



Politieke hervorming van de ruimtelijke ordening

Het rechtse kabinet maakt een einde aan linkse hobby's. De nationale ruimtelijke ordening is één van de mikpunten. Het kabinet Rutte heeft met een aantal drastische ingrepen de bakens voor de ruimtelijke ordening verzet. Een hervormingsopgave voor een ruimtelijk beleid naar rechtse snit – met liberale, confessionele en anti-establishment bouwstenen.

Het kabinet Rutte is een beperkte hervormingsambitie verweten, onder andere in het kamerdebat over de regeringsverklaring. Reden voor klachten uit de vakwereld is dat de woorden 'ruimtelijke ordening' en 'wonen' weinig voorkomen in het regeerakkoord. In antwoord op deze verwijten heeft premier Rutte een brief aan de Kamer gestuurd met een opsomming van de zeventien 'hervormingen en stelselherzieningen' waar het nieuwe kabinet voor heeft gekozen.¹ De ruimtelijke ordening aanpalende beleidsterreinen komen hierin ruimschoots aan bod. De vakwereld kan tevreden zijn.

Hervormingenlijstje

Hervorming nummer één is de ingreep in de bestuurlijke indeling. Deze is gericht op de samenhangende aanpak van stedelijke ontwikkeling en bereikbaarheid in West-Nederland: de opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad en oprichting van een infrastructuurautoriteit. Hervorming nummer zeven grijpt in op de kern van het ruimtelijk beleidsbestel, namelijk de decentralisatie van de ruimtelijke ordening. Het kabinet stopt met de sturing van ruimtelijke ontwikkelingen met integrale plannen van de rijksoverheid. De verantwoordelijkheid om ontwikkelingen in onderlinge context te plaatsen wordt straks alleen nog door provincies gedragen.

Het regeerakkoord gaat nog een stap verder in een poging de bestuurlijke drukte te verminderen. De eerste stap in de richting van de kleine en krachtige overheid die toe kan met minder

belastinggeld, minder regels en minder ambtenaren en bestuurders, is de opheffing van de hulpconstructies van intergemeentelijke samenwerking. Het nieuwe principe volgens het kabinet Rutte is: 'Je gaat erover of niet.' Het gaat dan in het bijzonder om de Wgr+-regio's. Met de nieuwe Wro waren de stadsregio's het ruimtelijke-orderingsinstrument al kwijtgeraakt. De opheffing van de stadsregio's verrijkt de agenda van het kabinet – misschien onbedoeld – wel met de opgave om stedelijke ontwikkeling en bereikbaarheid aan elkaar te verbinden.

Hervorming nummer zeventien gaat over de huurmarkt. Woningcorporaties moeten meebetalen aan de huursubsidie. Dit beperkt hun investeringsruimte in allerhande commerciële bouwprojecten buiten hun kerntaak van volkshuisvesting. De meest politieke keuze die het kabinet maakt ligt in het verlengde van deze hervorming. Het is de verbanning van de volkshuisvesting naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor wie tussen de regels van het regeerakkoord door leest ziet juist hierin een de onversneden rechtse politieke hervormingsagenda.

Juist de combinatie van volkshuisvesting en stedenbouw heeft van de ruimtelijke ordening een door sociaal-democratisch gedachtegoed gedomineerd bolwerk van de verzorgingsstaat gemaakt. In ambtelijke kringen wordt het gevoeld als een afrekening. De ambtelijke top van VROM wordt door zijn ondergeschikten verweten zich de afgelopen jaren onvoldoende reenschap te hebben gegeven van het veranderde politieke klimaat. Rutte's hervorming van de ruimtelijke ordening is de eerste serieuze poging in veertig jaar, die het dominante sociaal-democratische centralistische planningsdenken te doorbreken.

De praktijk van ruimtelijke projecten in het land had zich ondertussen al lang

afgekeerd van het ideaalbeeld van de planmatige opererende rijksoverheid. Ruimtelijke ontwikkelingen die samenhangen met de opkomst van de kenniseconomie, de explosieve groei van mobiliteit en de noodzaak van ruimtelijke aanpassing aan klimaatverandering staan garant voor een grote dynamiek in ruimtegebruik en ruimtelijke inrichting. Gebiedsontwikkeling zet de toon in een nieuwe praktijk waarin de planmatig sturende overheid al lang geen vanzelfsprekende centrale rol meer heeft.

Eenzijdige politieke oriëntatie

Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is in het ruimtelijk beleid en aanpalende beleidsvelden nog altijd bijna tastbaar aanwezig. In de ruimtelijke ordening gaat nog steeds uit van de overheid die op planmatige wijze vergaand moet ingrijpen in de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte. De groei van de steden is hierin leidend, naar sociaal-democratisch recept. Met planconcepten als 'gebundelde deconcentratie', 'groeikernen', 'bufferbeleid' en de 'compacte stad' wordt sinds jaar en dag de door de staat geleide groei van steden en dorpen mogelijk gemaakt. De uitvoering van het ruimtelijk beleid is in steden in de handen van de PvdA, die vaak de wethouder van ruimtelijke ordening en wonen levert. Bovendien hebben woningbouwprojecten een voorkeurspositie in bouwprojecten, waarin ook weer de leden van PvdA een dominante rol spelen als directeur en toezichthouder.

Voor wie de moeite neemt om vanuit een politieknormatief perspectief te kijken naar de ogenschijnlijk overbekende ruimtelijke planconcepten, zal het geen verrassing zijn dat de achterliggende waarden vooral van sociaal-democratische snit zijn. Solidariteit, gemeenschapsvorming, maatschappelijke samenhang en

publieke moraal spelen hierin een dominante rol. In het linkse politieke denken is er zoiets als het algemeen belang. Dat is iets goeds en moet het versterkt worden. Daar hoort met een zekere vanzelfsprekendheid de idee van een openbare ruimte bij die een publiek domein is en waarvoor de overheid dus de verantwoordelijkheid dient te dragen. In het rechtse politieke denken is die vanzelfsprekende gemeenschappelijkheid er gewoon niet. Dat leidt tot andere standpunten over de grenzen van overheidsoptreden in de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte. Een beleidsdomein zoals de ruimtelijke ordening, dat appelleert aan zo'n vanzelfsprekend geachte opgave van het collectief, schiet dan mis.

Liberaal en confessioneel invloeden

Natuurlijk hebben ook liberalen en confessionelen in de afgelopen decennia invloed gehad op de ruimtelijke ordening en het woonbeleid. De oprichting van vele woningbouwcorporaties is het resultaat van privaat initiatief naar liberale snit. Industriëlen die hun arbeiders een gezonde huisvesting wilden bieden of verlichte burgers die de woningnood wilden lenigen. In meer recente tijden heeft de VVD zelfs meermaals de minister van VROM geleverd, die elk een eigen stempel hebben gedrukt op wetgeving en het ruimtelijk rijksbeleid. In 1988 heeft Ed Nijpels het economische accent van het ruimtelijk rijksbeleid versterkt door Schiphol en de Rotterdamse haven als mainports te bestempelen. Meer recent is het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet', dat door minister Sybilla Dekker met de Nota Ruimte in de hand vier jaar lang consequent is uitgedragen.

Volgens Dirk Frieling worden de thematische accentverschillen in de politieke visies op de ruimtelijke ontwikkeling versterkt door de

geografische herkomst van het electoraat van PvdA, CDA en VVD. In een mooie poging tot verkenning van de partijpolitieke dimensie van de ruimtelijke ordening schetst hij het beeld van PvdA-ers die de compacte steden en groeikernen aan de buitenkant van de Randstad wilden, in combinatie met een spreiding van groei over steden in het hele land. CDA-ers hebben een voorkeur voor een zorgvuldige spreiding van woningbouw over steden en dorpen in alle provincies van Nederland. VVD-ers neigen volgens Frieling naar een soort tussenvorm, door de concentratie van groei van verstedelijking in de economisch sterke Randstad (inclusief het Groene Hart) mogelijk te maken.² Frieling karakteriseert het resultaat van de bekende concepten uit de ruimtelijke ordening op grond van de voortdurende wisselende nationale coalities en de wat meer bestendige coalities in de provincies.

Spontane orde

De onderliggende waarden en electorale herkomst van opvattingen van liberalen en christen-democraten zijn goed herkenbaar in het regeerakkoord. De keuze voor radicale decentralisatie van de afstemming en coördinatie van ruimtelijke ontwikkelingen naar de provincie, past bij uitstek bij het CDA. De provincie is het bestuurlijke schaalniveau waar het CDA traditioneel sterk is vertegenwoordigd. In het landelijk gebied konden CDA-bestuurders een stevig stempel drukken op streekplannen en structuurplannen, met veel aandacht voor het mogelijk blijven maken van de ontwikkeling van de landbouw naast de bescherming van natuur en milieu. Voor het CDA is daarnaast de idee van een gedeelde verantwoordelijkheid (van samenleving en overheid) een leidend principe, geïnspireerd op het Rooms-Katholieke subsidiariteitsbeginsel. Voor liberalen past de taakverdeling tussen individu en overheid bij het beginsel van spontane orde, door de VVD omarmd

als ijkpunt voor een liberale ruimtelijke ordening.³ Het beginsel van spontane orde wil niet zeggen: laat alles maar waaien of *'anything goes'*, maar neemt als uitgangspunt dat mensen zelf verantwoordelijkheden moeten willen dragen voor die zaken die zij in hun leefomgeving geregeld, georganiseerd en gestructureerd willen zien. Die mensen zijn namelijk ook vaak zelf eigenaren of gebruikers van de ruimte. Waar het nu altijd de overheid is die de openbare ruimte beheert, kunnen het dus volgens CDA en VVD – vanuit verschillende motieven⁴ – ook mensen zelf zijn.

Vanuit het liberale perspectief is de ruimtelijke ordening toe aan een hervorming met meer mechanismen van spontane orde. Verantwoordelijkheden leggen (of 'laten', zou de liberaal zeggen) bij eigenaren en gebruikers. Arrangementen over gebruik en beheer van ruimte via het privaatrecht regelen. Waar mogelijk met prijsmechanismen en marktwerking die ruimtelijke keuzes laten produceren. Dat verklaart de afkeer van centrale overheidssturing met plannen. Daar hebben liberalen nooit echt in geloofd, het is ten hoogste gedoogd.

Andere politieke waarden

Interessant is de vraag naar de opvattingen van gedoogpartij PVV over de ruimtelijke ordening. Een snelle analyse van stemgedrag en opvattingen in Tweede Kamer en in de gemeenteraden van Den Haag en Almere wijst erop, dat de partij vooral het al langer bestaande anti-establishment geluid over de ruimtelijke ordening. Hoewel van volstrekt verschillend politiek pluimage, deelt de PVV dit vooral met de leefbaren en de SP. Hoewel volstrekt anders verwoord, zijn ook standpunten van D66 hierin herkenbaar. De anti-establishment partijen delen hun afkeer van grote ('megalomane') ruimtelijke projecten. Ze willen minder hoog bouwen en hebben een afkeer van

de intensivering van ruimtegebruik. Zij delen het wantrouwen van de regenten van de stad. Niet toevallig zijn het de PvdA-wethouders van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting die het moeten ontgelden. De anti-establishment partijen delen namelijk ook een antipathie tegen de PvdA. Bijvoorbeeld omdat ze er uit voortkomen (D66 lang geleden, leefbaren meer recent), omdat ze een andere linkse ideologie hebben (SP), of omdat ze het überhaupt allemaal linkse mulitkul vinden (PVV).

De anti-establishment partijen pleiten, als alternatief voor de gemeentelijke plannenmachinerie, voor meer burgerparticipatie en een grote directe invloed van mensen op hun de woonomgeving met wijkbudgetten. Samen met de zittende huurders voeren ze oppositie tegen de stedelijke vernieuwing door sloop en herbouw door corporaties; onderdeel van de wijkaanpak. Ze hechten ook minder geloof aan het heilzame sociale effect van menging van huur- en koopwoningen. De anti-establishment partijen delen een wantrouwen in woningbehoeftencijfers en voeren oppositie tegen de planmatige geschraagde bouwambities. Dat slaat aan bij veel stadsbewoners. Die vinden het toch al te druk, te vol en te weinig groen in hun buurt.

Voor de PVV zullen deze standpunten altijd ondergeschikt zijn aan hun anti-islam programma. In dat kader is er maar één ruimtelijke ambitie, namelijk voorkomen dat Islamsterdam de hoofdstad van Hollandistan wordt.⁵ Voor het overige valt te verwachten dat de PVV zich voegt naar de mainstream van anti-establishment partijen in hun kritische visie op de ruimtelijke planning van nieuwe woon- en werkgebieden in de bestaande steden en dorpen. Daarmee kraken zij het fundament van het nationale ruimtelijke beleid dat wordt bepaald door het intensiveren van het ruimtegebruik in de zogenoemde 'compacte stad'. Ook van de continuering van de wijkaanpak

met omvangrijke investeringen in sociale programma's en grootscheepse sloop en nieuwbouw met rijks subsidie kan verwacht worden dat deze wordt beëindigd.

Uitdaging

De reorganisatie van de verzorgingsstaat is tot nog toe aan de ruimtelijke ordening voorbij gegaan. De PTT (nu TNT) is al lang geprivatiseerd en is zelfs als bedrijf al aan een nieuwe structurele reorganisatie toe omdat de samenleving is veranderd. De zorg is nog steeds een (semi-)overheidstaak, maar al wel aan een tweede of derde ronde van verzakelijking bezig. De ruimtelijke ordening was tot nog toe politiek gewoon vergeten. Het nieuwe kabinet brengt hierin verandering en legt een stevige hervormingsagenda voor de ruimtelijke ordening neer. Voor wie de betekenis van het regeerakkoord voor de ruimtelijke ordening goed wil begrijpen, moet door een bredere politieke bril kijken dan de vakwereld gewend is. Met oog voor de liberale, confessionele en anti-establishment elementen, een samenvatting in zes actiepunten:

- Geen nieuwe nationale ruimtelijke nota's. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu komt hoogstens met een selectief kader voor provinciale ruimtelijke plannen. Dit kan een enkele strategische ruimtelijke keuze zijn. Dit kan ook een keuze zijn om sommige vormen van ruimtelijke regelgeving niet te willen, zoals een verbod op rode contouren. Als het rijk zich ergens mee bemoeit, zoals bijvoorbeeld met de grote financiële bijdrage in stationsgebieden, dan betekent dat voortaan dat met een provincie, een gemeente of een private partij een heldere taakverdeling wordt gemaakt ('Je gaat erover of je gaat er niet over') om van daaruit intelligent te blijven meesturen.
- Strategische ruimtelijke keuzes worden gekoppeld aan bereikbaar-

heidsinvesteringen. Deze keuze voor mobiliteitgedreven gebiedsontwikkeling ligt voor de hand. Het sluit aan bij de bestaande praktijk van investeringsbeslissingen in wegen en openbaar vervoer die nu veelal onbedoeld leidt tot ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen hun 'natuurlijke' vervoersgebieden (waar de meeste verplaatsingen zijn) krijgen stedelijke regio's de randvoorwaarden voor gebiedsontwikkeling. De nieuwe infrastructuurautoriteit voert straks uit. Gemeenten hebben hierin hun wensenlijstjes, maar het rijk of de (Randstad)provincie zal de strategische keuzes moeten maken.

- De Ecologische Hoofdstructuur is aan het einde van haar beleidslevenscyclus en wordt herzien, zodat het beleid gaat bijdragen aan een mooier landschap waarvan mensen kunnen genieten. Zonder de achterliggende ecologische waarden tekort te doen kunnen boeren en private landeigenaren hun bijdrage leveren.
- Vereenvoudiging van wetgeving en procedures. De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsbeleid (Wabo) en de Crisis- en herstelwet (CHW) worden samengevoegd in een nieuwe omgevingswet met vereenvoudigde regels voor grondgebruik, milieubescherming, natuurbescherming, enzovoort. Voor elk project maar een besluit. Overbodige algemene ruimtelijke regels, zoals het onderscheid tussen een recreatiewoning en een gewone woning, worden onmogelijk.
- Voor de internationale ruimtelijk relevante regelgeving ligt geen uitvoerende taak bij de rijksoverheid, behalve om het in internationaal verband te vereenvoudigen. Vigerend beleid van EU of UNESCO wordt door provincies en gemeenten uitgevoerd.
- De transformatie van bestaand stedelijk gebied moet worden gefaciliteerd door gemeenten. Alleen de verbetering van de fysieke kwaliteit van steden en dorpen is een overheidstaak. De wijkactieplannen

voor de Vogelaarwijken verdwijnen. Grondexploitaties kunnen niet langer de melkkoe zijn voor de algemene middelen van gemeenten. Zeker niet als het rijk of provincie daarin mede investeerder zijn.

Eigentijds

Het regeerakkoord laat een frisse politieke wind door het ruimtelijk beleid waaien. Voor wie vanuit linkse politieke idealen actief is in de vakwereld kan dat betreurd worden, of zelfs een schok zijn. Het kan ook worden gezien als een mooie kans om met het kabinet op zoek te gaan naar een eigentijdse vorm van ruimtelijke ordening. Het vergt misschien een grote mentale flexibiliteit, maar die mag dan ook wel eens getoond worden. De uitdaging aan de vakwereld en aan ruimtelijk onderzoek is om de pluriformiteit van het gehele politieke spectrum te bedienen met kennis en zo bij te dragen aan betere keuzes over inrichting, beheer en gebruik van ruimte die passen bij de wensen van heel verschillende mensen.

Noten

- 1 Brief 3097165 van de minister-president aan de Tweede Kamer, 5 november 2010.
- 2 Frieling, D., 'De politieke dimensie van de ruimtelijke ordening', in: *Rooilijn* jaargang 42, nummer 6, 2009, pp. 398-405.
- 3 VVD 2008 Visiedocument ruimtelijke ontwikkeling en wonen. Den Haag: Volkpartij voor Vrijheid en Democratie.
- 4 Over een gedeeld standpunt dat vanuit verschillende motieven voort kan komen leze men de verhelderende brief die Ab Klink ten tijde van de kabinetsonderhandelingen heeft geschreven.
- 5 Deze formuleringen en achtergronden van het politieke denken van de PVV zijn ontleend aan Bosma, M., *De schijnelite van de valse munters. Drees, extreem rechts, de sixties, nuttige idioten, Groep Wilders en ik*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2010.