

'Ruimtelijk Planbureau wil debat over ruimtelijke ordening verdiepen'

[Door: Henk Donkers](#)

Behalve over een Rijksplanologische Dienst beschikt Nederland sinds 1 januari van dit jaar ook over een Ruimtelijk Planbureau (RPB). Het RPB valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM, maar wordt geacht vanuit een onafhankelijke positie een bijdrage te leveren aan een betere beleidsvoorbereiding van de ruimtelijke ordening in Nederland. De pas aangetreden directeur, Wim Derksen, is geen ruimtelijk wetenschapper, maar bestuurskundige. Wat bewoog hem deze functie op zich te nemen? Hoe kijkt hij aan tegen de ruimtelijke ordening in Nederland? Wat gaat 'zijn' bureau onderzoeken en hoe gaat hij dat organiseren? Een kennismakingsinterview.

Het Ruimtelijk Planbureau heeft in Den Haag onderdak gevonden op de zestiende verdieping van het markante gebouw van de werkgeversorganisatie VNO-NCW. Daarmee wil het zijn onafhankelijke positie ten opzichte van het ministerie van VROM onderstrepen. De Rijksplanologische Dienst, waar het RPB zich van moet zien te onderscheiden, houdt wel kantoor in het VROM-gebouw. Directeur Wim Derksen heeft een strategisch gelegen hoekkamer met een schitterend uitzicht in twee richtingen. Door het ene raam kijkt hij uit op het Centraal Station met daarachter het opvallende gebouw van het ministerie van VROM en de al even opvallende nieuwe kantoortorens die daarachter verrijzen in het stedelijke vernieuwingsproject De Resident. Door het andere raam heeft hij een magnifiek zicht op de verkeersstromen die – diep beneden – via de A12 tussen de moderne kantoorgebouwen door Den Haag in- en uitgaan. Hier zie je de space of flows in actie. Het verkeer raast onder het VNOgebouw door dat over de snelweg heen gebouwd is. Alsof een stapeling van twee functies nog niet voldoende was, bestaan de eerste vijf verdiepingen van het gebouw uit parkeergarages. Daarmee is de locatie een schoolvoorbeeld van intensief, meervoudig ruimtegebruik. Het VNO-gebouw vindt Derksen prachtig; het ministerie van VROM daarentegen ontpopt zich volgens hem steeds meer als 'een stedenbouwkundige miskleun' en heeft niet voor niets de bijnaam 'de zeepkist'. Hij vindt het gebouw te massief. Derksen mengt zich graag in discussies over stedenbouw en architectuur. Zo schreef hij vorig jaar in de Staatscourant dat het van hoogmoed getuigde om het woningencomplex Zwarte Madonna af te breken. Voorkeuren van enkele decennia geleden moeten we volgens hem niet te snel afkeuren: 'In een stad moet je de ontwikkeling kunnen blijven zien.' Zelf vindt hij het gebouw van de Gasunie in Groningen en het Groninger Museum al gedateerd. Maar, zo voegt hij eraan toe, dat is toch geen reden ze af te breken. Je moet bovendien heel voorzichtig zijn gebouwen op artistieke gronden af te breken als je op hetzelfde moment nieuwe gebouwen neerzet die weinig schoonheid lijken te hebben. De Hoftoren die naast het Centraal Station verrijst en straks boven de andere kantoortorens uitsteekt, vindt hij daarvan een voorbeeld. 'Stel dat dit gebouw net zo lelijk wordt als de borden op de bouwplaats nu doen vermoeden, wat geeft het gemeentebestuur dan het recht om gebouwen die in het recente verleden door hetzelfde gemeentebestuur zijn gebouwd, af te breken?', schreef hij in de Staatscourant. Derksen (50) komt joviaal over en heeft een jongensachtige, wat ondeugende uitstraling. Hij studeerde sociologie in Groningen, promoveerde in 1980 op 'loopbanen van burgemeesters', werd in 1986 directeur van een universitair onderzoeksinstituut naar sturingsprocessen in de samenleving en in 1989 hoogleraar bestuurskunde in Leiden. Van 1993 tot 2000 was hij lid

van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Toen hij daarmee stopte werd hij opnieuw hoogleraar bestuurskunde, maar nu in Rotterdam. Daar hield hij het na zestien maanden voor gezien en werd directeur van het nieuwe Ruimtelijk Planbureau.

Was u uitgekeken op de wetenschap?

'Nee, wetenschap blijft boeiend, maar toen ik na de WRR terugkwam op de universiteit merkte ik dat ik de drive miste om full time met onderwijs en onderzoek bezig te zijn.'

U wilde werk met invloed?

'Invloed is niet het goede woord. Ik wilde iets doen wat ertoe doet. Ik wilde producten afleveren die een rol spelen in het publieke debat. En, ik miste de Haagse hectiek.'

Er heerste te veel rust op de universiteit?

'Ja. Die rust heb je nodig om een goed boek of artikel te schrijven, maar ik kon daar niet meer tegen, hoewel ik in een heel plezierige groep zat, waar ik nog steeds een aanstelling heb, college geef en werkgroepen begeleid. Maar toen deze prachtplek op het grensvlak van onderzoek en beleid voorbijkwam, kon ik de verleiding niet weerstaan.'

U staat bekend als 'de gemeenteprofessor'. Als er iets aan de hand is met lokaal bestuur wordt u in de media ten tonele gevoerd als 'de deskundige'. Nu bent u ineens directeur van het Ruimtelijk Planbureau. Wat heeft u met ruimtelijke ordening?

'Ruimtelijke ordening is een oude liefde van me. Helaas is die in mijn wetenschappelijke werk gaandeweg een beetje uit beeld geraakt. Tijdens mijn studie sociologie volgde ik al een keuzevak planologie. Toen ik in Leiden werkte, heb ik voor de Rijksplanologische Dienst onderzoek gedaan naar de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid was ik niet de trekker van het rapport Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, maar ik was daar wel nauw bij betrokken. Ruimtelijke ordening, stedenbouw en architectuur zijn zaken die ik altijd écht leuk gevonden heb. Tijdens vakanties en in mijn vrije tijd besteed ik er graag aandacht aan. Deze baan biedt mooie mogelijkheden die oude liefde op te pakken.'

Wat gaat het Ruimtelijk Planbureau doen?

'Onze missie is het aanzwengelen en verdiepen van het publieke en politieke debat over de ruimtelijke ordening. Een goede discussie over het gebruik van de schaarse ruimte is actueler dan ooit. Toch wordt er weinig over gedebatteerd. Dat komt door een afnemend geloof in de maakbaarheid van de samenleving en doordat veel onderwerpen niet meer als ruimtelijke ordening op de agenda staan. Denk maar aan infrastructuur en mobiliteit of aan de reconstructie van de landbouw. Die onderwerpen staan hoog op de agenda, maar niet als RO-thema's, terwijl ze dat eigenlijk wel zijn. Het zijn thema's van Verkeer & Waterstaat en Landbouw geworden, terwijl in de ruimtelijke ordening belangen tegen elkaar afgewogen worden en op elkaar afgestemd.'

Wat gaat u concreet doen?

'We ontwikkelen activiteiten langs twee lijnen. Allereerst hebben we twee taken overgenomen van de Rijksplanologische Dienst: de ruimtelijke balans en de ruimtelijke verkenningen. Dat zijn onderzoeksrapporten waarop kabinetsbeleid gebaseerd kan worden. Zoals het CPB de financiële kaders aangeeft, zo gaan wij de ruimtelijke kaders aangeven. We gaan de ruimtelijke balans en de ruimtelijke verkenningen om de twee jaar, alternerend uitbrengen. De balans beschrijft wat er de afgelopen jaren gebeurd is, in de verkenningen ligt

de nadruk op wat we kunnen verwachten. Beide rapporten gaan overigens anders heten. Het tweede spoor bestaat uit projecten over onderwerpen waarvan wij vinden dat ze een nieuwe dimensie geven aan het publieke debat, onderwerpen die volgens ons te weinig aan bod komen of nog niet op de agenda staan.'

Zoals...

'Het functioneren van de grondmarkt, de invloed van de hypotheekrenteaftrek op de ruimteverdeling die misschien wel veel groter is dan die van de Vijfde Nota, veranderingen in de tijd-ruimte-patronen van mensen, de invloed van de uitbreiding van de EU, nieuwe sturingsconcepties in de ruimtelijke ordening, de rol van de infrastructuur...'

Geen onderwerpen die niet al eerder op de agenda gestaan hebben...

'Klopt. We gaan eerst op zoek naar nieuwe antwoorden op oude vragen. Aan onderwerpen die soms al lang op de agenda staan, willen we nieuwe gezichtspunten toevoegen. Daarnaast hopen we ook nieuwe vragen te kunnen formuleren. Behalve naar een onderzoeksfunctie streven we ook nadrukkelijk naar een ontwerpfunctie. We willen laten zien hoe ideeën uitgevoerd zouden kunnen worden. In onze projecten willen we beide functies combineren.'

Wat vindt u persoonlijk geslaagde ontwerpen?

'De nieuwe stedelijkheid die er ontstaan is in het Oostelijk Havengebied van Amsterdam vind ik bepaald indrukwekkend. De gemeente had een plan met de IJoevers dat niet van de grond gekomen is en dan krijg je ineens, min of meer spontaan, allerlei aardige ontwikkelingen in het Oostelijk Havengebied en langs de Zuidas. Die illustreren mooi de omslag in de ruimtelijke ordening. De overheid is niet in staat zelfstandig ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, ze kan hooguit de ruimtelijke dynamiek begeleiden. Niet onaardig vind ik het stationsgebied van Den Bosch; heel boeiend vind ik de ontwikkeling van een nieuwe stedelijkheid in Almere en discussies daar over een nieuw stadshart.'

Wat is het verschil tussen de Rijksplanologische Dienst en het Ruimtelijk Planbureau?

'De RPD is een beleidsdienst van VROM, wij zijn een onafhankelijk onderzoeksbureau. De RPD kwam steeds minder aan onderzoek toe en besteedde steeds meer onderzoek uit. We hebben een goed overleg over de taakverdeling die verder nog moet uitkristalliseren. Van de circa driehonderd functies bij de RPD zijn er twaalf overgegaan naar het RPB. Daarnaast zijn er RPD-ers overgegaan die gesolliciteerd hadden op functies hier.'

Hoe groot wordt het RPB?

'Ik reken op 85 formatieplaatsen in 2005.'

Het RPB valt onder VROM. Bepaalt VROM mee wat het RPB gaat onderzoeken?

'Net als de andere planbureaus vallen ook wij onder een ministerie, maar we zijn een onafhankelijk bureau. In het instellingsbesluit van het kabinet staat heel duidelijk dat wij ons eigen werkprogramma vaststellen. Daar krijgen we een standaardbudget voor. Als VROM of een ander departement onafhankelijk onderzoek wil over een specifiek onderwerp, kunnen ze dat aan ons uitbesteden. Daar moeten ze dan extra geld voor geven.'

Gaat u ook onderzoek uitbesteden?

'Nee. Als onderzoeksinstelling moet je het denkwerk niet ergens anders laten verrichten. Wij willen een knooppunt van kennis zijn. We willen kennis te bieden hebben in plaats van geld. Wel wil ik samenwerkingsverbanden aangaan met onderzoeksbureaus, TNO-INRO, Alterra en de universiteiten. Ik wil stimuleren dat mensen van ons elders een tijdje meedraaien en

omgekeerd. Ook wil ik van het RPB een broedplaats voor jong talent maken. Ik wil ruimte creëren voor jonge ontwerpers en onderzoekers. Zij moeten het een eer vinden als ze een jaar bij ons mogen werken.'

Wat vindt u van de Vijfde Nota?

'Het is een echte paarse nota. Zakelijk, pragmatisch, maar zonder een inspirerende politieke visie. Het bestuurlijk besef van 'we kunnen als overheid allerlei zaken niet meer geregeld krijgen' klinkt er overal in door. Tegelijk is het voor mij te veel zondagsbeleid waarbij je op maandag al moet constateren dat de maatschappelijke druk op de ruimte zo groot is dat je bepaalde ontwikkelingen niet kunt tegenhouden; met als gevolg een verdere verrommeling van het landschap, een verwatering van de grenzen tussen stad en land en een snelle verstedelijking van het platteland.'

Pronk probeerde daar met zijn rode contouren toch paal en perk aan te stellen.

'De overheid kan op ruimtelijk gebied vooral iets betekenen als ze selectief is. Maar volgens de Vijfde Nota moeten er overal rode contouren getrokken worden. Door de maatschappelijke druk op de ruimte kun je nu al voorzien dat straks het water op een heleboel plekken over de dijk gaat stromen. De overheid moet veel selectiever zijn en gebieden die echt niet aangetast mogen worden, op slot doen door ze aan te kopen en over te dragen aan organisaties als Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten. Dan weet je zeker dat ze behouden blijven en dat de politiek later niet tot iets anders besluit. Voor gebieden die je niet op slot doet maar die wel onder druk staan, moet je partijen bij elkaar brengen die daarvoor een interessant ruimtelijk ontwerp maken. We moeten van een toelatingsplanologie naar een ontwikkelingsplanologie toe. Dat roepen we al langer, maar we doen het nog zo weinig. Als we niet oppassen wordt het streven om het platteland open te houden via rode en groene contouren het mes waar we straks zelf in vallen.'

'Laatst was ik op een congres over de Utrechtse Heuvelrug die enorm onder druk staat. Je kunt daar natuurlijk een provinciaal of nationaal landschap van maken, maar daarmee neem je de druk niet weg. Waarom vang je die niet op in de Gelderse Vallei? Er is al zó vaak en over zóveel plaatsen gezegd dat iets niet mag, maar als je, via ontwikkelingsplanologie, niets doet met die druk, heeft het trekken van contouren geen zin. De overheid moet niet alleen verbieden, maar vooral ook inspireren en verleiden. Kijk eens naar al die dozen langs onze snelwegen. Van De Boer en Pronk mochten ze niet gebouwd worden. Maar ze zijn er wel gekomen. Ze zijn het gevolg van een onontkoombare druk op de ruimte. Die moet je onder voorwaarden selectief toelaten. Maar als je dat roept, ben je meteen een lelijkerd. Een van de beperkingen van de ruimtelijke ordening is dat het zo aantrekkelijk is om voor het goede te zijn, om te roepen dat iets niets mag, dat het Groene Hart open moet blijven. Terwijl je ziet dat het van alle kanten volloopt. En dan gaan we – om de mythe overeind te houden – onder een lullig, armoedig stuk Groene Hart een hele dure tunnel aanleggen!'

U bent een fervent voorstander van interactieve beleidsvorming, ook in de ruimtelijke ordening. In de praktijk blijken de resultaten tegen te vallen. Zo leiden interactieve processen vaak niet tot beter beleid en slechts in beperkte mate tot meer draagvlak.

'Ik ben vóór interactieve beleidsvorming, maar dan onder één voorwaarde. Dat de overheid duidelijke inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden stelt. Nu gaat het vaak zo: de overheid ontdekt dat iets niet lukt en zegt: 'we gaan het interactief aanpakken'. Ze schakelt dan een bureau in dat het proces gaat begeleiden en denkt dat de burgers het probleem oplossen. Zo werkt het dus niet. Veel gemeenten denken dat ze moeten kiezen tussen óf alles zelf beslissen óf alles aan de burgers overlaten. Alleen de combinatie werkt. We hebben niet voor niets een representatieve democratie. De overheid moet publieke belangen formuleren en

het proces bewaken. Binnen die randvoorwaarden moeten burgers in alle openheid over oplossingen kunnen praten. Dat begrijpen burgers heel goed. Ik heb zelf een keer een interactief proces geleid over een inloopvoorziening voor Marokkaanse jongeren. Die veroorzaakten overlast, omdat ze geweerd werden uit disco's. Daarom plande de gemeenten ergens een inloopvoorziening waar de bewoners tegen te hoop liepen. Om uit de impasse te raken wilde men een interactief proces. De burgers accepteerden dat de gemeente een inloopvoorziening wilde, maar ze wilden meepraten over de plek waar die zou komen. De gemeente wilde als randvoorwaarde stellen dat die binnen de singels zou komen, omdat ze daar een pand hadden. Dat stond ook in het collegeprogramma. De burgers wilden dat niet. We hebben de randvoorwaarde toen veranderd in een inloopvoorziening die goed bereikbaar was voor jongeren in de binnenstad. Binnen drie maanden waren we er uit.'

Er wordt geklaagd ook over het beperkte democratisch gehalte. Een kleine groep zou veel invloed hebben, en nieuwe groepen als vrouwen en allochtonen zouden er niet bij betrokken worden.

'Ik ontken die bezwaren niet. Maar hoe democratisch is de lokale politiek? In gemeenteraden zitten ook mensen die bijna niemand kent en die gekozen zijn op grond van landelijke overwegingen. Politieke partijen zijn heel erg in zichzelf gekeerd. In gemeentehuizen zitten veel ambtenaren die alleen op elkaar gericht zijn en hun zaken het liefste op het stadhuis regelen. Interactieve beleidsvorming verlevendigt de lokale democratie. Raadsleden klagen dat er nooit iemand op de publieke tribune zit, dat ze niet gekend en gehoord worden. Laat ze ervan genieten dat mensen meedoen. Politici zitten vaak voor 130 procent met hun denken in de politiek. Het is verfrissend als er dan mensen meedoen die een bedrijf hebben of de volgende dag naar school moeten.'

Kader: Officiële taken van het Ruimtelijk Planbureau

Bij Koninklijk Besluit werd op 8 oktober 2001 het Ruimtelijk Planbureau ingesteld. Volgens dit besluit heeft het bureau de volgende taken:

- het verkennen en signaleren van ruimtelijk relevante maatschappelijke ontwikkelingen;
- het maken van prognoses van de behoefte aan en het gebruik van de in Nederland beschikbare ruimte en van toekomstverkenningen met betrekking tot die onderwerpen;
- het monitoren en analyseren van ruimtelijke ontwikkelingen;
- het analyseren van ruimtelijk relevant beleid en van besluitvormingsprocessen met betrekking tot dat beleid;
- het ontwikkelen van beleidsvarianten en scenario's.

Het bureau moet deze taken verrichten in het bijzonder waar ontwikkelingen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken.