

# Ruimtelijke ordening betekent ook luisteren naar burgers en gebruikers

**Minder regels. En de burger bedienen op zijn of haar wenken. Het credo van demissionair minister Kamp voor een andere ruimtelijke ordening sluit voor een deel aan op hetgeen gaande is. Er zijn ook kanttekeningen: het opsouperen van ruimte voor snelle woningbouw bijvoorbeeld, is doorgaans een onomkeerbaar proces. Beslissers moeten dan wel heel goed weten of de kwaliteit van een plek vooruit gaat, of het aanbod wel past bij de maatschappelijke behoefte. Een verkenningstocht langs enkele projecten.**

**D**e Verenigde Staten hebben het hoogste aantal advocaten per hoofd van de bevolking, in Nederland lijkt dat te gelden voor makers van ruimtelijke plannen. Per vierkante kilometer is het aantal schetsen en visies zo groot, dat het land er moe van wordt. Het gaat niet alleen om overheidsinitiatieven, zie de wel heel goed gevulde Nieuwe Kaart van Nederland<sup>1</sup>, maar ook om de vele voorstellen die talloze initiatiefnemers zonder draagvlak lanceren. Een algemeen kenmerk van deze tijd is het gebrek aan afstemming tussen ruimtelijke plannen. En ook dat, soms pas na lange tijd, grote projecttekeningen een stille dood sterven zonder dat de omstanders hiervan duidelijk profijt hebben getrokken. Het lijkt doorgaans een kwestie van: veel energie er in stoppen, maar er weinig voor terugkrijgen.

Maar een kentering is gaande. Grote droom-plannen zijn uit! Populair daarentegen zijn snelle, eenvoudige plannen, maar ook een mentaliteit die meer logische samenhang aanbrengt tussen verschillende beleidsdomeinen. Minister Kamp schrijft hierover in zijn *Stellingnamebrief*, het commentaar van de regering op de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Ook wil hij verder decentraliseren naar provincies en gemeenten.

De actuele praktijk heeft al de neiging: gewoon met een schone lei beginnen. En: verbind de bestaande plannen die op de plank liggen aan elkaar. Een paar voorbeelden van nieuwe methoden.

Een mistige ochtend, eind november 2002. In een zaal bovenin het vroegere Belastingkantoor van Amsterdam, nu een Hogeschool, volgt een gezelschap een serie inleidingen, gevolgd door discussie. Onderwerp: de toekomstplannen voor de omgeving van het nabijgelegen Amstelstation. De aanpak van deze 'expertmeeting' verschilt echter hemelsbreed van het vaak gangbare

in deze kringen. Want hier staat de gebruiker centraal. De Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling (ARS), de organisator, heeft dit welbewust gekozen. Deze raad, die B&W en andere overheden gevraagd en ongevraagd adviseert over de toekomst van de stadsregio, heeft de inleiders verboden in te gaan op reeds bestaande stapels beleidsdocumenten, schetsen en ontwerpen rond dit onderwerp. De laatste paar jaar zijn talloze plannen over het Amstelstation verschenen. Maar zonder resultaat, de partijen lijken nu zelfs in een patstelling te zijn beland.

'In plaats van vergezichten en blauwdrukken, kiezen we voor wat gebruikers van het station nu ervaren en wat je daar op korte termijn aan kan doen', zegt André Mulder, bestuurslid van de ARS. Hij en andere deskundige inleiders gaan eerst in op hun eigen ervaring rond het station: 'Wat zie je als gebruiker? Wat zou je wensen als bur-



ger?' Eén architect sputtert uit de zaal nog even tegen: 'Ik zou toch graag zien dat de inleiders ook hun visie geven op de plannen die al voor deze plek zijn gemaakt.' Maar de reeds bestaande visies, variërend van een ontwerp waarbij de stationsomgeving vooral een dorp zou worden, tot aan een concept waarbij het Amstelstation net de vertrekhal van een middelgrote luchthaven lijkt, komen allemaal niet aan bod. Wel worden de aanwezige lokale politici en ambtenaren er uitgebreid op gewezen dat ze zulke grenzen voor hun plannenmakerij hebben getrokken, dat ze daardoor volstrekt onlogisch zijn in de ogen van de burger. Eén kant van het station, waar een aanzienlijk deel van de gebruikers dagelijks vandaan komt en terugkeert, valt zelfs volledig buiten het plangebied, en 'dat kunt u de huidige en de toekomstige consument toch echt niet uitleggen'.

In de loop van de ochtend klaart de lucht verder op en ontstaat een lijst van simpele, evenwel doeltreffende maatregelen, en wat blijkt? Hiervoor is al geld beschikbaar, en met de uitvoering zou bij wijze van spreken dezelfde dag nog kunnen worden aangevangen. Onder meer: het verkleinen van de struiken die nu een sociaal onveilig gevoel geven en het plaatsen van een aantal diefstalbestendige fietsenrekken. De strijdende belangen wordt het advies gegeven nu eindelijk eens een dagje samen op de hei te gaan zitten en samen een toekomstvisie voor het gebied te ontwikkelen.

## 'ROOD VOOR GROEN' LASTIG IN DE PRAKTIJK

De vraag naar recreatiemogelijkheden dichtbij huis, behoud van het landschap en ruim wonen in het groen neemt toe. Lobbies als 'Nederland Natúúrlíjk', met onder meer de ANWB en de natuur- en milieu-organisaties, maken zich hier sterk voor. Het combineren van zulke doelen is aantrekkelijk.

De noordzijde van het dorp Leidschendam, midden in de Randstad, grenst aan een fraai gebied met weilanden, bosschages en buitenplaatsen. De Ecologische Hoofd Structuur ligt nabij. Maar de overgang tussen de, wat sombere, bebouwing uit de jaren '70 en dit buitengebied is dertig jaar lang verwaarloosd. Het is een rommelig en moeilijk toegankelijk gebied. 'De randen van onze bebouwing zijn verpieterd en rafelig geworden', stelde wethouder mevrouw Leemhuis-van de Beek eind jaren '90.

'Er was geen visie, regels werden niet gehandhaafd.'

De zoektocht van de gemeente leidde onder meer tot een plan dat een officieel tuinbouwgebied saneerde en daaraan de bestemming (openbaar)-groen en natuur gaf. Met daarin de bouw van een nieuwe buitenplaats. Dertig appartementen zouden voldoende zijn, volgens de gemeente. De rekensom van ontwikkelaars kwam tot zeker honderd meer om de ontwikkelingskosten te dekken. Diverse marktpartijen maakten op eigen initiatief berekeningen scenario's, opties, invuloefeningen en concepten.

Anno 2003 is er feitelijk nog niets gebeurd. De sleutel van de stagnatie ligt volgens een woordvoerder van de gemeente bij de overheids-financiering. Het Rijk kent op dit terrein alleen geldstromen voor 'ontwikkeling' en slaat de fase van vaak kostbare sanering in zulke rijksbufferzones over. De verschillende betrokken gemeenten in dit gebied hebben nu projecten in een groter geheel geplaatst en hebben nieuwe bestemmingsplannen in de maak. Als paraplu geldt een structuurvisie voor het gebied die de tijd neemt tot 2015 voor meer groen, natuur en recreatie. Maar, zegt de gemeente: 'Nú hebben tuinders en een tuincentrum die we graag weg hebben wel oren naar verhuizing, maar zij haken af wanneer we het hele planologische proces zouden ingaan met bestemmingsplanwijzigingen en onteigeningen.'



*De laatste paar jaar zijn talloze plannen over het Amstelstation verschenen. Maar zonder resultaat, de partijen lijken nu zelfs in een patstelling te zijn beland*

Ook in Rotterdam wordt de methode 'Luisteren naar de burger' in de ruimtelijke ordening toegepast, voor het gebied 'Alexandrium', dat bestaat uit winkelcentrum Oosterhof, twee *shopping malls*, kantoren en woningen. Vanwege de gunstige ligging in Rotterdam-Alexander (wegen, rail) en deze mix van functies in elkaars nabijheid is dit een toplocatie. Een paar jaar geleden noemde een directeur van (toen nog) Nationale Nederlanden Vastgoed deze plek een van de weinige locaties die kon gaan lijken op de Amerikaanse '16 uren-locaties'. Plekken waar vrijwel 'de klok rond' zoveel te doen is, waardoor allerlei activiteiten elkaar versterken. Maar in de praktijk lukt hier het in elkaar laten vervloeien van de gebiedsdelen niet goed, de kwaliteit van de openbare ruimte is pover. Het kenniscentrum Habiforum, denktank voor meervoudig ruimtegebruik, verzond een list om het thema hoger op

Tweeverdieners met jonge kinderen staan op het drukste kruispunt van hun leven en willen graag zoveel mogelijk dagelijkse taken combineren. Bij Enschede staat het Business & Science Park. Met een groot, hoogwaardig bedrijventerrein, de Technische Universiteit Twente en een groot vervoersknooppunt. Voorzieningen ontbreken maar elke dag komen er duizenden werkende of/ en studerende mensen waarvan velen met een krap tijdsbudget een balans proberen te vinden tussen activiteiten. Op initiatief van projectontwikkelaar Ambré en het Emancipatiebureau Equivalent is hier het Dienstenknooppunt Drienerlo ontwikkeld. Een uitgebreide marktverkenning onder 500 medewerkers op het terrein toonde een grote vraag naar extra's aan. 'Maar wensen alleen zijn niet voldoende, ze moeten wel worden gecombineerd met professionele marktinzichten', vertelt Jan Breteler van Ambré. Hij, oud hoofd Economische Zaken van de gemeente Enschede, richtte enkele jaren geleden met een collega Atelier Ambré op. 'Er is hier een grote vraag om in één gebouw diensten te herbergen die normaal gesproken niet bij elkaar te vinden zijn. Hierin komen onder meer kinderopvang, wasservice, horeca, kapper, fysiotherapie, een dienstenbemiddelaar voor huishoudelijke hulp en klussen plus een "gemakswinkel" van honderd vierkante meter. Op een plek direct om de hoek van het bedrijvenpark. En met bus, trein, belangrijke wegen en een grote parkeerplaats als overstapfaciliteit.' Het instrument bestemmingsplan past niet op zo'n formule en vormt een hindermacht. Gemeenten willen bovendien vaak elke vierkante meter een duidelijke functie toekennen. In dit geval om te voorkomen dat een dienstenknooppunt anders een winkelcentrum wordt. De gedetailleerde regels voor kinderopvang, zoals arbeidsvoorwaarden en technische eisen aan gebouwen, maken het lastig om op één locatie verschillende activiteiten te combineren. Dankzij doorzetten door de initiatiefnemers, waaronder breed draagvlak verwerven bij gemeente, provincie, winkeliersverenigingen en anderen komt het project verder. Een subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken (impuls dagindeling) hielp daarbij. Het project bevindt zich in het laatste juridische stadium van de planfase. Via een zelfstandige project procedure (z.p.p.) wordt het combineren van commerciële en non-profitvoorzieningen in één gebouw mogelijk.

de agenda te krijgen. Op een en dezelfde dag deden architecten en andere deskundigen een *quick scan* en presenterden de uitkomst aan politici en andere beslissers. In de ochtend gingen professoren en ontwerpers van naam de straat op, twee aan twee, en ondervroegen bezoekers en belanghebbenden wat er mis was en hoe het verder moest. Hun ogen werden geopend. De opbrengst van vaak simpele suggesties, 's ochtends vergaard, werd 's middags aan wethouders en anderen als *experts-opinion* gepresenteerd.

De kanteling bij de vooruitdenkers in de ruimtelijke planning heeft te maken met toenemend bewustzijn over alledaagse dingen. Langzaam maar zeker worden andere leefstijlen en wensen in Nederland gemeengoed. Iedereen weet hoe ingewikkeld jonge gezinnen

met twee kostwinners hun dagen moeten organiseren, en grootouders vele kilometers rijden om op te passen. Dat er talloze 80-plussers zijn die zich niet laten 'opbergen' in een kamer in een verzorgingshuis, maar in hun ruime woning willen blijven.

De burger gaat ogenschijnlijk zijn gang als individu, maar een expert als professor Jan Lambooy, lang hoogleraar Ruimtelijke economie, benadrukt telkens dat mensen in netwerken leven, dat patronen van vestiging en verkeer daarmee rekening moeten houden. Om die patronen in beeld te krijgen, moet je de gebruikers serieus nemen. Wanneer een bank, zegt hij, bijvoorbeeld vestigingen sluit waardoor de senioren in dorpen moeilijker zelf bij hun eigen geld kunnen komen, maakt die bank een grote fout. Want

die armlastige, oude dame in dat dorp heeft wellicht een rijk neefje dat op het punt staat zijn bedrijf te verkopen.... Welnu, burgers vormen netwerken, wisselen onderling ervaringen uit, en daar moeten aanbieders rekening mee houden.

Er zijn enkele voorbeelden van ruimtelijke plannen (*zie de kaders*) waar wordt geprobeerd hedendaagse wensen te vervullen, en dan blijken de instrumenten van gisteren een sta-in-de-weg. Wanneer 'Haagse' beleidsregels meer in samenhang worden gebracht en er meer oog is voor nieuwe levensstijlen, zouden zulke projecten veel sneller tot stand komen, en beter kunnen inspelen op de verschillende 'levenslopen' die mensen tegenwoordig kennen.<sup>2</sup>

Past de visie van Kamp bij veranderende leefstijlen? Hij geeft het individu meer ruimte, maar daarbij kan een algemener belang in het niet verdwijnen. Is hij de tovenaarsleerling die de chemische reactie niet kan overzien? Het psychologische effect is in elk geval dat meer burgers nu hun gelijk gaan halen. Verwijzend naar 'nieuwe politiek' neemt het aantal claims van burgers toe, onderhandelingen worden meer op het scherp van de snede gevoerd.

De waarschuwendende reactie van de voorzitter van de projectontwikkelingsmaatschappijen (Neprom), Carel de Reus, in het *Financieele Dagblad* van 30 november 2002, haakt daarop in: 'Ik ben bang dat er te veel kleine plannen komen wanneer het Rijk na laat bouwplaatsen aan te wijzen. De neiging ontstaat dan om te veel kleine projecten op te zetten, met vijftien villa's hier en zestig herenhuizen daar. Daardoor wordt het moeilijk een goede infrastructuur en een voldoende voorzieningenniveau op te bouwen. Wij willen een vitale stad met uitstekende voorzieningen', aldus De Reus.

En hier blijkt dat Kamps *Stellingnamebrief* ook 'oude politiek' is. Want, net zoals veel van zijn voorgangers, schrijft hij: 'woningen, bedrijven en voorzieningen worden zo dicht mogelijk bij elkaar geplaatst en de mobiliteitsgroei wordt beperkt'.

#### Noten

- 1 Initiatief van onder meer het NIROV (het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) om alle plannen voor de komende tientallen jaren te inventariseren en in beeld te brengen.
- 2 Zie 'Levensloop als perspectief', Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Advies* 20, Den Haag, mei 2002.