

**H**ouston is één van de snelst groeiende Amerikaanse steden, heeft een omvangrijke planologische dienst, maar heeft geen bestemmingsplan en maakt geen gebruik van de Amerikaanse vorm van regulering van het landgebruik: zoning. De vraag hoe planning dan wél wordt uitgevoerd is niet alleen belangrijk voor de samenleving en openbaar bestuur in Amerika zelf, maar ook voor diegene die naar de Verenigde Staten kijken als trendsetter in stedelijke ontwikkeling en planologie en voor diegene die van plan zijn het ruimtelijke beleid te stroomlijnen met een meer marktgeoriënteerde aanpak en deregulering.

Kijk men naar de plattegrond of het straatbeeld van Houston, dan lijkt de stad weinig anders dan andere grote Noord-Amerikaanse steden. Het is moeilijk om het centrum van de stad te vinden, de stad is omringd met diverse snelwegen en heeft een groot aantal verbindingswegen richting de buitenwijken. Een groot aantal hoge kantorengebouwen is omringd door uitgestrekte residentiële oorden met een lage bouwdichtheid. Bij knooppunten van snelwegen bevinden zich kleine concentraties van stedelijkheid: 'edge cities'. Verder naar buiten reizend komt men de typisch Amerikaanse 'sprawl' tegen over een oppervlakte van ruim 1600 vierkante kilometer: eengezinswoningen, winkelcentra, kantorenparken en lintbebouwing langs de grote wegen. Dit is een goed voorbeeld van het gebrek aan een plaats specifieke identiteit van een postmoderne stad.

Deze ongebreidelde groei heeft ook zijn tol geëist. Zo heeft Houston van alle Amerikaanse steden de meeste verkeerscongestie en de meest ozonrijke lucht. Toch staat Houston niet alleen. Veel andere steden kampen met dezelfde problemen, omdat ze eenzelfde verstedelijkingspatroon kennen. Maar wanneer dit het geval is, kunnen we dan niet stellen dat het niet uitmaakt of een stad al dan niet aan bestemmingsplannen en regulering van het grondgebruik doet?

Er is misschien geen belangrijkere vaandeldrager van het Amerikaanse urbanisme en governance dan Houston. Deze stelling, verrassend voor sommigen, verwijst niet alleen naar hoe er gepland wordt in Houston, maar ook naar de manier waarop het de belangrijke tegen-

## Planning zonder plan

### De planningspraktijk van Houston

**Houston is naar inwonerstal Amerika's vierde stad. Ze heeft een van de grootste stedelijke planologische diensten met 380 werknemers en een budget van acht miljoen dollar. Maar de stad heeft geen bestemmingsplan en maakt geen gebruik van de in Amerika zo gangbare 'zoning'. Wat doen al deze planologen dan? Wat voor ruimtelijke politiek wordt er gevoerd zonder dat daar een bestemmingsplan aan te pas komt? Houston heeft een overheersende cultuur van particulier grondbezit, een fervente drang naar ondernemerschap en het uitvoeren van ambitieuze projecten, waarover vaak beslist wordt door een politieke en economische elite. Welke positie neemt de planoloog in?**

MICHAEL NEUMAN



Houston.

strijdigheden in kapitalistische steden van deze tijd belichaamt.

Houstons manier van stedelijke planning wordt in de discussie over de balans tussen overheidsinterventie en deregulering vaak aangehaald. De visie die hier gehanteerd wordt staat namelijk haaks op de ideologie van interventie zoals die in het Amerika van na de economische depressie van 1929 populair werd.

Voordat de huidige situatie van stedelijke planning in Houston geanalyseerd kan worden, is een korte beschouwing van ontwikkelingen en gebeurtenissen in het verleden op zijn plaats. Er is een driedelige typering te maken in de geschiedenis van stedelijke bebouwing (en geen stedelijke planning) in Houston. Allereerst waren er grootschalige infrastructurele projecten die ontworpen waren om Houstons economische positie in de regio te versterken. Ten tweede was het mandaat tot particuliere stedelijke ontwikkeling beperkt tot een kleine elitegroep van zakenlieden

die, ten derde, een nauwe en duurzame relatie had met de overheidssector en politici. Binnen dit strategische netwerk van publieke en private actoren werd de infrastructuur ontwikkeld en de particuliere grond ingedeeld naar bestemmingen. De stabiliteit en daadkracht van dit systeem heeft ervoor gezorgd dat zoning geen voet aan de grond kreeg.

#### Bebouwing door professionals

Ongeveer een eeuw geleden ontstond er in Amerika een reeks van nieuwe beroepen als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor ontstond ruimte voor nutsbedrijven, bouwkundigen voor nieuwe transportmogelijkheden zoals de trein en later de automobiel en het vliegtuig en voor planners die de stedelijke en landschappelijke ontwikkeling voor hun rekening namen. Werd dit voorheen nog door amateurs gedaan of als bijzaak gezien, rond 1900 werd de professionalisering een feit. Maar de cultuur van stedelijke planning van Houston bleef het unieke



Houston is omringd met snelwegen en verbindingswegen richting de buitenwijken. (Foto Martijn van der Linden)

karakter van zakelijkheid en ondernemerschap behouden. De elite werd in stand gehouden door de hulp van professionele planners die het uitvoerende karakter van de stedelijke bebouwing voor hun rekening namen. Naarmate Houston groter en complexer werd, wat ook bepaalde problemen tot gevolg had, speelden de planners een nog belangrijker rol in het in goede banen leiden van de onstuimig groeiende stad. In het verleden waren de meeste plannen gericht op het stimuleren van economische groei, maar in de laatste decennia komen ook sociale factoren bovendien. Vooral de roep om meer 'burgerschap' wordt door de planners gehoord. Volgens Klineberg was Houston in de naoorlogse periode "de grote 'boom town' van Amerika bij uitstek, een stad van de vrije markt waar weinig sturing plaatsvond, de zuidelijke stad gedomineerd door blanke mannen, de stad waar bewoners geloofden dat zij geen andere taak hadden dan veel geld verdienen. Houston is nu een volwassen, moderne, multiculturele Amerikaanse stad die de transitie maakt

naar een andere vorm van economie die minder afhankelijk is van natuurlijke grondstoffen." Dit heeft ook de houding ten aanzien van stedelijke planning en interventie van de bewoners veranderd. De inwoners zijn meer bereid om interventie, zoals stedelijke planning, toe te laten in Houston. Bijvoorbeeld, in de Houston Area Survey is naar voren gekomen dat minder mensen geloven dat problemen opgelost worden door materiële en technologische verbeteringen. De leefbaarheid is onder druk komen te staan en dat heeft de roep om centraal gestuurde planning van landgebruik en milieu doen toenemen. Daarnaast geeft een groot deel van de bevolking van Houston aan zich in te willen zetten om de leefomgeving te verbeteren of verdedigen wanneer private of publieke partijen hiertoe niet goed in staat blijken te zijn.

#### Zoning

Deze verandering in houding lijkt misschien niet zo indrukwekkend, toch blijkt het grote gevolgen te hebben.

Sinds de economische depressie van 1929 hebben voorstanders van de invoering van gecontroleerd landgebruik (in de vorm van zoning) elke juridische slag verloren van de voorstanders van de vrije marktwerking. De laatste groep geloofde sterk dat particulier grondbezit en de verdediging van de rechten ervan van vitaal belang was voor de economische ontwikkeling van de stad. Particulier grondbezit staat tot nu toe altijd nog hoog in het vaandel, maar het heeft langzaam terrein verloren. Letterlijk. Want naarmate Houston verder groeit en meer land 'verloren' raakt aan ontwikkelaars, groeit ook het verlangen naar een vernieuwing van het planingsstelsel. Er zijn vijf serieuze pogingen ondernomen om zoning in Houston te introduceren. Dit lijkt te maken te hebben met demografische ontwikkelingen: nieuwkomers uit andere staten waar meer overheidsinvloed de norm is, staan vaak positiever tegenover centraal gestuurde en gereguleerde planning. In het verleden bleken zoning, planning en andere methoden van overheidsinterventie

onbespreekbaar voor de economische en politieke elite van Houston. Er werd gedacht dat dit een schadelijke uitwerking zou hebben op de groei van ondernemingen.

In 1990 leek dat het tij zich zou keren en zoning eindelijk geïmplementeerd zou worden. De schadelijke effecten van ongebreidelde stedelijke groei begonnen haar tol te eisen, niet alleen voor het dagelijkse leven, maar ook voor de bewoners van Houston zelf. Die werden persoonlijk beïnvloed door het gebrek aan ruimtelijke regulering in het geval dat industriële of commerciële partijen grote stukken grondgebied verkregen in residentiële wijken. De leefbaarheid van de suburbs kwam onder druk te staan en dat leidde tot een verhit debat over planning en regulering in 1992.

Twee organisaties werden opgericht om te strijden voor meer wetgeving op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen en stedelijke planning. Een pro-zoning 'Ad Hoc Task Force voor planning en zoning' en een 'Commissie voor Landgebruikstrategie' werden opgericht. Mede door de inzet van deze pressiegroepen werd het budget van het planologisch instituut van Houston verhoogd met ruim één miljoen dollar. Tevens werd in 1991 besloten tot het instellen van een zoning code ter regulering van grondgebruik en het ontwerpen van een ruimtelijk plan voor de stad.

Het meest interessante en minst restrictieve aspect van het beleid was het 'Open Zoning District' ofwel de 'O-Zone'. Dit district had geen beperkingen op het gebied van gebruiksvorm, esthetica, bouwvorm en -grootte. Dit was feitelijk geen vorm van zoning, maar een vrijbrief voor bedrijven om de grond tot ontwikkeling te brengen op de manier die zij het meest rendabel achten. Desondanks hadden de vastgoedbedrijven en investeringsmaatschappijen weinig vertrouwen in de vrijheden die gegeven werden door het voorstel tot zoning. Een effectieve campagne werd opgezet om de populariteit van de plannen te doen afnemen en toen het voorstel bij een referendum in 1993 ter sprake kwam, werd het – met een zeer kleine marge – afgewezen door de bevolking.

#### Een nieuwe planningsstijl

Houstons planning stijl is een nieuw, postmodern fenomeen. "Het verlies van vertrouwen in de gebruikelijke instituties, overheid en 'ontwikkelaarshelden'

heeft ervoor gezorgd dat de bewoners creatiever zijn gaan handelen." Alleen in Houston gaan de woorden 'ontwikkelaar' en 'held' zo makkelijk samen. Zelfs in New York krijgen types als Donald Trump het niet voor elkaar dezelfde status te genieten als die van projectontwikkelaars in Houston. Om niet in de achtergrond een bescheiden rol te spelen, is het stadsbestuur van Houston samenwerkingsverbanden aangegaan met de particuliere sector. Ook is het stadsbestuur samen met de federale overheid en die van de staat Texas samenwerkingsverbanden aangegaan voor infrastructurele projecten. Deze projecten vormen de ruggengraat van Houstons stedelijke ontwikkeling en positie binnen het stedelijke netwerk van de staat Texas. Maar ook actieve participatie bij planning van burgers is versterkt, mede door het debat over zoning. Buurtactivisme is echter niet altijd anti-zoning en anti-planning geweest. Feitelijk was het dit buurtactivisme, vooral in de buurten voor de midden- en hoge klasse, dat de roep om zoning en planning zo hoog op de agenda zette. Hun activisme heeft er toe geleid dat eind jaren tachtig en de vroege jaren negentig de discussie over planning loskwam. Dit kwam voort uit een reactie, zoals dat in de Verenigde Staten vaker plaatsvindt, die de eigen leefomgeving moet beschermen. De groene, rustige, ruime woonwijken werden bedreigd door snelwegen, winkelcentra, hotels, kantoren en andere vormen van ongewenst landgebruik. De voorstanders van dit activisme, een typische vorm van NIMBY-isme, hadden bijna geen andere keuze dan een voorstel te doen om zoning te introduceren. Maar hoe kan dat als blijkt dat de invoering van regulerende wetgeving voor de politieke en economische elite een taboe is?

In Houston wordt een nieuw mengsel van planningsmethodieken gebruikt om toch enige controle op het landgebruik uit te oefenen. Gedecentraliseerde buurtraden hebben op lokaal niveau, gesteund door het stadsbestuur, invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen.

#### Project-infrastructuur-buurt

Op dit moment kan de planningspraktijk van Houston worden omschreven aan de hand van een triade met als variabelen: project, infrastructuur en de buurt.

De belangrijke infrastructurele projecten die momenteel in Houston worden uitgevoerd zijn de uitbreidingen van zowel het Bush Intercontinental Airport ten noorden van de stad als het Hobby International Airport in het zuiden, een vergroting van de haven, het aanleggen van een lightrailverbinding op Main Street en het bouwen van een nieuwe interstate snelweg. Hierbij zijn sinds de start in 1997 enkele miljarden dollars gemoeid. Ze zijn bedoeld om de aanhoudende groei van de stad Houston te voeden en te stimuleren en om toekomstige stedelijke uitbreiding mogelijk te maken.

De buurten hebben een steeds grotere rol gekregen in de gedecentraliseerde planning van Houston. Voorheen hebben de buurtraden moeten strijden om een plaats te veroveren in het planningsstelsel, maar nu heeft de huidige burgemeester Lee Brown een groot deel van zijn planningsmethodieken gebaseerd op de inbreng van deze buurtraden. Er zijn in totaal 88 zogenaamde 'superbuurten' opgericht die elk, zeer gedecentraliseerd, beslissende invloed kunnen uitoefenen op lokale ontwikkelingen in bestaand bewoond gebied. Deze strategie staat ver weg van het centraal gestuurde zoning zoals die in de meeste Amerikaanse steden gebruikelijk is.

De triade project-infrastructuur-buurt heeft in Houston een nieuw systeem van planning vormgegeven. Het stadsbestuur en de politieke en economische elite heeft deze vorm van planning en interventie geaccepteerd. Er is tegenwoordig meer sprake van een planningscultuur en ook de participatie van bewoners heeft ertoe gezorgd dat planningsgerelateerde problemen eerder op de politieke agenda verschijnen. Sommige steden hebben een plangeleide ontwikkeling, andere een cultuur van groeimanagement, maar in Houston komt projectontwikkeling, bouw van infrastructuur en participatie van bewoners samen in een stabiele triade. Deze drie samen vormen een deel van Houstons 'civil society'. Op het gebied van planning voor stedelijke ontwikkeling staat Houston niet langer alleen ('bowling alone', zoals door Putnam omschreven). De achterkamertjespolitiek van de hoofdsteden Austin, Texas en Washington D.C. is ingeruild voor een open debat waar het publiek een centrale rol speelt.





Residentiële sprawl. (Foto Martijn van der Linden)

#### Flexibiliteit en de toekomst

Planning zonder een plan of zoning heeft meer flexibiliteit dan de planning zoals die wordt uitgevoerd in steden die gebonden zijn aan bepaalde wetgeving en bepalingen van de zoning. Een flexibele benadering past het best bij de complexiteit van grote steden waarbij een grote hoeveelheid actoren betrokken is bij planning. De flexibele aanpak is niet alleen een uitkomst voor de ingewikkelde samenstelling van de fysieke omgeving en patronen van de stad, ook de multiculturele samenleving wordt ermee gediend. Op basis van consensus en wederzijdse belangen van alle betrokken partijen, met elk uiteenlopende wensen en belangen, worden nu strategische samenwerkingsverbanden aangegaan om de stedelijke ontwikkeling in goede banen te leiden.

Door middel van deze overlappende netwerken kunnen planologen een brug slaan tussen publieke en private belangen. Met planologen wordt bedoeld op zowel de professionals, de tot planoloog opgeleide personen, als de private en publieke belanghebbenden die betrokken zijn bij het planningsproces. Op deze wijze zijn de professionele planologen feitelijk bruggenbouwers. Ze vormen nieuwe partnerships door partijen bijeen te brengen die voorheen tegen

elkaar streden of onbekend waren met elkaars bestaan. Planologen ontwerpen en beheren de processen die deze verbindingen maken. Er wordt dan niet alleen een planningsdialoog gevormd, maar beter gezegd, een 'multiloog'. Probleemidentificatie, onderhandelingen en afspraken worden door de planoloog vormgegeven en beheerd met als doel tot nieuwe ontwikkelingen te komen. Dit zijn de nieuwe planologen en we kunnen ze aan het werk zien in Houston.

**Michael Neuman is hoogleraar in de stedelijke planning aan de A&M University in Texas en onderzoekt thema's in de stedelijke planning en infrastructuur. Vertaald door Martijn van der Linden.**

#### Literatuurselectie

- City of Houston (2004) Comprehensive Annual Financial Report for the Fiscal Year ended June 30, 2004.
- Dillon, D. (1991) The scoop on Houston. In: Planning. Vol. 57:4, pp. 13-16.
- Klineberg, S. (1991) Vox populi. In: Cite. Vol. 27, pp. 25-31.
- Platt, H. (1983) City building in the new south: The growth of public services in Houston, Texas, 1830 - 1910. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Putnam, R. (2000) Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.
- Schrank, D & T. Lomax (2001) 2001 Urban Mobility Study. College Station, TX: Texas Transportation Institute.
- Shelton, B. A., N. Rodriguez, J. Feagin, R. Bullard & R. Thomas (1989) Houston: Growth and decline in a sunbelt boomtown. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- United States Environmental Protection Agency (EPA) (2000) National Air Quality and Emissions Trends Report. Washington, D.C.: United States Environmental Protection Agency.
- Webb, B. & W. Stern (1995) Houston Style Planning. In: Cite. Vol. 32, pp. 14-15.
- Williams, J. (1996) No longer a boom town, Houston has grown up. In: Houston Chronicle. 2 April 1996.