanologie, het beleid enten op het ruimtelijk-economische krachtenveld met behoud van het waardevolle in onze steden en het landschap. 'De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is een flinke stap in de goede richting. De 'wie doet wat vraag' is uitdrukkelijk aan de orde en ook scherp neergezet door deze minister.'

Het gesprek in zijn werkkamer bij Bouwfonds Ontwikkeling in Hoevelaken begint over de houdbaarheid van planologische concepten. De Zeeuw spreekt uit ervaring als juridisch adviseur bij een stedenbouwkundig bureau en bij de Gemeente Amsterdam, daarna als wethouder van de Gemeente Monnickendam, consultant bij Berenschot, en de gedeputeerde van de Provincie-Noord-Holland, en tegenwoordig als directeur Nieuwe Markten bij de grootste ontwikkelaar in dit land en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. 'Schijnmanoeuvres' noemt hij veel van wat de overheid op het gebied van ruimtelijke ordening deed. En dat heeft niet uitsluitend te maken met de afstand tussen bestuurders en de samenleving. Ook de 'arrogantie' bij planologen en ontwerpers is daar debet aan. Friso de Zeeuw preciseert zijn verwijt: 'De planologische discipline neigt naar een zekere verhevenheid boven de ploeters die met de uitvoering van plannen bezig zijn ongeacht of die binnen de overheid of binnen de markt werken. Die opvatting deel ik met wetenschappers als Barrie Needham en Maarten Hajer. Hajer zegt dat de planoloog van de tekentafel via de onderhandelingstafel nu naar de cafétafel moet.'

'Implementation-gap'

De meeste planologische concepten zijn achteraf bedacht. De begrippen Randstad en Groene Hart zijn mooie

voorbeelden. Ze zijn geënt op de ruimtelijke werkelijkheid en later gemodelleerd. Daar wordt dan vervolgens een beleidspretentie aan verbonden.

'Te veel wordt in abstracties gedacht', meent De Zeeuw. 'De afstand tot de praktijk is te groot. Ik denk dat het vooral fout is gegaan toen stedenbouwkundige concepten de planologie zijn gaan domineren. Stedelijkheid, vertaald in intense ruimtelijke concentratie als vorm van verstedelijking, waarbij metropolen als New York als wenkend perspectief worden gebruikt. Daar komen ze altijd graag, denk ik dan stiekum. In de praktijk, zeker in Nederland, blijkt dat dan niet werken.'

'De meeste planologische concepten zijn achteraf bedacht'

'Als concept bestaat de Randstad wel, zelfs goed zichtbaar op de kaart en vanuit de lucht. Maar in de economische en sociale werkelijkheid bestaat die eenheid veel minder en zijn er gewoon verschillende deelgebieden, met op z'n minst een Noord- en een Zuidvleugel', verduidelijkt De Zeeuw. Hij is daarom blij dat de ontwerp SVIR dat erkent. Net zoals nu eindelijk de kracht van Brabant is erkend.



Maar je kunt het de planologie toch niet aanrekenen dat bepaalde concepten in het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld niet worden vastgehouden?

'Tedere planoloog heeft in mijn ogen als taak om concepten te bedenken, die hanteerbaar en realiseerbaar zijn. Ze moeten aansluiten op de werkelijkheid. Het vraagt netwerk-kunsten binnen de organisatie waar hij werkt en daarbuiten. Zeker wat dat laatste betreft, kun je je afvragen of de planologie, met het daarmee verbonden beleid, niet

'Met de planinflatie dreigt de ruimtelijke ordening haar betekenis te verliezen'

achterloopt in het complexe, veranderende krachtenveld van de ruimtelijke ordening met z'n vele spelers. Ik vond bij voorbeeld de Structuurvisie Randstad 2040 uit 2008 nog een laatste uiting van visie-overdaad met een minimum aan implementatie.'

Hulpeloos

Inzet en ambitie kun je hebben zoveel je wilt, maar een planoloog is toch niet verantwoordelijk voor wat er in de uitvoering van terecht komt?

'Ik vind van wel. Als de planologische wereld en de werke-

'We moeten wel oppassen dat we niet hyperventilerend doorslaan van 'groots en meeslepend' naar 'kabouteren' in de ruimte.'

lijkheid stelselmatig niet goed op elkaar passen, dan moet dat je aan het denken zetten. Misschien moet de planologie afstappen van het idee dat ze Nederland kunnen ontwerpen. Nog steeds komen zij met hemelbestormende schetsen en visies. Er komt nooit ene pepernoot van terecht. Men kenschetst de inrichting van Nederland of afzonderlijke gebieden wel als een 'culturele opgave.' Hij lacht hardop. 'Als dat gezegd wordt, moet je oppassen, want dan ontvouwt zich meestal een plan met een extreem hoog maakbaarheidgehalte. We hebben een conglomeraat van kleinere steden met afwisselende, waterrijke landschappen. Dat is onze kracht. Maak plannen die bij onze cultuur passen. Nederlanders zijn niet van de grootse en meeslepende visies of grand designs. Tenzij sprake is van grote, breed ervaren urgentie, zoals de Watersnoodramp 1953. Vandaar ook dat de veelgehoorde kreet 'we hebben een nieuw Deltaplan nodig' zo hulpeloos klinkt.

Niet dat de praktijk zich veel van de plannenmakerij aantrekt. "Ach, een nieuw plan, dit waait over, even bukken en we gaan over tot de orde van de dag." De Zeeuw moest er even aan wennen toen hij bij Bouwfonds kwam werken. 'In de markt heeft men een goede antenne om aan te voelen wat papieren beleid is en wat serieuze beleidsinitiatieven zijn. Met de planinflatie dreigt de ruimtelijke ordening haar betekenis te verliezen en wordt dan ook niet meer zo serieus genomen. Ik vind dat slecht, want voor de kwaliteit van onze omgeving is ruimtelijke ordening essentieel. Een tweede reden voor de erosie van de ruimtelijke planning ligt in het feit dat de wetgever het stelsel in de afgelopen decennia heeft volgehangen met bureaucratische niet-afweegbare voorschriften, voornamelijk in de milieusfeer.'

Vinex

Zijn er dan helemaal geen goede, werkbare planologische concepten?

'Jazeker. De groene bufferzones rond de grote steden zijn een ouderwets maar geslaagd beleidsconcept gebleken. Er zat een helder eenvoudig idee achter, doorzettingsmacht, een uitvoeringsorganisatie en geld. Het overdragen ervan naar de provincies, zoals het kabinet nu wil, heeft met rijpheid te maken. Ik vergelijk het met het monumentenbeleid en stads- en dorpsvernieuwing. Om de karakteristieke silhouetten van de historische dorpen en steden te beschermen tegen de ambitieuze plannen van gemeentebesturen met rigoureuze verkeersdoorbraken trok het Rijk de regie naar zich toe. Ik heb dat zelf meegemaakt in Monnickendam, in 1975 aangewezen als beschermd stadsgezicht. Voor elke planwijziging moest je met je plasje naar de dokter, in dit geval naar de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Intussen is het zo ingeburgerd, dat je het historische centrum en de monumentale gebouwen koestert, dat rijksbemoeienis niet meer nodig is.

Groen wordt tegenwoordig ook in toenemende mate gezien



als een waardevol onderdeel van de stedelijke ruimte. Voorheen vonden stadsbestuurders en hun ambtelijke staf dat een hinderlijke onderbreking tussen twee steden. Groen is een kwaliteit waarvoor lokaal aandacht bestaat.'

'Het groeikernenbeleid is een ander succesvol concept. Dat steunde ook op een behoorlijk functionerende publiek-publieke projectorganisatie, die partijen huiswerk gaf, en er was geld om de plannen gestalte te geven. De Vinex-operatie is in die zin vergelijkbaar, maar dan met meer private betrokkenheid. Daar zijn de beleidsdoelstellingen in belangrijke mate gerealiseerd. Maar dan komt er die Nederlandse reflex om het helemaal niks te vinden bij de eerste vlag kritiek uit de grachtengordel. Ook zo'n opvatting van mensen die niet echt in de praktijk staan, want over het algemeen blijken de bewoners erg tevreden. Je ziet op veel plaatsen dat Vinex-wijken steeds meer levendige en volwaardige stukken stad worden, met hier en daar ook probleebuurtjes.'

Groene Hart

Aan de hand van het voorbeeld van het Groene Hart illustreert Friso de Zeeuw waarom de planologische werkelijkheid en de praktijk niet op elkaar aansluiten. 'De nulgroei, de rem op de woningbouw in kleine kernen heeft gewerkt. Ik ben ervan overtuigd dat het Groene Hart zonder restrictief beleid was volgelopen. Wat er wel gebeurde is dat gemeenten sluipe-sluipe planologie bedreven, met kleine uitbreidingen en bedrijventerreintjes die niet harmoniëren met het onderliggende landschap. Een gemeente die een bouwplannetje er toch doorheen wil manoeuvreren, de provincie die daar uiteindelijk in meegaat en het Rijk dat moppert. Als jong statenlid was ik ook van mening dat de kleine kernen helemaal op slot moesten, en de groei geconcentreerd moest worden in een paar steden in Noord-Holland. Ik ben nog steeds voor een zekere mate van concentratie, maar ruimtelijke ordening in een superstrak keurslijf, daar geloof ik niet meer in.'

De Zeeuw noemt het plan voor het Groene Hart van de Neprom uit 2007, dat rekening hield met de kwaliteiten van het landschap en tegelijkertijd ontwikkelingsmogelijkheden oppikte in de vorm van zorgvuldig ontworpen kleinschalige woonbebouwing, in harmonie met het landschap. Uiteindelijk werd het plan afgewezen door de provincies; ze durfden het niet aan. Veel gemeenten waren ook niet enthousiast voor dit idee, weet hij te vertellen. 'In ons plan zou het surplus in de grondexploitatie volledig ingezet voor de versterking van de groene en blauwe structuur. In het jargon heet dat "rood voor groen". Dus geen afdrachten voor het opknappen van het winkelcentrum en kinderopvang binnen de dorpen zelf. Deze keuze ging de gemeenten te ver. Het mag zo zijn dat nu een deel van het Groene Hart in de krimp zit, in andere delen zal dit onderwerp weer op de agenda terugkomen, stelt De Zeeuw. "Terecht dat de SVIR nu zegt: behalve het basisconcept is dit geen rijksbelang

meer. De invulling is aan de provincies en steden. Maar een echt op implementatie gericht plan, hoe economie, landschap, cultureel erfgoed per deelgebied elkaar kunnen versterken, is er dus niet. Om de vijf jaar is er een poging, met soms een paar waardevolle nieuwe ideeën en coalities, maar het gaat met het tempo van een slak.'

Hoe moet het dan?

'De plannenmakerij moet aansluiten bij de ruimtelijk-economische ontwikkelingen, en bij de voorkeuren van mensen. *Go with the flow* dus, vanzelfsprekend met oog voor de publieke belangen. Dat laatste blijft het anker in de ro. De overheid moet bijvoorbeeld borgen dat de groene wiggens tussen de vingers van Amsterdam niet worden aangetast, en dat geselecteerde delen van het Groene Hart een open karakter houden. Ze moet een balans vinden tussen het restrictieve van de toelatingsplanologie en de ontwikkelingsplanologie, waarmee ze een brug slaat tussen beleid en investeringscapaciteit. De ruimtelijke planning moet een veel scherper oog krijgen voor de kosten die de realisering van de plannen met zich mee brengt. We moeten bij voorbeeld preciezer kijken hoe we kunnen profiteren van de bestaande infrastructuur.'

Flexibiliteit

Nu het realisme terug is in de praktijk van het ruimtelijk beleid, past het de overheid ook om verstandiger te opereren, meent Friso de Zeeuw. Als praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft adviseert hij de overheid om niet meer te doen dan wat je aankan, en om crisisbestendige plannen te maken. Hij wijst op het echec van Blauwe Stad, Wieringerrandmeer en Bergse Haven (Bergen op Zoom).

'Plannen moeten aansluiten bij de ruimtelijk-economische ontwikkelingen, en bij de voorkeuren van mensen'

'Niet overal is voldoende markt voor duurdere woningen. Denk in meerdere scenario's. Cruciale weegfactoren zijn de faseerbaarheid van de plannen en flexibiliteit in gebruiksmogelijkheden. Organisch groeien, tijdelijk ruimtegebruik, bottom-up; het zijn allemaal verschijnselen van deze tijd, en daar kun je best in meegaan. We moeten wel oppassen dat we niet hyperventilerend doorslaan van 'groots en meeslepend' naar 'kabouteren' in de ruimte. Hier en daar liggen wel degelijk pittige opgaven. Denk aan de havengebieden in de grote steden. Daar moet je als publieke en private partijen de handen ineen slaan met een duidelijke visie als onderlegger. Je hebt een zekere kritische massa nodig om het betaalbaar te maken. Zo'n lekkere ouderwetse planmatige ingreep, met de nodige flexibiliteit in de tijd en in gebruiksmogelijkheden.'

↑ Marcel Bayer