

Nieuwe condities voor ruimtelijke kwaliteit

Eric Luiten, Rijksadviseur Landschap en Water, juryvoorzitter

U kent dat wel: een adembenemend landschap, een stads- of dorpsgezicht van een ongeëvenaarde schoonheid. Ik heb dat met het malse land van het Groninger Oldambt, de grazige vertes bij Kamerik of de binnenstad van Dordt. En u denkt: hoe blijft dit goed? Dat is wel een logische, maar niet de beste reactie. Beter kunnen we ons afvragen: wat waren de historische omstandigheden waaruit deze kwaliteit is voortgekomen? Waarom is het hier zo goed gebleven? Zijn die factoren nog werkzaam? Kunnen we daarop vertrouwen in ons verlangen deze topografie te bewaren? En als we die ontstaansfactoren kennen, kunnen we ze dan ook inzetten bij de gebiedsontwikkeling van tegenwoordig? Deze vragen schoten door mijn hoofd tijdens de juryvergaderingen van de Gouden Piramide 2015 over gebiedsontwikkeling en tijdens de veldbezoeken aan de vijf genomineerde projecten. Ze dringen zich op in een context van grote veranderingen in stad en land. Het zijn vragen die u en mij oproepen om achter de coulissen te kijken bij de voorbereiding en uitvoering van omvangrijke ruimtelijke programma's en bij het voortschrijden van meer spontane ontwikkelingen. Ze bieden de gelegenheid een kritische noot te plaatsen bij de ambities van verschillende soorten opdrachtgevers en bij de invloed van de overheid, bijvoorbeeld bij het verlenen van bouw- of aanlegvergunningen. Maar laten we eerst eens terugkijken. Wat waren de krachten die de hooggewaardeerde Zeeuwse eilanden deden ontstaan, of het West-Nederlandse veenweidelandschap?

Kwaliteit als bijvangst

De natuurlijke uitgangssituatie van ons land is relatief eenvoudig. We hebben ons gevestigd op een enorme gradiënt. Het land zakt in één lome, geleidelijke beweging van enige tientallen meters boven NAP naar de huidige zeespiegel. Cruciaal voor de natuurlijke processen die op onze noorderbreedte en oosterlengte optraden was het gematigde klimaat, waardoor er veel water naar beneden stroomde en er een welige vegetatie en een gevarieerde dierenwereld konden ontstaan, alsmede een vrijwel ononderbroken drempel van duinen vóór de kustlijn, waardoor de vrije afstroming stagneerde en zich enorme pakketten van laag- en hoogveen vormden. In deze constellatie zetten de eerste mensen hun voetafdruk. Vervolgens is de ontginning van Nederland een geschiedenis van intensieve manipulatie van de natuurlijke omstandigheden. Een proces waarbij op de schaal van de fysieke beperkingen (periodieke droogte, langdurige nattigheid, overstromingen door rivieren en de zee, een voedselarme bodem) met de inzet van beperkte technische hulpmiddelen en op basis van eenvoudige afspraken en spelregels gedurende lange tijd hetzelfde werd gedaan. Eenheid van handelen is de belangrijkste voorwaarde geweest voor de geleidelijke ontwikkeling van een gedifferentieerd landschap. Deze specifieke combinatie van factoren heeft geleid tot een kwaliteit die geen vragen oproept. Het is een kwaliteit die nooit door de ontginners bedoeld was, maar die gewoon als bijvangst kon worden ingeboekt en die al snel werd herkend – zie de landschapsschilderkunst uit de Gouden Eeuw. Ze vormde de basis voor de oprichting van onder meer

de Bond Heemschut en de Vereniging Natuurmonumenten en voor de bescherming van het landschap in het kader van de ruimtelijke ordening na de Tweede Wereldoorlog. Ook de manier waarop de eerste stadsvorming zich voltrok, zeker in de lager gelegen, nattere delen, kan (met een verwijzing naar de ondertitel van het boek *The making of polder cities*) worden aangemerkt als *A fine Dutch tradition*. De oorsprong van de steden was verbonden aan afdamming, ontwatering en bedijking – kijk maar naar de waterrijke stadscentra van West- en Noord-Nederland. Het vervoer per schip en sloep was eeuwenlang dominant ten opzichte van het verkeer over land. De waterschappen, de beheerders van dit precaire systeem, zijn niet voor niets de oudste bestuurlijke gremia die we kennen.

In de loop van de laatste vierhonderd jaar is de vorming van het Nederlandse landschap geleidelijk onderhevig geworden aan opdrachtgeverschap – aanvankelijk collectief en particulier, en vanaf de stichting van het Koninkrijk in 1815 steeds vaker als taak van de Rijksoverheid. Het belang dat aan de werken werd toegekend, de schaal van de interventie en de risico's die dat met zich meebracht, rechtvaardigden een publieke hand. De opschaling van de publieke werken voltrok zich over de volle breedte: in de sfeer van de landsverdediging, de stadsuitbreiding, de droge en de natte waterstaat, de bosaanleg en de landinrichting. Juist vanwege de manipuleerbare, geduldige ondergrond werden deze grote transformaties toevertrouwd aan civieltechnici die hun werk graag voorbereidden en uitvoerden op basis van wetmatigheden en ervaringscijfers. Standaardisatie (bijvoorbeeld bij de bouw van nieuwe boerderijen) en normalisering (bijvoorbeeld van de afvoer van beken, of de ophoging van dijken) werden leidende motieven achter de besteding van de Nederlandse topografie en de intensivering van het landgebruik. Was de eenheid van handelen eerder nog afgedwongen door de bodemgesteldheid en de stand van de techniek, nu werd ze het logische gevolg van kengetallen. In de derde en laatste fase van de eendrachtige inrichting van Nederland was het de neiging om de boeren en de andere buitenlui op basis van een gelijke positie en een gelijk belang te benaderen en te ondersteunen. Tot achter in de twintigste eeuw bleef er dus sprake van eenheid van handelen als logisch uitvloeisel van nationale wet- en regelgeving, generieke ruimtelijke instrumenten en egalitaire subsidievoorwaarden.

Ziedaar de bijzondere mix van omstandigheden – deels gegeven, deels bedacht – die gedurende eeuwen een doorslaggevend effect heeft gehad op de topografie van dit land. Tegen die achtergrond heeft het Rijk de afgelopen jaren geslaagde pogingen gedaan om een selectie van landschappelijke ensembles op de Werelderfgoedlijst van UNESCO te laten zetten. Denk maar aan de Beemster, de molens van Kinderdijk, de Stelling van Amsterdam en het Woudagemaal. Ze vormen de condensatie van een typische ontginningsgeschiedenis van burgerschap, regionale differentiatie, noodgedwongen samenwerking en doelmatigheid in een getemde delta. Ze vertellen de wereld: als u ons bezoekt en doorziet, begrijpt u de Nederlanders beter.

Grote inpolderingen

In de eerste helft van de twintigste eeuw groeide het besef dat de modernisering en uitbreiding van het landoppervlak meer moesten zijn dan alleen een technische opgave. Invloedrijke burgers als Hendrik Cleyndert, Pieter van Tienhoven, Jac. P. Thijsse en Dirk Hudig pleitten in de jaren twintig voor een planmatige opbouw van landschappelijke schoonheid bij de grote inpolderingen die op stapel stonden. Met name Hudig, de oprichter en eerste directeur van het Nederlandse Instituut voor Stedebouw en Volkshuisvesting (het latere NIROV, dat recent is opgegaan in Platform31), zette vraagtekens bij de strikt cultuurtechnische benadering van

de inrichting van de Wieringermeer en de Noordoostpolder. Hij plaatste dat werk in het licht van de oogstrelende Beemster en van de in zijn ogen schraal ingerichte Haarlemmermeer. De lobby van zijn vriend Cleyndert bij het kabinet leidde tot de benoeming van Jan Bijhouwer als landschapsadviseur bij de Dienst der Zuiderzeewerken. Die kreeg het op zijn beurt voor elkaar dat de afdeling Landschapsverzorging van Staatsbosbeheer de opdracht ontving om landschapsplannen voor deze grote gebieden te maken. De goede ervaringen hiermee bij de aanleg van het nieuwe land werkten vervolgens door bij de voorbereiding van ruilverkavelingsplannen op het oude land. Ook dat werd het werkterrein van ontwerpers van Staatsbosbeheer. Zo werd de opbouw van landschappelijke kwaliteit als opgave verzelfstandigd, omdat ze niet meer automatisch voortvloeide uit de lijnvoering van de landmeter. De recente geschiedenis van de landinrichting laat zien hoe landschapsarchitecten, houtvesters, recreatiedeskundigen en ecologen geleidelijk invloed kregen op het proces van landinrichting. De samenleving legde een bredere ruimtelijke verantwoordelijkheid in hun handen. Daarbij gaat hun bezorgdheid langzaam over van scheppingsdrang naar waakzaamheid. De inzet op een goed ontworpen landschap raakt overvleugeld door de inzet op vrijwaring van landschappen die niet mogen worden aangetast. Het gevolg is dat kwaliteit alleen nog wordt toegekend aan dat wat níet verandert. Het is dan niet meer een opdracht aan ontwerpers maar aan landschapsbeschermers.

De wijze waarop gebiedsontwikkeling wordt georganiseerd, is de laatste twintig jaar drastisch en waarschijnlijk onomkeerbaar veranderd. De belangrijkste nationale arrangementen waarmee stadsuitbreiding, landinrichting en waterbeheer waren geregisseerd, zijn opgeheven. De Vinex is af, de Betuwelijn en de hogesnelheidslijn zijn aangelegd, de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur is nagenoeg stilgevallen en het rijksprogramma voor de 'reconstructie van de zandgebieden' (sic) is zelfs niet eens op gang gekomen. De schaal van de ruimtelijke projecten is gedecimeerd en de voorbereiding ervan is een complex gezelschapsspel geworden waarin veel verschillende belanghebbenden hun zegje doen, met een grote rol voor actief burgerschap. De regels van dat spel verschillen van plek tot plek en worden regelmatig veranderd. Zo is een werkwijze gericht op lokaal maatwerk, cocreatie en actualiteit dominant geworden over het eerdere spoor van langetermijnprogramma's, gecoördineerde planvorming en bestuurlijke hiërarchie. Geleidelijk ondergaat Nederland de gevolgen van die verschuiving. Steden en landschappen worden de expressie van het maatschappelijk haalbare. De kans is groot dat onze kleinkinderen, turend op de landkaart en rondfietsend in de buitenlucht, ons tijdvak zullen typeren als een periode waarin 'onderhandelingslandschappen' tot stand kwamen.

Nieuwe ruimtelijke factoren

Als we de huidige gang van zaken tegen het licht van de historie houden, moeten we concluderen dat nieuwe ruimtelijke factoren en mechanismen het volledig hebben overgenomen van de oorspronkelijke. Geen enkele factor op basis waarvan de Nederlandse ruimtelijke constellatie haar gezicht heeft gekregen is nog werkzaam. De regionale schaal waarop natuurlijke beperkingen golden die maar één soort ingrepen mogelijk maakten, is verkruid. De bestuurlijke beheersing over een project is tegenwoordig richtinggevend voor de maatvoering en de planning. En bijna alle technische beperkingen die ons dwongen om op één manier te werken, zijn inmiddels overwonnen. We kunnen tunnels boren in slappe bodem, enorme vrije overspanningen bouwen, water alle kanten op sturen, overal kunstmest naartoe brengen, drijvende wegen en woningen aanleggen, damwanden van vijftien meter diep de grond in jagen...

De fysieke manipuleerbaarheid van de bodem en de waterbewegingen is eindeloos. En ten slotte: het opdrachtgeverschap is sterk verdeeld en verdund. Dit alles brengt met zich mee dat kwaliteit niet meer de automatische uitkomst is van ruimtelijke projecten, maar apart moet worden ingebracht en bewaakt. Dat komt tot uiting in allerlei compenserende, mitigerende (de negatieve gevolgen beperkende) en camouflerende mechanismen om de ongewenste effecten van gebiedsontwikkeling af te zwakken. Maar ook in esthetische programma's van eisen voor grote projecten en in de oprichting van speciale kwaliteitsteams en supervisors die de opdrachtgevers scherp moeten houden op hun verantwoordelijkheid voor het bereiken van een hoogwaardig resultaat. Grote publieke werken als Ruimte voor de Rivier, de Nationale Sleutelprojecten, het Sluizenprogramma, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Afsluitdijk worden door zo veel krachten beïnvloed, dat de betrokken partijen het erover eens zijn geworden dat onafhankelijke kwaliteitsteams de ruimtelijke kwaliteit moeten waarborgen. Ze dragen ertoe bij dat de eenheid van handelen in het hele programma ondersteund wordt. Deze praktijk is ook bij kleinere projecten inmiddels gemeengoed geworden.

Drie voorwaarden

Het kan nooit kwaad als grote opdrachtgevers de kwaliteitsborging van hun projecten uitbesteden, net zomin als het kwaad kan dat ze goede ontwerpers betalen om vorm te geven aan de ruimtelijke interventies. Planprocessen vergen nu eenmaal een multidisciplinaire aanpak en permanente evaluatie en bijstelling. Maar er valt meer te zeggen over de voorwaarden waaronder gebiedsontwikkeling tot mooie en doeltreffende oplossingen leidt. We noemen er drie. De eerste is bezielde en consistente opdrachtgeverschap. Deze combinatie is essentieel voor goede projecten, maar ze is zeldzaam op het niveau van de ontwikkeling van hele gebieden. Particuliere ontwikkeling van grote gebieden komt in Nederland weinig voor; de afgelopen honderd jaar mag op alle fronten een overheidseeuw worden genoemd. Een actueel buitenbeentje is het initiatief van Natuurmonumenten en een aantal samenwerkende grindwinners om de bergingscapaciteit van de Limburgse Maas te vergroten en tegelijkertijd het landschap tot ontwikkeling te brengen. In de publieke sector zijn bezieling en eendracht lastig te bewerkstelligen. 'De overheid' spreekt zelden met één mond. Laat staan dat er achter de institutionele belangen nog mensen van vlees en bloed met persoonlijke ambities, overtuigingen en voorkeuren zijn te vinden. De groeiende anonimiteit en kortademigheid van de overheid (of het nou het Rijk, provincies of gemeenten betreft) leiden over het algemeen tot beslissingen zonder gezichten en tot projecten zonder karakter. Herkenbare opdrachtgevers brengen betere plannen voort dan onherkenbare.

De tweede voorwaarde is interdisciplinariteit. Gebiedsontwikkeling is per definitie een veelzijdige aangelegenheid, waarin verschillende deskundigheden tot elkaar zijn veroordeeld en dus met elkaar in gesprek moeten gaan. Goede recente praktijkvoorbeelden, zoals Ruimte voor de Waal bij Nijmegen of de IJsselverbreding bij Deventer, tonen het belang aan van een integrale benadering. Zonder een vroegtijdige analyse van de ruimtelijke consequenties voor de stedelijke ontwikkeling waren de kansen op verbetering van het rivierfront nooit zo indringend op de agenda gezet. Rotterdam Centraal is een indrukwekkend hoofdstuk uit de Nederlandse stedenbouw, omdat de civiele techniek, de utiliteitsbouw, de vastgoedontwikkeling en het ruimtelijke ontwerp elkaar van begin af aan hebben weten vast te houden. Alles in het besef dat de verschillende ingrepen die in voorbereiding werden genomen op het eind weer bij elkaar moesten worden gebracht in respectievelijk één stad en één landschap.

De derde voorwaarde betreft de inzet om een gelijktijdige en gelijkplaatsige balans te realiseren tussen de beoogde interventie en de maatregelen die nodig zijn om ongewenste effecten tegen te gaan of te compenseren. Het bestuurlijke geruzie rond het aangekondigde doorsteken van de dijken van de Hedwigepolder moet ons iets leren over het verband tussen oorzaak (verdieping van de vaargeul) en gevolg (vernietiging van de polder). Het besluit om de aanleg van de Tweede Maasvlakte ecologisch te compenseren door op het eiland IJsselmonde, ruim twintig kilometer stroomopwaarts, enkele oude agrarische kleipolders op te offeren om te worden omgevormd tot natuurgebied, heeft geleid tot een patstelling zonder weerga. De boeren wier land het betreft zien geen heil in deze transformatie waar ze part noch deel aan hebben. Hun goed georganiseerde en even goed beargumenteerde weerstand heeft ertoe geleid dat de Tweede Kamer zijn eigen compensatiebesluit over het Mainportproject heeft moeten herzien. De aanleg van de A4 door Midden-Delfland kon na decennia soebatten alleen doorgang vinden nadat er een omvangrijk programma van geïntegreerde landschappelijke compensatie aan was toegevoegd; recreatieve inpassing en ecologische reparatie zijn nu een onlosmakelijk deel van de klus. Dat dit wegvak hierdoor bijna een miljard euro is gaan kosten, laten we even buiten beschouwing.

Het motto moet zijn: in goede plannen kiezen de opdrachtgevers ervoor herkenbaar te blijven en schuiven zij hun verantwoordelijkheid voor wat ze aanrichten niet af op anderen.

Juryvoorzitter Eric Luiten is Rijksadviseur Landschap en Water en zelfstandig gevestigd landschapsarchitect. Tot september 2014 was hij tevens deeltijdhoogleraar Erfgoed en Ruimtelijk Ontwerp aan de faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.