



VIERDE MACHT

TROTS EN TWIJFELS VAN EEN VRIENDENCLUB

“We hadden soms harde confrontaties, ik ben wel eens in mijn gezicht geslagen, maar dat was niet erg, want er was ook innige liefde.” Frits Prillewitz, oud-medewerker van de Rijksplanologische Dienst (RPD) van 1963-1974, kan nog steeds lyrisch worden over zijn werk: “Ruimtelijke ordening moet opkomen voor zwakke functies en dat is altijd vechten.” Over het belang daarvan heerst grote eenstemmigheid. Zowel tussen oude en nieuwe directeuren(-generaal) als onder (oud-)ambtenaren. Is dit de Vierde Macht?

Bij de “Vierde Macht” hoort het negatieve beeld van konkelende ambtenaren die doen waar zij zelf zin in hebben. De verzamelde ruimtelijke ordenaars hadden in het debat over hun rol echter een positiever zelfbeeld, namelijk dat van “gepassioneerde ambtenaren die wat willen” en “een vriendenclub” die altijd het goede met de samenleving voor heeft gehad en daarin nog geslaagd is ook. Ze delen een merkwaardig vak – planologie, een term die in 1929 is gelanceerd door Joël de Casseres en alleen in Nederland gangbaar is. Een vak dat eerder een samenraapsel is van alles tussen geografie en stedenbouw in, dan een harde wetenschap. Kenmerk ervan is ook dat het in de praktijk wordt uitgevonden. Het vak is vergroeid met de concepten en instrumenten die in het (rijks)beleid zijn uitgeprobeerd. Het moet daarom als het ware steeds opnieuw worden uitgevonden.

De keerzijde van deze passie is, dat deze alleen effectief is als men elkaar weet te vinden in de “planninggemeenschap”, zoals de (door prof. Faludi) wetenschappelijk geijkte term luidt voor de vriendenclub. Die heeft weliswaar een zwaartepunt binnen VROM maar ook connecties met ambtenaren elders, en binnen het bestuurlijke en wetenschappelijke domein. Bij een vak dat zo afhankelijk is van interacties tussen “vrienden”, ligt desintegratie op de loer als de planninggemeenschap inboet aan kracht en samenhang. Is die desintegratie nu gaande? Jan Kadijk (Nirov) wijst op de vele artikelen over de crisis in de ruimtelijke ordening op rijksniveau (RO). Schrale troost is dat deze crisis niet de eerste is, al eerder zijn crises gepasseerd. Het succes van

RO kwam in golven. Daarom is een scherp oog voor beleidslevenscycli essentieel, zoals oud-minister Winsemius het departement ooit leerde. Jarenlang kon de ruimtelijke ordening meeliften met de urgentie (en het geld) van volkshuisvesting. Na een dip eind jaren zeventig, sloot de RO in de jaren tachtig met succes aan bij de urgentie van economisch herstel. Volgens oud-directeur generaal Ineke Bakker zitten we nu ook weer in zo’n tijd van overgang en is de ruimtelijke ordening toe aan een nieuw concept. De RO moet aanhaken bij wat nu maatschappelijk urgent is. De kansen liggen volgens Bakker voor het oprapen: “Integratie en duurzaamheid – beleidsterreinen die allebei in eigen huis te vinden zijn!”

Nieuwe beleidslevenscyclus

Oud-directeur ruimtelijke planvorming Yap: “Na de Derde Nota zat de RO in een dip. We hadden geen aansluiting meer bij grote maatschappelijke opgaven. Waar was RO nog goed voor? Er gingen ideeën rond om ruimtelijke ordening te voegen bij Milieu. Toenmalig directeur-generaal Jenno Witsen verzette zich daar tegen. Het waren de jaren van de Hollanditis, de tijd dat Lubbers zei dat hij zou opstappen bij één miljoen werklozen. Zonder overleg met andere sectoren, die daar woedend over waren, is toen de notitie Ruimtelijke Perspectieven geschreven. Die speelde in op de economische crisis door de nadruk te leggen op investeringen in de infrastructuur voor Nederland Distributieland, het mainportbeleid, het accent op de grote steden. Het evenzeer omstreden rapport “Ruvein” zette internationale verbindingen op de kaart, zoals de Betuwelijn en HSL. Achtergrond was de zorg dat begin

jaren negentig in Europa de grenzen zouden opengaan voor vrij verkeer van goederen en diensten. De grote vraag was hoe dat het vestigingspatroon van bedrijven zou beïnvloeden. De notitie Ruimtelijke Perspectieven, opgesteld onder Winsemius en na de verkiezingen afgerond onder Nijpels, landde in de Vierde Nota. De RO nam daarmee weer een stevige positie in in het maatschappelijke debat. Als je kijkt wat momenteel voor de RO het meest bepalend is, en waar de meeste *sense of urgency* zit, dan is dat de wateropgave en klimaatverandering. Daar moet de RO nu op inspelen met goede ideeën. Dan word je vanzelf weer *leading*.”

Op zo’n moment in discussies over RO is er altijd even een mijmering over de bijzondere positie van ruimtelijk beleid. We moeten het hebben van ideeën, want macht hebben we niet. Het vak staat of valt met de juiste concepten, op het juiste moment. Ideaal zou zijn als Algemene Zaken onze basis was, want dat zou bijdragen aan ons gezag. Zoals Jenno Witsen zich met succes had gekeerd tegen een samengaan met Milieu, zo heeft Ineke Bakker een samengaan met Wonen geweigerd. Op het moment dat RO zich zou liëren aan een deelbelang, zou het zijn unieke positie als integrator van belangen verliezen. Daarmee wordt het hart uit het vak gehaald, en verliest de RO zijn verheven idealen. Ruimtelijke ordening is immers “de best denkbare wederkerige aanpassing tussen maatschappij en ruimte, zulks ter wille van die maatschappij”, aldus de definitie van Willem Steigenga, de eerste hoogleraar planologie.

Idealen en goede bedoelingen

Bij zo’n mijmering is de trots op het vak voelbaar – we hebben heel wat tot stand gebracht, is de onuitgesproken

***‘We moeten
het hebben van
ideeën, want
macht hebben
we niet’***

opinie. Toch zijn er ook keerzijdes. De valkuil van de planninggemeenschap is, dat die vooral naar binnen gekeerd is. Het communicatieve onvermogen en zwakke gevoel voor wat maatschappelijk urgent is. Jacques van der Jagt (directeur-generaal ruimtelijke ordening 2002-2006): “We zijn niet altijd in staat geweest om de maatschappelijke opgaven waar het om ging goed te vertalen.” En het was maar goed dat er ook zoiets was als een “uitvoeringsgemeenschap”, anders was van al die mooie ideeën niet veel terechtgekomen. Ineke Bakker: “We hebben te weinig een traditie hoe we dingen voor elkaar krijgen.” Wat haar betreft betekent dat ook dat alle schaalniveaus beter met elkaar verbonden moeten worden – van macro tot micro en weer terug. Ook de verbinding tussen het fysieke en sociale domein is nog steeds gebrekkig. Bakker: “Ga nadenken over de wateropgave en maak die concreet, de inrichting van de kustzone, hoe je van bedreiging kansen maakt in steden als Rotterdam. Kijk eens hoe Steef Buijs als adviseur van de commissie Veerman dat heeft gedaan.” Jenno Witsen prijst in dat verband de monumentale eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965): “Die dwong ons tot communiceren. Dat was heel goed om het concipiëren te verbinden met het maken en uitvoeren. Die wisselwerking is altijd essentieel.”

Het is op de keper beschouwd merkwaardig dat je blijft bent dat een wet je dwingt tot communicatie. Klinkt daar twijfel in door, moeten we de ruimtelijke ordening alleen aan planologen overlaten, of niet? Arjen van de Burg (VROM): “Er heerst inderdaad teveel consensus dat we het zo goed hebben gedaan. We hebben het in termen van maatschappelijke opgaven namelijk helemaal niet goed gedaan. We hebben op geen enkel moment voor-

zien in de grootste opgave, de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte. Wonen is een grondrecht in de samenleving, maar wij hebben het steeds afgeknepen. De sluipende overloop die dit veroorzaakte is vervolgens aan de greep van het rijksbeleid ontsnapt.” Ineke Bakker noemt in dit verband de “tomatengroentesoep” tussen Rotterdam en Den Haag als ergste misser: “Dat gebied hebben we met z’n allen verknald.” Ook oud-Nirov directeur Arthur Everts heeft een aantal negatieve iconen paraat: “De Randstad is niet geslaagd. Het Groene Hart is steeds kleiner geworden en eigenlijk alleen nog te vinden tussen Gouda en Woerden. Het platteland is visueel lelijk geworden; de zandgronden stinken en staan vol bouwsels van kalkzandsteen. De verdichting van de steden is doorgeschoten, want mensen willen in lagere dichtheden in het groen wonen. De railinfrastructuur hebben we ernstig verwaarloosd en loopt achter bij de rest van Europa.”

Keutels of iconen

De waarschuwing voor een eenzijdige focus op succes gaat gepaard met de waarschuwing niet alleen naar het rijk te kijken. Yap: “In de ruimtelijke ordening hebben ook andere partijen, provincies en gemeenten een belangrijke rol gespeeld. Denk aan de invloedrijke voorbeelden van stadsvernieuwing in Rotterdam, de herstructurering van het Oostelijk Havengebied in Amsterdam. Den Bosch, die stad heeft met het opengraven en opknappen van grachten tal van andere steden geïnspireerd. De Blauwe Stad in Groningen en het Wieringerrandmeer in Noord-Holland zijn gewaagde innovaties. Het verwijt aan de oude RPD was dat die altijd maar om de eigen keutels heen bleef draaien en snuffelen. De canon moet niet zo’n verzameling keutels worden.”

De lijstjes met iconen

Jacques van der Jagt (plaatsvervangend directeur-generaal van 2002 tot 2006) hanteerde strenge criteria voor iconen: het moest om duidelijk ruimtelijk gestuurde, dus niet sectorale, resultaten gaan, die met een effectieve instrumentatie en uitvoering hebben bijgedragen aan de oplossing van belangrijke maatschappelijke opgaven. Zelfs met al die restricties bleken er genoeg successen te vieren. De zaal knikte instemmend bij zijn lijstje: het bundelingsbeleid van de Tweede Nota (1966) dat nog steeds de basis is van alle beleid, in combinatie met vrijhouden van het landschap en de bouw van groeikernen, de combinatie van Randstad en Groene Hart, de stadsvernieuwing, rijksbufferzones, Vinex-convenanten, sleutelprojecten en – nog door niemand opgevoerd – de Nota Waddenzee.

Jenno Witsen (dg van 1983 tot 1990) had grotendeels dezelfde successen op papier staan maar maakte ze concreet door er plekken aan te verbinden: Midden-Delfland, Almere, de Kop van Zuid en (verrassend) de oostelijke mijnstreek.

Oud-Nirov directeur Arthur Everts deelde deze laatste nominatie: “Als je de oostelijke mijnstreek vergelijkt met de sanering van mijnstreken in Wallonië en Engeland dan steekt deze er met kop en schouders bovenuit.” Verrassend was zijn nominatie van het gebied tussen Pernis en Tweede Maasvlakte: “Een industriegebied van ook internationaal gezien ongekende omvang, waar enorm is geïnvesteerd.”

Oud-dg Ineke Bakker (2001-2007) voegde aan al deze successen – “een knappe prestatie dat de Tweede Nota uit 1966 nu in 2000 bijna is uitgepakt zoals bedacht” en “het scheiden van stad en land is goed gedaan” – nog een nieuwe toe: het Stir-beleid van eind jaren negentig. Intensief, gemengd ruimtegebruik vond zij nog steeds een fantastisch concept en de stimuleringsregeling Stir was met zeshonderd projecten in het hele land een enorme stimulator om multifunctioneel ruimtegebruik daadwerkelijk verder te brengen.
