



Verslag #6 slot

12 februari 2004, Ottone, Utrecht

Introductie

Oost West Thuis Best is de derde serie in een reeks van bijeenkomsten over lokaal architectuurbeleid. De eerste serie speelde zich af in 1994, waarbij de manifestatie *Niet Grijs* culmineerde in het gelijknamige handboek (dat in 1997 werd geactualiseerd). In 1996 vond de manifestatie *ORG* plaats. Beide series waren bedoeld om betrokkenen instrumenten aan te reiken voor een slagvaardig architectuurbeleid. Bij Oost West Thuis Best gaat het anders; ditmaal geen landelijke manifestatie, maar regionale bijeenkomsten. Uit de enquête *Bouwen aan kwaliteit. Architectuurbeleid in Nederlandse gemeenten* die Architectuur Lokaal in 2002 samen met het NIPO uitvoerde, is namelijk gebleken dat er grote behoefte bestaat bij gemeenten aan informatie over projecten van andere gemeenten. Daarnaast bestaat de wens om de onderlinge contacten tussen gemeenten in dezelfde regio te versterken; die contacten zijn over het algemeen schaars. Bij Oost West Thuis Best gaan gemeenten dus in gesprek. Ze doen dat steeds aan de hand van een concreet thema dat deels voortkomt uit de antwoorden van de enquête en deels uit voorafgaande gesprekken met betrokkenen.

De eerste bijeenkomst, #zuidoost, stond in het teken van herbestemmingen en vond op 13 februari 2003 in Venlo plaats. Bijeenkomst twee, #zuidwest, had de ontwikkeling van bestaande kwaliteiten als leidmotief en vond plaats op 10 april 2003 in Bergen op Zoom. De derde bijeenkomst, op 12 juni in Haarlemmermeer, kreeg het thema 'vormgeving van infrastructuur' mee en tijdens bijeenkomst #4, georganiseerd op 11 september in Leeuwarden, werd gediscussieerd over het 'wijs groeien' van steden en dorpen. De laatste regionale bijeenkomst in Deventer had betrekking op het thema 'industrieel erfgoed' en werd op 13 november 2003 georganiseerd.

Tijdens de slotbijeenkomst, die plaatsvond in Utrecht, kwamen de ervaringen uit de regionale bijeenkomsten bij elkaar. In haar inleiding legde Margreeth de Boer, voorzitter van Architectuur Lokaal, nog eens uit waar het in deze serie bijeenkomsten over ging: het begrip cultureel opdrachtgeverschap. 'Wanneer dat begrip valt in een vergadering van het college van B&W krijgen veel bestuurders een sturende blik in de ogen, zo van: dat zal wel goed wezen. Maar in veel gemeenten is het met dat opdrachtgeverschap niet goed gesteld. Daarom moeten lokale bestuurders in actie komen.' In de definitie van De Boer betekent cultureel opdrachtgeverschap dat de bestuurders zich bezig houden met de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente in brede zin; de gebouwde omgeving en de

openbare ruimte ('die wordt vaak vergeten'), het gebied binnen de bebouwde kom en dat erbuiten. Het begrip ruimtelijke kwaliteit is bijna nog moeilijker te definiëren, aldus De Boer, maar krijgt gelukkig onder bestuurders wel steeds meer aandacht. 'Het is de kwaliteit die wordt ervaren door de bewoners, door de overige partijen in de gemeente, maar ook door bezoekers van buiten. Kwaliteit is dus meer dan de blijde bewoner op de individuele kavel.'

Gemeenten worden op dit moment geconfronteerd met ruimtelijke claims waar zij weinig tot geen invloed op kunnen uitoefenen, maar die wel behoorlijke repercussies kunnen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit op hun grondgebied. De Boer: 'Het gaat om grootschalige ontwikkelingen in de landbouw, investeringen in infrastructuur en niet in de laatste plaats de plannen voor extra waterberging. Het zijn vraagstukken waar het finale antwoord nog op gegeven moet worden. Het zijn belangrijke ontwerpgevallen, maar ze vergen ook de nodige afstemming tussen gemeenten met buurgemeenten, andere overheden en de direct betrokkenen. Veel gemeenten blijken moeite te hebben met die afstemming, zo bleek uit de Architectuur Lokaal-enquête die aan de basis lag van de OWTB-serie: de positie van de gemeente is niet altijd even helder en de besluitvormingsprocessen zijn complex van karakter.' Bij dat laatste refereerde De Boer aan de OWTB-bijeenkomst die eerder in de gemeente Haarlemmermeer werd gehouden en waar de vormgeving van de infrastructuur centraal stond. 'Processen zijn lang en complex en de samenwerking met andere partijen verloopt soms moeizaam. De behoefte om dan af te haken is groot, maar betekent een valkuil. Dezelfde complexiteit geldt overigens ook in het stedelijk en landelijk gebied. Ook hier zijn fundamentele veranderingen gaande en geldt de noodzaak van ingrijpende keuzes. Adhoc beslissingen moeten worden voorkomen; er worden visies op langere termijn gevraagd.'

Waarmee Margreeth de Boer terugkeerde naar de rol van de bestuurders: 'Wie is waarvoor verantwoordelijk en wie bewaakt de kwaliteit van de opgaven? Denk daarbij aan lokale opgaven die een regionale en soms zelfs landelijk betekenis hebben, maar ook aan nationale en regionale projecten die moeten worden uitgevoerd door het lokale bestuur. In beide gevallen gaat het om ruimtelijke plannen voor grotere gebieden: hoe gaan we daar mee om? Hoe gaan gemeenten om met Rijksdoelstellingen en laat het Rijk de gemeenten hiervoor voldoende de ruimte?' De laatste berichten uit Den Haag rond de totstandkoming van de Nota Ruimte wijzen er volgens De Boer op dat het gaat lukken: 'De nota bevat inrichtingsvoorstellen tot 2020. De ruimtelijke hoofdstructuur bevat ook uitgangspunten voor de groene ruimte – LNV – en voor de infrastructuur van V&W. De integrale nota lijkt er dus te komen en dat was in het verleden wel anders. Verder wordt van gemeenten gevraagd dat zij het beleid uitvoeren. Gemeenten lijken daarbij meer vrijheid van het Rijk te krijgen. Dat past bij de recente conclusies van de VROM-Raad, waarin de vraag werd gesteld in hoeverre een algemeen ruimtelijk beleid van het Rijk nog wel zinvol en gewenst is. Moet dat beleid niet meer op de schaal van de provincie worden neergelegd?' Volgens De Boer is de ruimtelijke ordening van dit land lang opgevat als een technische opgave. Dat tij lijkt te keren: 'De meeste mensen zijn ervan doordrongen dat ruimtelijke ordening een cultureel-maatschappelijke opgave is, waarbij de opdrachtgever een beslissende invloed heeft. In de nabije toekomst zal de gemeente steeds vaker die rol van opdrachtgever spelen. Reden genoeg om bij de invulling van dat opdrachtgeverschap stil te staan.'

Dagvoorzitter Bert van Meggelen (Bureau Maatwerk) had aan deze introductie – naar eigen zeggen – weinig toe te voegen. Hij benadrukte dat de indeling van Nederland in drie bestuurslagen op zich goed lijkt te werken, maar in het geval van ruimtelijke ordening juist niet. 'De opgaven vereisen nieuwe vormen van samenwerking, tussen partijen en tussen schaalniveaus. Dat is lastig. Wie is de eigenaar van welk probleem, daar gaat het bijvoorbeeld vaak om. Dergelijke vragen brengen een hoop "gedoe" met

zich mee en bovenal lekt er veel kwaliteit weg doordat men niet in staat is de schalen op een goede manier met elkaar te verbinden. Partijen trekken zich terug op hun eigen terrein en dat levert niet de best denkbare resultaten op. In dit land heeft de kleinste opgave met de allergrootste opgave te maken en dat vraagt om nieuwe, enthousiasmerende oplossingen.

Planvormingsprocessen brengen nu vooral veel slijtage teweeg in plaats van enthousiasme; door lange onderhandelingen treedt erosie op. Hoe kan dat worden omgedraaid? De rol van de lokale bestuurders daarbij lijkt essentieel.'

Ontwerpkwaliteit hoger op prioriteitenlijst

Een bestuurder die over enthousiasme niet te klagen heeft, is wethouder Mieke Blankers van Haarlemmermeer. Zij ging, evenals bij de genoemde bijeenkomst in Haarlemmermeer in juni 2004, in op de uitwerking van bovenlokale opgaven door het lokale bestuur. De infrastructuur in haar gemeente hanteerde ze daarbij als voorbeeld van de problematiek; infrastructuur waarvan de aanleg een belangrijke invloed uitoefent – naast bijvoorbeeld Vinex-woningbouw – op het nieuwe 'gezicht' van deze polderstad. Op enig moment in de afgelopen jaren was een vijfde deel van het gemeentelijk grondgebied 'op de schop genomen' voor nieuwe autoverbindingswegen, spoor- en buslijnen en een vijfde Schipholbaan, zo becijferde Blankers. Het zijn projecten waarbij veel met andere bestuurslagen wordt samengewerkt; buurgemeenten, het Regionaal Overleg Amsterdam, de provincie en niet te vergeten het Rijk. De ervaringen van de gemeente Haarlemmermeer zijn wisselend, aldus de wethouder. 'Neem bijvoorbeeld de aanleg van de HSL. Daar is gekozen voor een *'design en construct'* - methode, met rampzalige gevolgen voor het eindresultaat in termen van ontwerpkwaliteit. Blijkbaar is het thema mobiliteitsesthetiek nog lang geen gemeengoed!'

Zelf wil de gemeente in deze een andere koers varen: 'Wij zien de aanleg van infrastructuur als een culturele opgave, ook op lokaal niveau. Gezien het grote aantal betrokken partijen is dat geen eenvoudige zaak. Infrastructuur is sowieso al lastig, door het proces en de financiering. Wanneer je als gemeente dan ook nog eisen stelt aan de vormgeving, zeggen sommige andere partijen al snel: "Nou nou, u mag blij zijn dat het wordt aangelegd". Er is moed voor nodig om door dergelijke reacties heen te breken. Bovendien moeten bestuurders het geld over hebben voor extra kwaliteit.'

De complexiteit ten spijt gloort er hier en daar toch een sprankje hoop, aldus Blankers. Bij de aanleg van de A5, de verbindingsweg tussen A4 en A9, bleek Rijkswaterstaat bereid om de gemeentelijke roep om vormgevingskwaliteit te honoreren. 'De aansturing van de vormgeving en de inpassing in het landschap zijn in één hand gelegd, die van architectenbureau Zwarts & Jansma. Met succes: het vlakke polderlandschap is nauwelijks door de aanleg van de weg verstoord en alle infrastructurele elementen ademen dezelfde sfeer uit.' Maar niet alle pogingen van de gemeente hebben succes: 'Ook langs de weg staan de nodige elementen, zoals geluidsschermen, die van belang zijn. We willen daar een bepaalde eenheid in creëren, maar andere partijen zien dat belang niet zo. Het gevolg is een wildgroei aan schermen. Het enige instrument dat je als gemeente dan nog kunt inzetten is het weigeren van de bouwvergunning, maar dat gaat heel ver.' Een andere mogelijkheid is om samen te werken met andere gemeenten, zoals bij de aanleg van de N201 die over het grondgebied van vijf gemeenten gaat. Financiële middelen om de vormgevingskwaliteit te versterken ontbraken grotendeels, waarna gekozen is voor het instrument van het beeldkwaliteitplan. Blankers was er enthousiast over: 'In een dergelijk plan kun je aandacht besteden aan het gehele tracé en met eenvoudige middelen toch tot een zekere eenheid komen, zoals de plaatsing van bomenrijen.' Uiteindelijk is het steeds de vraag welke prioriteit door de opdrachtgevende partijen wordt gegeven aan de ontwerpkwaliteit van nieuwe infrastructuur. 'In veel

gevallen staat het ontwerp onder aan de prioriteitenlijst. Bij bezuinigingen sneuvelt die kwaliteit dan het eerste. Soms om begrijpelijke redenen, maar jammer blijft het wel.' Waar de gemeente Haarlemmermeer dan wel zelf opdrachtgever is, probeert men het goede voorbeeld te geven.

Een inzet die varieert van de drie nieuwe bruggen van architect Calatrava ('een nieuw landmark in onze polder, naast de droogmakerijen als ouder element van cultuurhistorische waarde') tot en met de bruggetjes op een bedrijventerrein in Nieuw-Vennep ('ontworpen door jonge architecten en het bewijs voor de stelling dat kwaliteit niet altijd duur hoeft te zijn').

Van Van Meggelen kwam de vraag op welk schaalniveau infrastructuur nu het beste kan worden aangepakt. Blankers had daar geen uitgesproken voorkeur voor: 'Wel is het zo dat een lokale overheid een waakhond-rol heeft en zeer alert moet zijn. Zorg er dus voor dat je vroeg in het proces aan tafel zit. Wij moeten vervolgens de moed hebben om de kwaliteit van het ontwerp aan te kaarten bij andere partijen. We moeten wegen vinden om te voorkomen dat het ontwerp het sluitstuk van het proces wordt. Aan de A5 is af te lezen dat het mogelijk is om het ontwerp vanaf het eerste begin mee te nemen, zonder veel hogere kosten.'

Een aanwezige in de zaal, werkzaam bij de gemeente Amsterdam, pleitte in dit kader voor continuïteit van bestuurlijke ambities: 'Mijn vorige wethouder, Guusje ter Horst, had veel aandacht voor de inrichting van de openbare ruimte. Haar opvolger, Hester Maij, heeft dat niet en het zakt direct ver weg. Vergelijk dat nu eens met Barcelona, waar de kwaliteitscultuur bij iedereen gemeengoed is. Aan die cultuur moeten we ook in Nederland werken.'

Het maken van een eiland

Burgemeester van de gemeente Wieringen Jan Baas liet de aanwezigen zien hoe je van een voormalig eiland weer een echt eiland kunt maken. De ontwikkelingscompetitie Wieringerrandmeer, die begin februari werd afgesloten, zal het eiland Wieringen in de oude glorie herstellen. Het idee van het randmeer is overigens niet nieuw, zo gaf Baas ruiterslijk toe: ingenieur Lely maakte in 1891 al een plan voor de Wieringermeerpolder waarbij de polder zou worden omgeven door een randmeer. Het kwam er toen niet van, maar anno 2004 zijn de voortekenen aanzienlijk gunstiger. Baas schetste de totstandkoming van de ontwikkelingscompetitie als volgt: 'Zo'n zes jaar geleden raakte onze gemeente in de problemen, met name door bezuinigingen bij de marine – een grote werkgever in ons gebied – en minder gunstige ontwikkelingen in de landbouw. Daarop hebben we een toekomstvisie voor Wieringermeer gemaakt, die onder meer tot doel heeft het stimuleren van toerisme en recreatie, met behoud van het eilandkarakter van de gemeente. Een en ander gebeurde in nauwe samenwerking met de bevolking; het creëren van draagvlak was uitermate belangrijk. Zo hebben we het nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied laten ondertekenen door alle betrokken partijen als "Het Verdrag van Wieringen". Dat heeft de onderlinge verhoudingen, bijvoorbeeld tussen natuurorganisaties en vissers, sterk verbeterd.' Uiteindelijk zijn in het kader van de toekomstvisie zeven projecten gedefinieerd, waaronder het Wieringerrandmeer. Een project met een bovenlokaal belang, aldus Baas, met grote potenties: vaarverbindingen, waterberging, natuurontwikkeling, economische impulsen, woningbouw. 'Het project is door provincie Noord-Holland tot provinciaal project verheven en is zelfs opgenomen in de aanstaande Nota Ruimte. VROM is enthousiast over het project, bij LNV is dat minder het geval.'

De realisatie is op een onorthodoxe manier ter hand genomen. Met de provincie, de buurgemeente en Uitwaterende Sluizen is een gezamenlijk projectbureau opgezet, dat een ontwikkelingscompetitie onder marktpartijen heeft uitgeschreven. Baas hierover:

‘Voor de provincie was dat even wennen, maar een dergelijke manier van werken maakt het mogelijk om met hink-stap-sprongen door traditionele aanbestedingsprocessen te gaan. Het proces gaat niet alleen sneller, maar de uiteindelijke plankwaliteit zal ook hoger zijn. De markt moet een groot deel van de operatie financieren, dan is het alleen maar fair om ze ook heel vroeg aan tafel te halen.’

Voor de competitie is bewust geen uitgebreid programma van eisen opgesteld. Wel zijn er bijvoorbeeld ateliers georganiseerd, om de creativiteit onder ontwerpers aan te boren. Dat resulteerde in een aantal harde uitgangspunten voor de marktpartijen: een randmeer van 10 km lang en 200 m breed, 1.300 woningen (ter financiering van het meer), 1.000 ha grond voor de bollenteelt, waterberging en ruimte voor watersportgebonden bedrijvigheid. De maximale provinciale bijdrage aan het plan bedraagt 29 miljoen euro. Op basis van dit pakket konden de consortia van marktpartijen, aangevuld met landschapsarchitecten, hun visie opstellen. Begin februari werd bekend dat het plan ‘Lago Wirense’ van de combinatie Volkers Wessels Stevin, Boskalis en Witteveen + Bos de competitie had gewonnen. In 2008 moeten de eerste resultaten zichtbaar zijn van het nieuwe randmeer, zo besloot Baas zijn inleiding. ‘Je moet snel iets aan de bevolking kunnen laten zien. Ook dat is goed voor het draagvlak.’

Door Van Meggelen gevraagd naar de ‘list’ achter deze aanpak, wees Baas op het serieus betrekken van de denkkraft van de markt bij het plan. ‘Op zich kan dat ook gevaarlijk zijn, maar in dit geval zijn er dingen door de markt verzonnen waar wij nooit op zouden zijn gekomen. Je voorkomt “mainstream” door deze aanpak.’ Wordt de rol van de gemeente door deze pps-constructie niet gemarginaliseerd, zo luidde de volgende vraag. Baas was hierover reëel: ‘Dat moet in de pps blijken. Wie betaalt, bepaalt. In dat kader is onze rol als kleine gemeente beperkt. Er zal veel gebeuren waar wij niet veel over te zeggen hebben. Maar dat is niet erg, aangezien wij overtuigd zijn van de kwaliteit van dit plan. We worden weer een eiland en dat is voor de bevolking van groot belang.’ Op de vraag hoe men erin was geslaagd de marktpartijen zover te krijgen een ‘gratis’ plan te maken, zei Baas: ‘Er is veel voorwerk verricht; dat heeft de markt vertrouwen gegeven in de goede afloop. Verder gaat het economisch slecht en daarmee is dit een goed moment om de markt uit te dagen.’

Het halve cirkel denken

Een geheel ander voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking werd gegeven door Paul Stevens, adviseur ruimtelijke kwaliteit van de gemeente Venlo. Deze grensstad probeert haar ontwikkeling in euregionaal verband op te pakken. ‘Venlo bevindt zich op de draaischijf tussen Nederland en Duitsland. Door de nabijheid van het Ruhrgebied bevinden zich binnen een straal van 100 km 18 miljoen inwoners. Dat is een fors achterland, waar Venlo op moet inspelen.’ Daarmee kan een impuls gegeven worden aan matige kwaliteit van de Venlose binnenstad, die zwaar te lijden heeft gehad van bombardementen in WOII, slechte wederopbouwproductie, suburbanisatie en een eenzijdig woningaanbod. De euregio biedt zowel kansen als bedreigingen, aldus Stevens: ‘We hebben hier een sterke logistieke sector, die profiteert van de Duitse nabijheid. Aan de andere kant is de stad afhankelijk van het Duitse kooptoerisme en ondervinden we negatieve gevolgen van het drugstoerisme. Bovenal gaat het erom het halve cirkel denken – waarbij Venlo aan de rand van Nederland ligt, ver weg van de beslissers in Den Haag – te doorbreken. Het achterliggende gebied in Duitsland is op de kaart nooit ingetekend, werd nooit in ruimtelijke plannen opgenomen en daar moet verandering in komen. De voordelen van de regio moeten beter worden benut.’

De laatste jaren zijn de nodige binnenstedelijke projecten geëntameerd om van Venlo een centrumgemeente met kwaliteit te maken. Zo wordt de Maasboulevard onder handen genomen, alsmede de spoorzone en de wijk Q4. Ook worden er nieuwe bestemmingen gezocht voor oudere panden, zoals een voormalige Carl Zeiss-fabriek. Verder is onder de

noemer 'Regio met Kwaliteit' in samenwerking met de Rabobank en de Universiteit van Wageningen een overleg gestart met partijen in de regio.

Met de buurgemeenten en de Kamer van Koophandel wordt op economisch gebied samengewerkt. Deze samenwerking wordt ook gezocht met de Duitse gemeenten over de grens, onder meer aan de hand van de grensoverschrijdende projecten als de A74 en het bedrijventerrein Venete. Een volgende stap kan een euregionaal ruimtelijk kwaliteitsbeleid zijn, maar dat is geen eenvoudige opgave. Stevens: 'De noodzaak voor een dergelijk beleid neemt wel toe. Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een grensoverschrijdende welstandscommissie voor de A74. Er zijn echter diverse factoren die de afstemming bemoeilijken, zoals de sterk verschillende wetgeving. Ook moet er begrip zijn voor de verschillende culturen waarin wordt gewerkt. Dat heeft tijd nodig.'

Open staan voor andermans agenda

In een reactie op deze inleidingen liet Jaap Modder, voorzitter van het regionaal bestuur Knooppunt Arnhem-Nijmegen, blijken dat de kwestie 'Duitsland' ook in zijn gebied speelt. 'Eén ding moeten we ons goed realiseren: voor de wereldoorlogen was er geen sprake van de gescheiden werelden zoals we die nu kennen. Inmiddels zijn er al 20 jaar institutionele gesprekken gaande, maar daar komt niets uit. Op praktisch niveau – op taalgebied bijvoorbeeld - daarentegen gaat het wel goed. Maar er zit een nog een schaalniveau tussen, dat van de projecten.' Modder zag daar wel kansen: 'Over en weer moeten er kansrijke projecten worden gedefinieerd, het zogenaamde laaghangend fruit. Probeer weg te blijven uit de institutionele wereld en ga pragmatisch te werk. Nijmegen werkt bijvoorbeeld samen met Kleve op het gebied van cultuur. Dat loopt behoorlijk goed.' De KAN-voorzitter waarschuwde echter ook: 'We moeten voorkomen dat wij de Duitsers wel even gaan vertellen welke projecten er bij hen kansrijk zijn. Daar moet je ze niet mee overvallen. Probeer open te staan voor hun agenda.' Venlo moet slim profiteren van de economische groei van de laatste tijd, zo raadde Modder aan: 'Het is daar echt een *boomtown*, je weet niet wat je ziet. Door zoveel dynamiek kan de gemeente ook echt investeren en zaken naar de eigen hand zetten. Probeer die vloedgolf dus te gebruiken voor een opwaartse kwaliteit. In de Wieringermeer ligt dat heel anders; daar is meer sprake van een onderdruk-gebied en moet je heel anders met de markt omgaan.' Kijkend naar Venlo merkte verder Modder op dat het vraagstuk van schaalniveau en institutionalisering niet meer zo relevant is: 'Processen en projecten krijgen hun eigen definities, partijen en schaal. Binnen het KAN-gebied werkt dat ook zo. Rond de grootschalige detailhandel langs de A325 besloten bijvoorbeeld zes van de 21 KAN-gemeenten bij elkaar te gaan zitten. Samenwerkingen worden op deze manier steeds meer variabel. We moeten dat niet teveel institutionaliseren. "Flex-org" is het nieuwe motto. De KAN-regio is daarbij meer het kader waarbinnen dingen kunnen gebeuren. Bestuurders kennen elkaar hierdoor goed en weten elkaar te vinden.' Het sterke van de aanpak in Wieringermeer is volgens Modder gelegen in het opdrachtgeverschap, de urgentie en het bij elkaar brengen van ontwerp, programma en investeringen. Het denken in termen van blauwdrukken is daarbij terecht verlaten. Men stuurt veel meer op thema's, zoals bij het Emscher Park ook is gebeurd.' De tijd van '*total control*' is voorbij: 'In Frankfurt heeft men dat bijvoorbeeld ook ingezien. Daar werkt men bij het Regional Parc met een soort franchise-planning, waarbij energie wordt losgemaakt onder de lokaal betrokkenen.' In dit kader is een belangrijke succesvoorwaarde bij het Wieringerrandmeer het creëren van draagvlak onder de bevolking geweest, aldus Modder. 'Dit plan is de oplossing voor een regionaal gevoeld probleem en daarom werkt het hier wel. In de Noordoostpolder was dat gevoel er niet en liep de planvorming voor een randmeer stuk.'

Jaap Modder gaf tenslotte zijn commentaar op de twee eerste stellingen die – voorafgaand aan de bijeenkomst – door Architectuur Lokaal waren opgesteld:

Stelling 1

Regie ontbreekt bij opgaven die gemeente- en provinciegrenzen overschrijden. Voor de bewaking van de ruimtelijke kwaliteit bestaat een vacature.

Volgens Modder ontbreekt deze regie niet. Wel wordt de regie vaak verkeerd ingezet. 'Je ziet het aan de aanpak van de A12. Het Rijk heeft daar een probleem: men wil het regioverkeer van de snelweg af drukken. Maar dan giet men een kwaliteitssaus eroverheen, die totaal geen lokale agenda raakt. Kortom: je moet het probleem altijd van twee kanten bekijken. Dan kunnen processen veel sneller verlopen. Dat besef duurt soms erg lang.'

Stelling 2

Rijksbeleid staat ver af van de praktijk van lokale overheden, waardoor implementatie ervan in het geding komt.

Modder: 'Het Rijk heeft uiteraard prioriteiten. Daar moet men ook niet mee ophouden. Maar men moet wel een goede krachtenveld analyse maken, om te zien waar de Rijksdoelstellingen de lokale agenda's raken. Zaken moeten beter worden afgestemd. Nu wordt het gewoon opgelegd en dan zegt men: we hebben een uitvoeringsprobleem. Dat loopt soms verkeerd af. Bij de HSL Oost heeft men bijvoorbeeld aanvankelijk de opgave bestempeld als een ontwerpogave. Elke week werd het ontwerp een miljoen euro duurder, tot uiteindelijk de stekker eruit werd getrokken. Om dat te voorkomen moeten programma, ontwerp en investeringen veel eerder bij elkaar worden gebracht.'

Ruimte voor de rivier

In het middagprogramma van de slotbijeenkomst stond de omgekeerde materie op de agenda: hoe komen we van nationale en regionale opgaven naar het lokale niveau? Jan Elsinga, plaatsvervangend projectdirecteur van het nationale project 'Ruimte voor de rivier' beet daarbij het spits af. Zijn projectbureau werkt op dit moment aan de Planologische Kernbeslissing (PKB) en Elsinga zelf is specifiek belast met de doelstelling 'ruimtelijke kwaliteit' (de andere doelstelling van het project is uiteraard het afvoeren en bergen van een toenemende hoeveelheid rivierwater). Het gaat om een complex project met veel partijen, zo maakte Elsinga duidelijk. Voordat de PKB het licht ziet, moet er bijvoorbeeld een Milieu Effect Rapportage procedure (MER) worden doorlopen en een maatschappelijke kosten-baten analyse worden vervaardigd. Daarbij worden alternatieven ontwikkeld en regiospecifieke analyses gemaakt. Uiteindelijk moet hier een voorkeursalternatief uitrollen, dat opgenomen wordt in de PKB.

Voor de invulling van het thema ruimtelijke kwaliteit wordt zowel *top-down* als *bottom-up* gewerkt. *Top-down* wordt onder meer nagedacht over de ruimtelijke modellen voor de rivierenloop, zoals het concentreren van maatregelen in bepaalde gebieden ('kralen aan het snoer') of juist het meer spreiden ervan ('het verbrede rivierlint'). *Bottom-up* worden er ontwerpessies gehouden en vindt overleg plaats met lokaal betrokkenen. Geen sinecure, aldus Elsinga: 'In totaal hebben we 600 mogelijke maatregelen geïnventariseerd, die moeten worden getrechterd naar MER-alternatieven. Daarbij spelen allerlei toetsingskaders een rol, zoals de vogel- en habitatrictlijn en een belevingswaarde-onderzoek onder bewoners.'

Het streven naar ruimtelijke kwaliteit is een gezamenlijk zoekproces, waarbij functies in onderlinge samenhang worden bekeken en een koppeling plaatsvindt met autonome processen, oftewel lokale kansen en goede ideeën die reeds bedacht zijn.' Een voorbeeld van de samenhang van functies is het maken van bypasses van de rivier in combinatie met stedelijke uitleggebieden, zo maakte Elsinga duidelijk. Helemaal zonder kleerscheuren zal de operatie echter niet verlopen: 'Pijn op lokaal niveau is niet te voorkomen en er zijn grenzen aan onze financiële mogelijkheden.'

Hoe een wethouder van een gemeente met 1.000 hectare aan uiterwaarden aan de Waal deze materie ervaart, bleek uit het relaas van Aart Kusters, wethouder ruimtelijke ordening van de gemeente Neerijnen. 'Wij worden als kleine gemeente vaak het slachtoffer van veel beleid. Bij dat beleid vragen we ons af: is erover nagedacht of is het zomaar beleid?' Voor het uiterwaardengebied wordt het nodige beleid gemaakt. Niet elke maatregel ('een reservelocatie voor het bergen van vervuild slib') kan op evenveel sympathie van de plaatselijke bevolking rekenen. Zo moet er rond Fort St. Andries natuurontwikkeling plaatsvinden. 'De bevolking vindt dat zonde van het geld. Het is prima zoals het nu is. Maar nee, het Rijk wil dat hier Schotse hooglanders gaan grazen. Onder leiding van Koos van Zomeren is daar het nodige protest tegen ontstaan, onder het mom van: doe ons een gewone Hollandse koe en niet van dat langharige melkschuwe tuig. De protestkoe die in de uiterwaarden is neergezet, blijkt nu van hogerhand te moeten worden verwijderd, omdat hier zogenaamd niet mag worden gebouwd. Terwijl het alleen maar om een protestactie gaat! Op zich goed bedoelde richtlijnen leiden zo tot vreemde kwesties.'

Architectuur in de groene ruimte

Een ander project van nationale importantie is de reconstructie van de zandgebieden. Jolinda van der Endt, hoofd afdeling Omgevingsbeleid van het ministerie van LNV, maakte duidelijk hoe het Rijk hierbij te werk gaat. In het kader van de Agenda Vitaal Platteland, de LNV-uitwerkingsnota van de Nota Ruimte, wordt ingegaan op de transitie in de landbouwgebieden. Hier spelen meerdere doelstellingen een rol: robuuste verbindingen voor de EHS, waterberging, een platteland voor 16 miljoen mensen, vereenvoudiging van de beleidscategorieën en een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. 'We maken daarbij een onderscheid in twee soorten gebieden. De prioriteitsgebieden worden gevormd door de EHS en de Nationale Landschappen. Daarnaast zijn er de overige landelijke gebieden, waarbij het Rijk vooral een verleidende rol speelt en een nieuwe kwaliteit moet ontstaan door hedendaags ruimtegebruik. Met andere woorden: in de eerste categorie gebieden stuurt de aanwezige kwaliteit het ruimtegebruik, terwijl in de overige gebieden het ruimtegebruik – de mensen zelf – de nieuwe kwaliteit bepaalt.' De verleidingsinstrumenten van LNV bestaan onder meer uit een Rijksadviseur voor de landschapsarchitectuur, ontwerpateliers, handreikingen, een *'World Exchange for the Countryside'* en de inzet van Kasteel Groeneveld als voorlichtingscentrum. 'Hiermee proberen we gemeenten en provincies te helpen in het bepalen van de ruimtelijke kwaliteit.'

Bij de reconstructie van de zandgebieden spelen meerdere schaalniveaus een rol, zo vervolgde Van der Endt haar betoog. Op het regionale niveau gaat het om de onderleggers van de planning: het watersysteem, de bebouwingsdichtheid, het reliëf en de landschappen. Tezamen bepalen deze de identiteit van de gebieden. Op lokaal niveau spelen bijzondere ontwerpopgaven bij de overgang van stad en land, de nieuwe dorpen en agribusiness-complexen. Op objectniveau tenslotte zijn thema's als moderne stallen en silo's, ruimte voor ruimte en medegebruik van belang.

‘Wij schrijven niets voor: de mensen in het gebied zelf moeten met elkaar in gesprek gaan en zelf de nieuwe esthetiek bepalen. Vandaar onze stelling: de waardering voor een landschap hangt samen met de waardering van het ruimtegebruik.’

Wethouder ruimtelijke ordening Renger Walet van de gemeente Nijkerk bleek verheugd over de toegenomen beleidsruimte op lokaal niveau. Zijn gemeente ligt in een gebied met een forse ruimtedruk, waar veel aan de hand is. Zo stoppen de komende jaren 2.500 van de in totaal 4.500 boeren met hun bedrijf. ‘Zij zijn nu de beheerders van het gebied. Hoe kunnen we daar op inspelen? De vraag daarbij is niet: hoe krijgen we in dit gebied projectontwikkelaars die willen investeren. De vraag is eerder: hoe vol laat je het worden?’ Om de ontwikkelingen in het gebied rond Nijkerk in goede banen te leiden, wordt door de verschillende gemeenten intensief samengewerkt. Resultaat: een regionale structuurvisie, een regionale woonvisie, een regionale welstandsnota, een landschapsontwikkelingsplan en een integrale visie Nijkerk 2020-2030. Om deze plannen een succes te laten zijn, verwachten de gemeenten van het Rijk wel het nodige: volharden in de faciliterende rol, een garantie op het uitkeren van de beloofde Rijksgelden, zo min mogelijk veranderende regelgeving en niet teveel zeuren over nieuwe woningen.

Hoofdzaken en bijzaken scheiden

In zijn reactie op deze twee nationale projecten en hun doorwerking op lokaal niveau maakte Dirk Sijmons, lid van de VROM-Raad en landschaparchitect bij H + N + S, duidelijk dat hier sprake is van het ‘eeuwig durende cabaret’. ‘Zet de lokale overheid en het Rijk tegenover elkaar en het is lachen, gieren, brullen.’ Volgens Sijmons heeft dat onder meer te maken met de enorme beleidsdichtheid die in Den Haag is ontstaan, waarbij elk ministerie een eigen visie heeft en contra-expertise opbouwt ten opzichte van de andere departementen. Het gevolg is een enorme hoeveelheid ‘org-ware’. Sijmons beval daarom het Rijk aan hoofd- en bijzaken te scheiden: ‘In het kader van het Metropolitane Debat hebben we getracht daar aanbevelingen voor te ontwikkelen, aan de hand van de Lagenbenadering. Het Rijk zou de eerste laag, onze waterstaatkundige toekomst, als basislaag voor de ruimtelijke ordening moeten benoemen. Vervolgens moet de tweede laag – goede infrastructuur – worden aangestuurd en pas daarna moeten eenvoudige spelregels voor de occupatie – woningen, bedrijventerreinen en dergelijke - worden opgesteld. In de Vijfde Nota zijn deze lagen wel opgenomen, maar worden toch weer in detail alle functies erop gelegd.’

Ten aanzien van het project Ruimte voor de Rivier was Sijmons van mening dat Elsinga en de zijnen ‘veel scherper aan de wind moeten varen. Nu is er nog ruimte in het rivierengebied. Grijp dus veel harder in, in plaats van door de knieën te gaan voor lokale overheden. In 1995 werd pijnlijk duidelijk dat het hier gaat om een zaak van nationale veiligheid. Dat vraagt om een beleid van de allerhoogste urgentie!’ Anders ligt het volgens Sijmons om de provinciale stroomgebiedsvisies: ‘Daar gaat het niet primair om de veiligheid, maar veel meer om de berging van water. In dergelijke regionale systemen kun je een veel grotere afwegingsvrijheid laten aan de lokale partijen.’

De reconstructie van de zandgebieden is begonnen als een ambitieus project, waar een forse hoeveelheid org-ware op is losgelaten. Sijmons: ‘Alle hobby’s zitten er in: EHS, brandgangen, landschap. De harde werkelijkheid zien we nu bijvoorbeeld in Brabant, waar een zeer voorzichtige schuif met productierechten plaatsvindt. De spagaat tussen Rijksambities en lokale praktijk is enorm, maar bijna onvermijdelijk. Niemand benoemt dit project namelijk zoals het werkelijk is: een warme sanering van één van onze bedrijfstakken, waar iets voor terug moet komen. Hoe gaan we daar mee om? Als we wel door willen gaan met de intensieve veehouderij in dit land, dan moet je de ambities ook heel hoog zetten. Maak er dan ook de mooiste denkbare intensieve gebieden van.’

Over het vraagstuk 'wel of niet bouwen in het buitengebied' oordeelde Sijmons genuanceerd. 'Wanneer je reëel bent, moet je Nederland een dunbevolkte stad noemen. Je geeft daarmee de illusie op van de rurale cultuur; die bestaat namelijk niet meer. We leven in een urbane cultuur, ook al woon je buiten. Van de bijeenkomsten van de VROM-Raad over dit thema hebben we verder geleerd dat je geen generiek beleid kunt maken voor het landelijk gebied. De regionale verschillen zijn daarvoor te groot. In het noorden staan drie huizen gelijk aan één arbeidsplaats en heeft men een geheel andere visie op de opgave. In Noord-Brabant wil het Rijk liberaliseren, maar heeft de provincie een restrictief beleid nodig om de voorinvesteringen in de sanering van de varkensstallen terug te kunnen verdienen. Conclusie: je hebt toelatingsplanologie nodig – waarbij je ook dingen af kunt dwingen - om ontwikkelingsplanologie mogelijk te kunnen maken.'

Ook Dirk Sijmons reageerde op de stelling van het ontbreken van regie bij grensoverschrijdende projecten. 'Het is inderdaad de vraag wie zich bepaalde zaken aantrekt. Wie voelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van het HSL-tracé? Niemand wordt daar nu op aangesproken! Hoe staat het met de verankering van het opdrachtgeverschap; dat is op lokaal niveau een stuk eenvoudiger. Bij een project als Ruimte voor de rivier kom je er met onderhandelen niet uit. De minister moet persoonlijk voor een dergelijk project verantwoordelijk zijn. Bij de HSL is de slag al verloren in het organogram van het project. In de Tweede Kamer – die ook bestaat uit mensen uit een bepaalde regio, die worden bestookt door lokale wensen – wordt besloten dat het tracé wordt opgeknipt in 18 stukken, met even zovele projectleiders die het eens moeten worden met de lokale vertegenwoordigers. Dat lukt dus nooit.' Volgens Sijmons bestaat er op dit punt dus wel degelijk een vacature, teneinde Rijksdoelstellingen op lokaal niveau te laten landen.

Discussie over stellingen

Aan het einde van de bijeenkomst werden reacties op de stellingen meegegeven aan Heero Meindersma, bestuurslid van Architectuur Lokaal. Architectuur Lokaal kan de stellingen gebruiken als *input* voor verder activiteiten. Namens het bestuur nam Meindersma deze in ontvangst en plaatste er de nodige kanttekeningen bij:

Stelling 2

'Rijksbeleid staat ver af van de praktijk van lokale overheden, waardoor implementatie ervan in het geding komt.'

Deze stelling wordt algemeen erkend. Verleiden moet de nieuwe strategie zijn van het Rijk.

Stelling 3

'Het betrekken van burgers bij plannen en processen leidt tot verzet en vertraging en uiteindelijk tot mindere kwaliteit van de gebouwde omgeving.'

Deze stelling werd specifiek geformuleerd: 'Het gaat om de manier waarop de betrokkenheid van de burgers wordt georganiseerd. Hoe krijg je positieve energie los, die in veel groepen zit? Laat het formele traject over aan de formele democratie, maar probeer nieuwe technieken te vinden om kwaliteit uit de bevolking te halen.'

Stelling 4

'Het loslaten van regelgeving op Rijksniveau leidt tot toename van regels op lokaal niveau.'

Het nieuwe welstandsbeleid wordt hier als voorbeeld genoemd, maar blijkt niet helemaal op te gaan: ander beleid van het Rijk op dit vlak heeft juist geleid tot nieuw beleid bij de gemeenten.

Stelling 5

'Gemeenten willen helemaal niet van elkaar leren. Ze willen tegen elkaar opbieden. Ze zijn bang om hun identiteit te verliezen.'

Geconstateerd werd dat gemeenten wel degelijk van elkaar willen leren. Ook wordt gesteld dat onderlinge competitie prima is, het kan tot meer kwaliteit leiden.

Stelling 6

'Gemeenten laten het formuleren van hun visie graag over aan ontwerpers.'

Gemeenten moeten eerst goed nadenken over hun ambities. Vervolgens moeten ze of zelf goede mensen aantrekken of externen inhuren. Externe bureaus en ontwerpers moeten zich er niet meer voor lenen om visies te maken voor gemeenten die hun huiswerk niet hebben gedaan.

Stelling 7

'Marktpartijen moeten de herontwikkeling van het platteland ter hand nemen.'

Het platteland is altijd al ontwikkeld door de 'markt', uiteenlopend van boeren tot organisaties als Natuurmonumenten. Er ontstaan nu nieuwe coalities met onder meer ontwikkelaars en die stralen op zich een zekere zorgvuldigheid uit. Volgens Dirk Sijmons is het niet terecht om de overheid in deze geheel buiten haakjes te plaatsen:

'Bijvoorbeeld in de gebieden waar stroomvisies worden opgesteld, wacht ons een enorm herinrichtingsvraagstuk. Daarvoor moet je bijna de aloude landinrichtingsmachine van de overheid van stal halen, wellicht met de markt als co-chauffeur.'

Stelling 8

'Bestaande ruimtelijke kwaliteit gaat verloren door onvoldoende alertheid van gemeenten.'

Deze stelling wordt als volgt aangevuld: Bestaande ruimtelijke kwaliteit en de mogelijkheden van nieuwe ruimtelijke kwaliteit gaan verloren door onvoldoende alertheid van gemeenten.

Hierna sloot Cilly Jansen, onder dankzegging aan alle betrokkenen, de bijeenkomst af.

Kees de Graaf