

De noodzaak van inspirerend, publiek opdrachtgeverschap

19 mei 2005

De Gouden Piramide 2004

In dit boek worden de 23 beste projecten uitvoerig beschreven en getoond.

In twee korte essays van de hand van Allard Jolles en Adri Duivesteijn en een interview met rijksbouwmeester Mels Crouwel wordt een nadere beschouwing gegeven van het opdrachtgeverschap.

Nederland mag zich koesteren in een rijke, eeuwenoude traditie van belangwekkend publiek opdrachtgeverschap. Een traditie die echter van weinig waarde is als ze niet telkens opnieuw betekenis krijgt. In vorm en inhoud. Op elk moment en in elke omstandigheid. Dat blijkt noch eenvoudig, noch vanzelfsprekend te zijn. De goede uitzonderingen niet te na gesproken is er op dit moment sprake van een teloorgang van het publiek opdrachtgeverschap. Terwijl de maatschappelijke uitdagingen voor de inrichting van ons land en onze steden enorm zijn. Om deze ruimtelijke problematiek succesvol aan te pakken.

Nederland is met mensenhanden gemaakt

Ons land, onze steden zijn gemaakt op basis van publiek opdrachtgeverschap. Het publiek opdrachtgeverschap ontleende zijn maatschappelijk fundament aan de politiek, de overheid en aan allen die in het middenveld een publieke verantwoordelijkheid hadden.

Aan de maakbaarheid van de samenleving mag dan tegenwoordig worden getwijfeld, de inrichting van ons land is een monument van maakbaarheid. Nederland is met mensenhanden gemaakt! En de reden is vanzelfsprekend en volstrekt apolitiek. De fysieke gesteldheid van ons land dwong ons op een vrij natuurlijke wijze tot samenwerken en tot planning. In dit door water bedreigde land – althans grote delen daarvan – is het vanzelfsprekend om de handen ineen te slaan om deze dreiging het hoofd te bieden. Van dit algemeen belang was iedereen overtuigd, zodat de regels die daaruit voortvloeiden als volkomen vanzelfsprekend werden aanvaard.

De overheid nam de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening in de meest brede zin van het woord en bepaalde de spelregels waarbinnen burgers zelf initiatieven konden ontplooien.

Het begrip toelatingsplanologie uit onze Nederlandse ruimtelijke-ordeningsstrategie brengt dit trefzeker onder woorden.

De aanwezigheid van een centralistische ruimtelijke-ordeningsplanning in Nederland is dan ook niet specifiek te herleiden tot een bepaalde ideologische stroming. Pure noodzaak, pure functionaliteit was en is haar

basis. Het is een zo indringend onderdeel van onze existentie dat het misschien wel een tweede natuur van de Nederlander is geworden. Bijna per definitie zoeken wij naar structuren, naar regels en naar instituten die de inrichting van ons land onderhouden. In het huidige tijdsgewricht wordt over die regeldrift te gemakkelijk badinerend gedaan. Want als dit land schoonheid heeft, dan kan veel ervan herleid worden tot onze traditie van planning en beheersing. Deze traditie maakte het typisch Nederlandse landschap tot een cultuurlandschap bij uitstek.

Land én stad

Het publiek opdrachtgeverschap vormde de drijvende kracht bij de aanleg van de dijken, droogmakerijen en polders. Met de (nieuwe) Hollandse Waterlinie, de IJsselmeerpolders en de Deltawerken zijn het eclatante hoogtepunten van de maakbaarheid van ons land. Maar het publiek opdrachtgeverschap heeft ook onze steden gevormd.

De in 1613, op grond van een besluit van de Amsterdamse vroedschap, begonnen aanleg van de Amsterdamse grachtengordel is hiervan nog steeds een van de mooiste voorbeelden. Een door eenvoud gekenmerkt rooilijnenplan groeide uit tot een van de monumentaalste binnensteden in de westerse wereld. Later zou in deze stad het wethouderssocialisme zijn betekenis krijgen. In de jaren twintig waren het de wethouders Wibaut en De Miranda die maatschappelijke wantoestanden binnen de volkshuisvesting te lijf gingen. Niet alleen met een programma voor sociale woningbouw, maar ook met een architectuur van wereldklasse. De architecten van de Amsterdamse School en later het Nieuwe Bouwen kregen de ruimte om hun ideeën, gepaard aan de maatschappelijke idealen van de toenmalige bestuurders, in de praktijk te brengen. De Spaarndammerbuurt, met de woningwetwoningen van Eigen Haard van architect M. de Klerk – een van de kroonjuwelen van de Nederlandse volkshuisvesting –, is daar het resultaat van. Met de nadien veel geciteerde uitspraak 'dát staat er, knap als ze het afbreken', verkondigde wethouder Wibaut na de voltooiing zijn tevredenheid over deze culturele dáád. Want dat was het. De woonbuurt oversteeg verre het niveau van de 'gewone' voorziening van arbeiderswoningen. Het was en is een lichtend voorbeeld van goed publiek opdrachtgeverschap, dat bestuurders later inspireerde bij de bouw van de naoorlogse wijken en bij de aanpak van de oude wijken in de steden in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Met recht kunnen wij trots zijn op de ruimtelijke schoonheid van ons land, en het economisch efficiënte gebruik van de geografische ligging. En op de wijze waarop het publiek opdrachtgeverschap en publieke investeringen in Nederland de weg hebben vrijgemaakt voor grote particuliere investeringen.

Maar dat is het verleden. Hoe ziet onze toekomst eruit?

Op weg naar een verstedelijking van plus 45 procent in 2030

Voor de toekomst van Nederland is het van levensbelang dat publieke opdrachtgevers hun taak opnieuw inhoud geven. Juist nu gaat het erom spannen. De verstedelijking dringt zich overal op. De vraag is niet of er gebouwd wordt, maar hóe er gebouwd zal gaan worden. Welk woon- en leefklimaat gaan wij in de komende tien jaar voor de eerstvolgende honderd jaar maken? De inrichting van ons land gaat meer en meer over de verdeling van de zeer schaarse ruimte. Maar liefst 16 miljoen mensen wonen in ons land op zo'n 35.500 km². In 2030 zijn dat er 18 miljoen. Vrijwel alle functies, met uitzondering van de landbouw, vragen om meer ruimte. Bovendien neemt ook de fysieke afstand tussen die onderlinge functies toe.

Bereikbaarheid is een belangrijker vestigingscriterium geworden dan nabijheid. Bedrijven streven er niet langer naar om een geïntegreerd onderdeel uit te maken van een stedelijke omgeving, maar verkiezen bedrijfsterreinen aan de snelwegen. Het is een van de redenen voor de gestage toename van de mobiliteit. Men verwacht dat de mobiliteit per auto in 2030 is gestegen met 60 á 75 procent.

De daarvoor benodigde infrastructuur is een enorme ruimtevreter. Het ruimtebeslag, is de verwachting, zal tot 2030 dan ook met maar liefst 45 procent (!) toenemen.

Nederland zal dus een nog hogere dichtheid krijgen. Ik ben daar niet bang voor. Er zijn tal van megasteden die laten zien dat hoge dichtheden goed kunnen samengaan met leefbaarheid.

Parijs en Londen zijn voorbeelden waar wij veel van kunnen leren. Maar om die leefbaarheid veilig te stellen zal ons publiek opdrachtgeverschap ingrijpend anders moeten worden ingevuld.

De vraag is hoe? De rijksoverheid ziet voor zichzelf in dit opzicht niet of nauwelijks nog een substantiële rol weggelegd. De overheidsinbreng beperkt zich tot het bepalen van de hoofdstructuur van Nederland.

Het Rijk delegeert de feitelijke inrichting van het land aan andere bestuurslagen zoals provincies en gemeenten. Zij zullen op hun beurt sterk afhankelijk zijn van marktpartijen. Deze partijen zijn het die uiteindelijk zullen gaan investeren. Hoe nu – onder de huidige condities – aan publiek opdrachtgeverschap vorm en inhoud te geven? Dat is een vraag die mijns inziens cruciaal is voor de inrichting van ons land en het aanzien van onze toekomstige wijken en buurten. Teloorgang van publiek opdrachtgeverschap

Het is een nuchtere constatering: het publiek opdrachtgeverschap is op zijn retour. Niet dat er geen mooie projecten meer tot stand komen in Nederland. Er zijn op allerlei niveaus voorbeelden aan te dragen van geëngageerde publieke opdrachtgevers die in staat zijn meer dan gemiddeld te presteren. In dit boek zijn daar fraaie voorbeelden van te

vinden. Maar het worden steeds meer uitzonderingen die de regel bevestigen.

Grote publieke opgaven in de ruimtelijke ordening worden verwaarloosd of zijn regelrecht mislukt. Deels heeft dat zijn oorzaak in de veranderde opvatting over de rol van de overheid. De 'terugtrekkende overheid' heeft haar kaarten gezet op het zelfregulerende vermogen van de samenleving en in het bijzonder op de werking van de markt. Het opdrachtgeverschap is daarmee fundamenteel veranderd. Vooral het directe publieke opdrachtgeverschap is meer en meer verdwenen. De minister opereert 'op afstand' en het woord van de wethouder is allang geen wet meer. Veel klassieke overheidstaken zijn ondergebracht bij verzelfstandigde overheidsinstanties, geprivatiseerd of doorgeschoven naar een (diffuus) middenveld. De wethouder Volkshuisvesting is een vrijwel machteloze procesmanager geworden. De rol van democratisch gekozen bestuurders wordt meer en meer uitgedaagd en teruggebracht tot – in hoofdzaak – die van regisseur.

Binnen die veranderde rol van politiek en overheid is voor het publiek opdrachtgeverschap nog geen betekenisvolle, nieuwe invulling gevonden. Drie voorbeelden zijn illustratief voor de teloorgang van de kwalitatieve inbreng van het publiek opdrachtgeverschap: de inrichting van de Randstad en Het Groene Hart, de 'antistad' Vinex en – niet te vergeten – ons eigen 'Grand Project': de HSL.

Randstad

Nog niet eens zo oude foto's van de Randstad laten vaak steden en ommeland zien van een verbluffende schoonheid. Het landschap wordt gekenmerkt door een unieke openheid tussen stad en land. De kaarten die onderdeel waren van de grote ruimtelijke-ordeningsnota's lieten een vergelijkbare helderheid zien. In mijn eerste vijftig jaar heb ik echter mogen meemaken dat van die verbluffende schoonheid en die unieke openheid van stad en land in de Randstad nauwelijks meer iets overbleef. Natuurlijk, er zijn nog steeds mooie gebieden, maar overal heeft de verstedelijking toegeslagen. En wat zeer on-Nederlands is: vrijwel zonder planning. De ontwikkelingen in de zogeheten Zuidvleugel van de Randstad zijn daarvan een goede illustratie. Wij zien dat het gebied tussen Rotterdam, Delft, Den Haag en Zoetermeer in nog geen dertig jaar tijd volledig is dichtgeslibd.

Het publieke opdrachtgeverschap, dat regulerend had kunnen optreden, faalde hier in alle opzichten. Niet één masterplan ligt aan deze verstedelijking ten grondslag. De publieke opdrachtgever heeft hier de onvermijdelijke verstedelijking van de Randstad laten gebeuren alsof er sprake was van een natuurverschijnsel. En hoewel publieke personen verantwoordelijk zijn, voelt niemand zich hier uiteindelijk verantwoordelijk voor. En wat nog erger is, niemand spreekt de verantwoordelijke aan op het niet nemen van zijn of haar verantwoordelijkheid. Een collectief falen

van onze democratische instanties. Het resultaat is een vernietiging van onze open ruimte en een enorme verkwisting van ruimte. Waar is de hedendaagse Wibaut die hier orde op zaken had kunnen stellen? Het voorbeeld van de Zuidvleugel staat niet op zichzelf. Het is helaas exemplarisch voor de Randstad als geheel.

Antistad Vinex

Waar de naoorlogse wijken nog nadrukkelijk deel van de stad zijn, keren de meeste Vinex-wijken zich van de stad af. Voor veel bewoners is het ook de kans geweest om de stad te ontvluchten. Met de Vinex is de antistad geboren. Een proces dat zich nog heeft versterkt doordat de programma's sterk marktconform moesten worden ingevuld. Daardoor is het publieke opdrachtgeverschap feitelijk vervangen door het institutionele opdrachtgeverschap van de markt. Dat wil zeggen dat projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers verantwoordelijk zijn geworden voor de realisering van de inhoud van het plan. Continuïteit van de omzet en maximalisatie van de winst blijken daarbij belangrijke drijfveren. Natuurlijk is het niet allemaal niets wat er gebeurt.

Maar wie door de schijn heen prikt – of beter gezegd achter de façade kijkt – komt er al gauw achter dat verkeerde standaardisatie en minimale maten verantwoordelijk zijn voor de armetierigheid van de gerealiseerde woningbouw. Dat projecten gebouwd in particulier opdrachtgeverschap een aanmerkelijk grotere differentiatie laten zien in architectuur, typologie en in oppervlakte zou eenieder toch te denken moeten geven. Binnen de Vinex heeft de publieke opdrachtgever zich gemarginaliseerd tot 'facilitator' van de marktpartijen. De antistad is van niemand, en wordt gebouwd voor niemand.

Inhoudelijke kritiek wordt afgedaan met het argument dat 'de kopers in de rij staan'. Of eenvoudigweg als 'gezeur'.

Het Grote Project HSL

Ook bij grote projecten waarbij de overheid wel direct als opdrachtgever betrokken is, worden kansen gemist. De HSL is daar het meest bizarre voorbeeld van. Met torenhoge ambities is dit prestigieuze project gestart, om gedurende een mislukt aanbestedingsproces volledig te worden uitgekleed. De minister werd door de Tweede Kamer wel aangesproken op kostenoverschrijdingen, maar nooit op bezuinigingen op kwaliteit. Het ergste is dat het niemand duidelijk is hoeveel geld er wordt weggegooid door het accepteren van deze gebrekkige kwaliteit.

Wat zou het niet mooi zijn wanneer er een 'straf' zou staan op dergelijk slecht publiek opdrachtgeverschap. Tot nog toe kennen wij in ons politieke systeem als het gaat om de vormgeving van onze ruimte geen sancties op gebrek aan kwaliteit. Helaas kunnen bestuurders vrijwel ongestraft op de kwaliteit van een ontwerp bezuinigen. Ze worden er soms zelfs om geprezen!

Wat is goed publiek opdrachtgeverschap?

De basis voor goed publiek opdrachtgeverschap is het besef dat de politiek en de overheid het niet alleen kunnen doen.

Samenwerken is essentieel maar ook onvermijdelijk om tot resultaat te komen. Maar die overheid moet daarin wel een zelfbewuste partner zijn. Immers, zij is het die uiteindelijk zorg kan dragen voor de democratische legitimatie van een plan. Daarmee heeft de overheid een fundamentele en vaak zelfs een beslissende stem bij de planrealisatie. Voor een goed besef van de publieke opdrachtgever: geen plan zonder overheid, ook in het huidige ruimtelijke beleid! De vraag is hoe deze nog altijd essentiële machtspositie dienstbaar is te maken aan goed publiek opdrachtgeverschap.

De belangrijkste opgave is het vastleggen van publieke kaders die particuliere opdrachtgevers in staat stellen daadwerkelijk aan de slag te gaan. Het meest fascinerende maar ook inspirerende voorbeeld blijft voor mij de eerdergenoemde Amsterdamse grachtengordel. In het oorspronkelijke rooilijnenplan, waarin water dominantier was dan de bebouwing, zijn de spelregels opgenomen waarbinnen particuliere opdrachtgevers aan de slag konden gaan. Binnen deze systematiek konden beide partijen hun eigen optimale gelijk halen.

Misschien wel het beeld van de ideale overheid. Publieke en private doelstellingen bijeengebracht in een planconcept. De vraag is echter hoe dit kan worden vormgegeven in een tijd waarin directieven niet meer van bovenaf komen, omdat de ruimtelijke ordening is gedecentraliseerd.

Toch kan het mijns inziens óók binnen de beleidsfilosofie van de Nota Ruimte. Mits gekozen wordt voor een gebiedsgewijze ontwikkeling. Het geeft de beste garantie voor een sterk publiek opdrachtgeverschap. De Wet Ruimtelijke Ordening kent binnenkort het fenomeen van de structuurvisie. Juist binnen een gebiedsgewijze ontwikkeling kan het opstellen van een structuurvisie een rehabilitatie inhouden van het publieke opdrachtgeverschap. Het geeft de provincie en de gemeente de mogelijkheid om aan de verbeelding van de toekomst inhoud te geven. Het geeft de mogelijkheid publieke doelstellingen veilig te stellen. Maar het geeft ook ruimte voor private opdrachtgevers om duurzaam te investeren.

Beeld van de praktijk

Een gedecentraliseerde ruimtelijke ordening heeft dit niet per definitie veiliggesteld. Het meest indringend werd ik daarmee geconfronteerd tijdens een van de werkbezoeken van de Tweede-Kamercommissie VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan de Noordvleugel van de Randstad. Wij werden ontvangen in een kleine, benauwde vergaderruimte die vol zat met bestuurders (burgemeesters en

wethouders) uit het gehele gebied. Het ging hier om het 'Noordvleugeloverleg'.

Deze bestuurders hadden onderling – een monopolyspel nabootsend – de ruimte (lees: woningbouwlocaties) in de Noordvleugel verdeeld. Hier waren dus de voorwaarden bepaald voor de latere (meso)projecten in de woningbouw in de betrokken gemeenten. Ieder samenhangend idee over de inrichting van het gebied was in de presentatie afwezig. In deze toekomstige megastad zijn nu al tal van spanningen aanwezig. De ruimtelijke ontwikkeling van Amsterdam, Almere, Schiphol, de Haarlemmermeerpolder kent elk voor zich een eigen dynamiek.

Daar werd niet over gesproken. Iedere afzonderlijke bestuurder had zijn of haar locaties 'uitonderhandeld'. Dat onderhandelingsresultaat mocht vooral niet verstoord worden. Hier werd toelatingsplanologie niet omgezet in ontwikkelingsplanologie maar in onderhandelingsplanologie. Het grootste bezwaar tegen dit soort onderhandelingsplanologie is dat kwantiteit het uitgangspunt is en dat kwaliteit op geen enkele wijze meer een criterium is.

Binnen hetzelfde gebied is ook te zien hoe het wel kán, of eigenlijk hoe het móet. Amsterdam en Almere hebben het Atelier IJmeer ingericht. Gezamenlijk hebben deze gemeenten een opdracht verleend aan stedenbouwkundigen Teun Koolhaas en Ellen Marcusse om een ontwerp te maken voor een toekomstvisie voor de toekomstige megastad Amsterdam-Almere.

Ontwerpen aan Nederland

Voor mij is dat de kern van het publieke opdrachtgeverschap in de huidige tijd. Door het ontwerp en het ontwerpproces weer serieus te gaan nemen, komen er plannen die tot de verbeelding spreken. De marginalisering van het ontwerp en de ontwerper is een aantoonbare uitholling van het publiek opdrachtgeverschap.

Daarom kan de revival van het publiek opdrachtgeverschap alleen gestalte krijgen wanneer ze samengaat met een rehabilitatie van de stedenbouwer en de architect. Opdrachtgevers moeten daarom hun – helaas te vaak voorkomende – badinerende houding over het ontwerpvak loslaten. In de ruimtelijke ordening is het ontwerp juist bondgenoot, het integratiekader waarbinnen alle functies een betekenisvolle plek kunnen krijgen. Het voorkomt eenzijdige oplossingen en biedt de basis waarbinnen publieke belangen en doelstellingen kunnen worden veiliggesteld.

Wanneer publieke opdrachtgevers bereid zijn de verbeelding opnieuw een kans te geven in stedenbouwkundige ontwerpen voor een gebiedsgewijze ontwikkeling (structuurvisies) dan kan – in de traditie van goed publiek

opdrachtgeverschap – voorkomen worden dat ons landschap verder versnipperd en kunnen onze (nieuwe mega)steden versterkt worden.

Men hoeft geen sociaal democraat te zijn om te weten dat de inrichting van ons land niet kan zonder regels en regie. Dat is gewoon een kwestie van common sense. Die inrichting kan niet zonder plannen. 'Fantasie en daadkracht, dromen en visioenen' kansen geven, vergroot de kans op plannen die weer tot de verbeelding spreken. Die later de inspiratie van onze tijd zullen zijn. Waar zijn de gedeputeerden en de wethouders die durven te staan voor plannen waar de verbeelding een kans krijgt? Plannen die het gangbare voorbijgaan.

Adri Duivesteijn