

18

Eric Luiten en Joks  
Janssen

**Plankadering,  
planvorming, plan-  
toetsing**

Eric Luiten Bouwkunde, Technische Universiteit Delft

Joks Janssen Telos, Brabants Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken, Tilburg

Literatuur Eric Luiten en Dirk Sijmons (2000). Regionale planvorming: een vaardigheid op zoek naar een toepassing. In: H. Harsema (red.), *Jaarboek stedenbouw en landschapsarchitectuur 1997-1999*. Bussum

**De ambities om** actief vorm te geven aan de nieuwe ruimtelijke opgaven op nationaal niveau mondde begin 2000 uit in de aanwijzing van een tiental 'grote projecten'. Hieronder viel ook de Reconstructie Zandgronden, een grootscheepse reorganisatie van het milieubelaste en varkenszieke zandlandschap in Nederland. Tegelijkertijd met het benoemen van deze projecten deed zich het probleem voor hoe daar mee om te gaan, zowel in bestuurlijke als in ontwerpende zin. Want hoe verhouden de maakbaarheidpretenties van dergelijke omvangrijke transformaties zich tot de alledaagse planningspraktijk? Is het wel reëel om grootschalige initiatieven te definiëren in een politiek-bestuurlijke en planologische context die in toenemende mate een gefragmenteerd en gesectoraliseerd karakter kent? De randvoorwaarden waarbinnen dergelijke 'grote projecten' tot stand kunnen komen zijn de afgelopen decennia immers ingrijpend gewijzigd. Deels als gevolg van de veranderde maatschappelijke omstandigheden en deels als resultante van een overspannen planningscentralisme, is de wens van de centrale overheid aangewakkerd om minder centraal en meer decentraal te doen. Centrale sturing door het Rijk is niet langer vanzelfsprekend. Door verschillende decentralisatie- en dereguleringsoperaties die het Rijk eind jaren tachtig, begin jaren negentig heeft ingezet, heeft deze nieuwe sturingsfilosofie handen en voeten gekregen. Veel taken en bevoegdheden van de rijksoverheid zijn gewoonweg afgestoten of geprivatiseerd, anderen zijn gedecentraliseerd naar de lagere bestuursniveaus.

Ook ontwerp en inrichting van het platteland kregen te maken met deze decentralisatietendens. Concreet kreeg het veranderde sturingsstreven van de rijksoverheid vorm in de opeenvolgende nota's van het ministerie van Landbouw in de jaren negentig en tweeduizend, namelijk Dynamiek en vernieuwing (1995), Kracht en kwaliteit (1999) en Agenda Vitaal Platteland (2004). In deze nota's positioneerde de overheid zich primair als een kaderstellende en stimulerende organisatie, die de partijen in het veld, zowel publiek als privaat, wilde ondersteunen bij de nieuw ontstane inrichtingsvraagstukken, onder meer door het entameren van onderzoek

en debat en het faciliteren van de kwaliteitsborging. Het ruimtelijk beleid voor de plattelandsontwikkeling is daardoor in verregaande mate geregionaliseerd geraakt. Niet alleen vanuit de gedachte dat effectieve sturing het beste op regionaal niveau te realiseren is, maar ook omdat de ruimtelijke kwaliteiten van de landelijke gebieden in Nederland een regionaal gedifferentieerd karakter kennen. Daardoor krijgen provincies, regionale samenwerkingsverbanden en gemeenten een steeds grotere rol toebedeeld bij de planningsvraagstukken voor het landelijk gebied. De ooit zo machtige, dirigistische Landinrichtingsdienst is een agentschap van het ministerie van LNV geworden. Ze opereert nu als dienst Landelijk Gebieden met een relatief kleine centrale directie en sterke regionale teams in een poging de aansluiting op de decentralisatie te hervinden. Ook het bolwerk Rijkswaterstaat, ooit een staat binnen de staat, gaat binnenkort deze nieuwe status van agentschap krijgen. Tegelijkertijd met de verschuiving van het sturend en handelend vermogen van de rijksoverheid naar de regio's is ook de ontwerp-kennis en het ontwerp-instrumentarium geregionaliseerd.

Op regionaal niveau worstelt men nu met de vraag hoe, met welke kennis en middelen de nieuw verworven invloedspositie op een positieve manier aan te wenden, en hoe daarbij tevens vorm te geven aan de contouren van een nieuw, kwalitatief hoogwaardig cultuurlandschap. Voor de provincies is het regisseren van de uitvoering van landinrichtingsprojecten een relatief nieuwe opgave. De Reconstructie Zandgronden vormt als het ware de eerste testcase in deze nieuwe bestuurlijke en planologische constellatie. De centrale kwestie is hoe je de ambities op rijksniveau decentraal waarmaakt. Wat in deze context hoognodig expliciet moet worden gemaakt is een idee over de rol van de overheid in het Nederlandse landschap. Wat is eigenlijk nog de publieke zaak, nu de provincies en veel gemeenten zich aan de ene kant hebben bekeerd tot het bedrijven van ontwikkelingsplanning, maar aan de andere kant nog steeds de vergunningverlenende instanties zijn? Gemeenten, provincies en rijk zijn tot op heden niet in staat geweest duidelijkheid te verschaffen over de nieuwe verdeling van

verantwoordelijkheden die het gevolg moet zijn van de decentralisatie. De vele ongelijksoortige bij de Reconstructie betrokken partijen, worden bijeengehouden in vele overleg- en discussiefora, waarin zowel publiek en privaat als de verschillende projecten en schaalniveaus sterk door elkaar lopen. Dit levert een uiterst diffuus beeld op, waarbij niet duidelijk is wie nu als probleemeigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer of ontwerper fungeert. De neiging bestaat om te concentreren op 'het proces'. Goede omgangsvormen, tijdige informatieverstrekking, zo groot mogelijk maatschappelijke draagvlak, management van verwachtingen en transparantie van begrotingen en bestedingen zijn dominant geworden bij de concretisering van ruimtelijke programma's. Niet de inhoud, de ambitie en de strekking van de ruimtelijke maatregelen maar de fixatie op 'de ander' of 'de anderen' bepaalt de voortgang. Deze situatie werd door de Limburgse landbouwvoorman en voorzitter van de Reconstructiecommissie Noord- en Midden-Limburg Jef Mares onlangs sterk negatief gekwalificeerd. Volgens hem zit de Reconstructie muurvast. Iedereen zit op iemand anders te wachten. Niemand beweegt. Wij durven de stelling aan dat wat voor Limburg geldt in het gehele zandgebied (zo niet in heel ruraal Nederland) aan de orde is.

Onze nieuwsgierigheid gaat uit naar de betekenis van het ruimtelijk plan als voertuig voor besluitvorming en als versneller van de uitvoering. De vraag is wat de aangrijpingspunten zijn voor het ontwerp in deze nieuwe context. Immers, waar we voorheen op grote schaal konden interveniëren in de herschikking van de rurale topografie, lijkt dat nu onmogelijk geworden. Dit vraagt van ontwerpers om een andere houding en omgang met de herstructureringsopgave in het landelijk gebied, en om de inzet van andere strategieën voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Omgekeerd is het nodig dat de 'afnemers' van ruimtelijke plannen zich bezinnen op de wijze waarop ze ontwerpexpertise in deze gefragmenteerde context het beste kunnen inzetten. Tegen de achtergrond van het versnipperde opdrachtgeverschap en de publieke zoektocht naar nieuw regionaal en lokaal houvast op het vlak van rurale herinrichting kan en

moet ruimtelijke planvorming verschillende gedaanten aannemen. Laten we beginnen vast te stellen dat de traditionele ruimtelijke ordening met generieke grootheden als bestemming, inrichting en beheer niet meer onder alle omstandigheden soelaas biedt. Sterker nog: het primaat is komen te liggen bij 'het project'. In de stadsplanning is dat al enige decennia het geval. Het project domineert daar het denken en handelen, zowel op het niveau van het stedelijk fragment maar ook op dat van de stad als geheel. In de landschapsplanning zet deze trend ook door. Projectmatig werken domineert er steeds vaker het initiatief, de besluitvorming en de uitvoering. De vertrouwde werkwijze om stapsgewijs van de grote naar de kleine schaal te werken heeft dus ook zijn langste tijd gehad. De projectenschaal heeft definitief gewonnen, zoals de Nieuwe Kaart van Nederland (1997) prachtig illustreert.

We suggereren een projectgebonden drieslag om de gewenste ruimtelijke kwaliteit ten opzichte van het ruimtelijk ontwerp te positioneren: plankadering, planvorming en plantoetsing. Het is zinvol dat onderscheid te maken omdat de huidige planpraktijk een mengelmoes is van genoemde drie aspecten. Verantwoordelijkheden en adviezen lopen in veel gevallen qua schaal- en abstractieniveau dwars door elkaar heen. Hieronder schetsen we de meest ideale situatie.

Plankadering krijgt gestalte in de vorm van duidelijk geformuleerde ruimtelijke ontwikkelingsvoorwaarden. Plankadering is een publieke verantwoordelijkheid bij uitstek. Het is een taak voor de provincie als het initiatief of het project inhoudelijk en financieel is ingebed in een grotere opgave of de effecten van het project zullen uitstralen over een groter gebied, zoals bij de Reconstructie overduidelijk het geval is. Dit vraagt om algemene visievorming op het overkoepelende schaalniveau, met andere woorden: een kwaliteitskader. Er moet consensus bereikt worden over de fundamentele criteria, die vervolgens kunnen worden uitgewerkt in afzonderlijke projecten. Anders dan de traditionele inrichtingsplannen, die de plattelandsontwikkeling voor de verre toekomst ruimtelijk fixeerde, worden nu flexibele planningsrichtingen en -principes geformuleerd, waar op

termijn diverse plannen en initiatieven op uiteenlopende schaalniveaus ingevoegd kunnen worden. Op provinciaal niveau zou een dergelijke exercitie kunnen plaatsvinden in ateliervorm, waarin zowel bestuurders, ontwerpers als wetenschappers samenwerken en waarbij ze zich zowel over de rangschikking, vormgeving en materialisatie van het programma buigen. Gemeentelijke plankadering daarentegen is een manier om van tevoren de gewenste kwaliteit van het project scherp te stellen. De geijkte instrumenten die in dit kader worden gebruikt zijn Landschapsontwikkelingsplannen en Beeldkwaliteitsplannen. Plankadering omvat niet alleen de ontwikkelings-, maar ook de daarmee samenhangende beheersuitspraken.

Planvorming betreft ontwerpogaven op verschillende schaalniveaus, soms dwars door de schalen heen, maar steeds met het doel om te komen tot uitvoering. Er is altijd sprake van een heldere vertrouwensrelatie tussen ontwerper en opdrachtgever. Deze planproductie is de verantwoordelijkheid van een commissie, een ondernemer, een eigenaar/beheerder, maar kan ook direct worden geïnitieerd door een overheid. Soms werken opdrachtgevers samen in een al of niet publiek-private gelegenheidscoalitie. In veel gevallen zal de opdrachtgever geneigd zijn te rade te gaan bij particuliere ontwerpers, om de onafhankelijkheid ten opzichte van het bestuur te waarborgen. Documenten waarin voornemens geconcretiseerd, gepland en begroot zijn heten bijvoorbeeld masterplannen, inrichtingsplannen en bestekken. Over het algemeen wordt er gewerkt met een voorlopig ontwerp en een definitief ontwerp.

Plantoetsing ten slotte omvat systematische reflectie op en verifieerbare beoordeling van de ontwerpresultaten voordat ze tot uitvoering komen. Plantoetsing is de taak van een zo onafhankelijk mogelijk orgaan of persoon. Per project kan dat zijn toevertrouwd aan een gemeentelijke supervisor of een deskundig samengesteld kwaliteitsteam op provinciaal niveau. Dit kan de vorm aannemen van een soort 'vliegende brigade', bestaande uit experts met voldoende erkend gezag en oordelend vermogen. Ze beschikken over een toetsingskader om hun beoordeling te schra-

gen, deels ontleend aan de bovengenoemde plankadering. Hun adviezen worden door de vergunningverlenende instantie meegewogen in de besluitvorming.

De hier gepresenteerde projectgebonden drieslag kan richting geven aan de toekomstige rurale herinrichtingsopgaven. Het zijn werklijnen die vervlochten moeten worden met de inrichting en opzet van het ontwerpproces om ruimtelijke kwaliteit te kunnen bewerkstelligen. De drieslag kan, mits voldoende in de verf gezet, ook stimulerend werken voor alle bij de plattelandsontwikkeling betrokken partijen. Voor hen is met deze opzet tenminste duidelijk wat de randvoorwaarden, spelregels en toetsingskaders zijn waarbinnen het private initiatief kan opbloeien. De provinciale en gemeentelijke overheden zouden daarnaast ook additionele middelen kunnen inzetten om de beoogde ruimtelijke kwaliteit te stimuleren, bijvoorbeeld door middel van financiële incentives, het creëren van de benodigde beleidsruimte voor experimenten of gebruik te maken van haar gebruikelijke bestuurlijke kanalen, inhoudelijke deskundigheid en organisatiecapaciteit om samenbindend werk te verrichten bij projecten met voldoende potentie.

Daarnaast zou de drieslag in de Reconstructie ook verhelderend kunnen werken, omdat het de verschillende rollen en posities van de betrokken partijen onderscheidt, en daarbij horende taken en kwaliteitsdoelen formuleert. In de huidige planpraktijk is dit onderscheid nog onvoldoende aanwezig. Ten slotte kan de drieslag stimulerend werken, omdat het de kaders vastlegt waarbinnen men naar ruimtelijke kwaliteit dient te streven. Wanneer de lat hoog wordt gelegd, de criteria scherp zijn gesteld, er interessante voorbeeldprojecten worden gepresenteerd, en de deskundigheid van de kwaliteitsteams wordt benut, is de kans groot dat een andere drieslag, namelijk die van doelmatigheid, schoonheid en stevigheid, wordt gerealiseerd. Het is deze drieslag waar het toekomstig agrarisch landschap uiteindelijk zijn kwaliteit aan ontleent.