

Vrij verantwoord. Ramen open in de ruimtelijke ordening

Column uitgesproken op het VROM Professoren Overleg Planologie (POP)

26 oktober 2010

Willem Buunk, lector Area Development Hogeschool Windesheim, Zwolle

De ruimtelijke ordening ligt ineens in de vuurlinie. Twee decennia van voorzichtige introspectie en onderzoekende zelfkritiek onder de noemer “fundamentele herziening” hebben tot niet meer geleid dan een behoedzame wijziging van de Wro. Een verkenning van verre planhorizonten, met visionaire exercities zoals Nederland 2030 en Randstad 2040, hebben niet meer opgeleverd dan een evolutie van het nationale ruimtelijke plankader. De CanonRO¹ laat zien dat er vooral constanten regeren in de ruimtelijke ordening. Een zekere zelfgenoegzaamheid is er wel in ons vakwereldje. We mogen ons dan beroepen op bewondering van vakgenoten van buiten de landsgrenzen. Binnenlands heeft het kennelijk onvoldoende overtuigingskracht buiten de eigen kring. Dat blijkt nu gevaarlijk.

Het rechtse minderheidskabinet maakt korte metten met linkse hobby's. De ruimtelijke ordening mag zich daarover zorgen maken. Tenminste, als we het er over eens zijn dat het door de overheid op planmatige wijze vergaand ingrijpen in de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte iets linksigs is. Zo geformuleerd zult u het met mij eens zijn dat dit geen onterecht vermoeden is.

De Nederlandse ruimtelijke ordening is zwaar beïnvloed door sociaaldemocratisch gedachtegoed. Is dat erg? Op zich niet, want het is met de beste bedoelingen gedaan. Maar die langdurige eenzijdige oriëntatie wreekt zich nu. De ramen hadden misschien al wel wat eerder wijd open ontmoeten voor een politiek-normatieve frisse wind.

Rechtse agenda

Het is tijd voor een inhaalrace in het denken over de ruimtelijke ordening, stedenbouw en volkshuisvesting vanuit andere politieke perspectieven. In het bijzonder de rechtse politieke perspectieven. Het regeerakkoord schetst de contouren van de rechtse ruimtelijke agenda. Laten we eens kijken wat die zijn.

Allereerst valt tussen de regels door te lezen dat er geen behoefte is op rechts aan al te veel plannenmakerij door de rijksoverheid.² Dat doen ze maar in de provincie en in gemeenten; als het al nodig is. Er blijft natuurlijk de systeemverantwoordelijkheid, zoals dat sinds de regeerperiode van Sybilla Dekker heet, maar het stelsel van ruimtelijke ordening verandert snel.

De Wro wordt op dit moment ingehaald door de Wabo. Het komt mij voor dat de spelregels van de ruimtelijke ordening hun eigen geur en kleur zullen verliezen en opgaan in het geheel van omgevingsregels.

De volkshuisvesting als meekoppelend belang van ruimtelijke ordening verdwijnt. De klassieke sociaaldemocratie laat hiermee een stevige veer. In de rechtse politieke agenda was dit, zo vermoed ik, niet bewust bedoeld als kern van het regeerakkoord. Zoveel belang wordt in het rechtse politieke denken simpelweg niet aan volkshuisvesting gehecht. Maar het lijkt wel belangrijk politiek bijeffect van de herindeling van de ministeries.

¹ Zie www.canon.nl

² In de regeringsverklaring van 26 oktober 2010 stelt premier Rutte die nog wat scherper: ‘decentralisatie van het toezicht en de regie op het gebied van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting, want die gaan naar de provincies’.

De eenheid van publiek bouwmeesterschap voor de volkshuisvesting is lange tijd de belangrijkste drijvende kracht geweest om het ideaalbeeld van een compacte stedelijke ontwikkeling te realiseren. Een ideaalbeeld dat ertoe leidt dat zoveel mogelijk mensen op een kluitje moeten wonen, gehoord bij de corporaties die - in de traditie van de mars door de instituties - worden geleid door sociaal-democratische mannenbroeders m/v.

De WRR waarschuwde er al in 1998 voor: de ruimtelijke ordening moet op zoek naar nieuwe meekoppelende belangen³. Dat is tot nog toe niet gelukt. De rechtse agenda lijkt de infrastructuur voor deze rol te kandideren, al valt te betwijfelen wie of wat hier dan het voortouw zal hebben. Het zal nog hard werken worden om de investeringskeuzes voor infrastructuur te verbinden met strategische ruimtelijke keuzes.

De rechtse politieke ruimtelijke agenda heeft nog meer in petto. De Ecologische Hoofdstructuur wordt herzien. Een kongsi van biologen, ornithologen, landschapsecologen, aquatisch ecologen en andere wetenschappelijk geschoolde natuurbeschermers heeft in de jaren tachtig op een uitermate slimme manier een zeer succesvolle toe-eigening van de ruimtelijke ordening gedaan. Zonder hun de sociaal-democratische vrienden rechts van het middenpad in de linkse kerk te storen in hun stedenbouwkundige en volkshuisvestelijke idealen, hebben deze vertegenwoordigers van de ecologisch-politieke stroming in 1989 met de Ecologische Hoofdstructuur in alle stilte het grootste ruimtelijke project van de afgelopen 20 jaar in de steigers gezet. Knap werk. Ondanks een miljardeninvestering wordt de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in 2018 echter niet gehaald. De natuurbeschermingskongsi had daarop alvast een nieuwe grote sprong voorwaarts gemaakt, met nieuwe claims voor „robuuste verbindingzones“. Slim. Maar niet slim genoeg om rechtse politici te plezieren.

Twee stromingen

De achtergronden van deze nieuwe rechtse agenda zijn niet goed bekend. Dat is de schuld van de rechtse politici zelf. De ruimtelijke ordening heeft nooit erg prominent in het blikveld van rechtse partijen gestaan. De woordvoerder ruimtelijke ordening van de VVD Tweede Kamerfractie bijvoorbeeld, is meestal een fractielid die van onderuit de brede basis van de fractiehiërarchie omhoog mag gaan klimmen. In de reorganisatie van de verzorgingsstaat is de ruimtelijke ordening tot nog toe gespaard gebleven. De PTT is al lang geprivatiseerd en de zorg is al aan een tweede of derde ronde van verzakelijking bezig. De ruimtelijke ordening was gewoon vergeten, maar is nu toch nog ontdekt als een bron van ongewenste overheidsbemoeienis.

Voor een begrip van de achtergronden van het rechtse denken over ruimte en wonen onderscheid ik twee stromingen: de liberale stroming en de anti-establishment stroming.⁴

Voor de liberale stroming gaan we te rade bij de VVD, mijn eigen partij. Het denken van VVD'ers over de principes van de ruimtelijke ordening is decennialang vooral gekenmerkt door een tamelijk bestuurlijke opvatting. Redelijkheid, haalbaarheid en draagvlak staan dan voorop.

Daarnaast is er een inhoudelijke agenda van infrastructuur en ruimte voor economische groei. Groen en natuur doen het traditioneel ook goed in de VVD achterban, zij het in een iets andere betekenis dan ecologisch geïnspireerde politici er aan geven. De VVD wil dat mensen gewoon lekker met de hond kunnen wandelen in een bos. Maar er lag geen eigen uitgewerkte liberale visie op de manier waarop dergelijke wensen gerealiseerd zouden moeten worden. Dat heeft de weg altijd netjes vrij gelaten aan andere partijen om daar de toon te zetten.

Spontane orde

Dat is inmiddels veranderd. Met de ministers Kamp en Dekker is de trend van decentralisatie van de ruimtelijke ordening als een liberale traditie herontdekt. Decentraal wat kan, centraal wat moet. Maar er is meer, namelijk de combinatie van vrijheid en verantwoordelijkheid die we terugvinden in de titel van het regeerakkoord.

³ WRR 1998 *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek Rapporten aan de regering* 53 Den Haag: Sdu Uitgevers

⁴ Omwille van de beknoptheid blijf de confessionele stroming hier buiten beschouwing. Meer hierover in Buunk, W.W. 2010 *Spontane orde of een nieuw Jeruzalem. Waardepluralisme in de praktijk van gebiedontwikkeling, Windesheimreeks Kennis en Onderzoek*

Deze combinatie is herkenbaar in het liberale beginsel van spontane orde. In het Visiedocument Ruimte en Wonen heeft de VVD dat beginsel omarmd als ijkpunt van een liberale ruimtelijke ordening⁵. Het beginsel van spontane orde wil niet zeggen: laat alles maar waaien of *anything goes*. Het neemt als uitgangspunt dat mensen zelf verantwoordelijkheden moeten dragen voor allerlei zaken die zij in hun leefomgeving geregeld en georganiseerd en gestructureerd willen zien. Die mensen zijn namelijk ook vaak zelf eigenaren of gebruikers van de ruimte.

Dat kan ook vrij verantwoord. Kijk als voorbeeld eens naar het woonbuurtje Le Medi in Rotterdam. Een nieuw wooncomplex waar een grote eigen verantwoordelijkheid bij de vereniging van eigenaren en gebruikers ligt, ook voor het beheer van de openbare ruimte. De gemeente heeft een stukje van haar verantwoordelijkheid overgedragen aan de VVE. En de gemeente betaalt ook netjes mee voor wat ze anders aan inrichting, beheer en onderhoud kwijt zou zijn in en gewone wijk. De bewoners betalen daarvoor immers OZB en reinigingsheffing aan de gemeente. Meer privaatrecht in het organiseren van inrichting, beheer en gebruik van ruimte past in het liberale denken.

Dat kan ook in strategische keuzes over de ruimte. Daar vindt ik een mooi voorbeeld in de manier waarop de ruimte-voor-ruimte regeling werkt. Eigenaren van boerenschuren kunnen zelf bepalen op welke manier ze hun schuren voor bijvoorbeeld varkensmesterij af willen breken door een bouwrecht voor een of meerdere woningen uit te oefenen. Er gelden algemene kaders en voorwaarden. De overheid faciliteert een ruimtelijke transformatie vanuit een redelijk scherp gedefinieerd doel: Europese milieunormen halen en een mooier landschap. De rest van de keuzes omtrent die ruimtelijke transformatie blijft dicht bij de betrokken belanghebbenden zelf.

Dat illustreert ook een andere liberaal wensbeeld voor ruimtelijk beleid. Liberalen hechten weinig geloof aan omvattende of integrale ruimtelijke plannen met verre planhorizonten. Ruimtelijke visies van het rijk zijn eigenlijk niet nodig. Structuurvisies van de provincie moet vooral uiting geven aan keuzes die voor mensen te volgen zijn en die zinvol zijn in het vastleggen van een duidelijke politieke keuze en koers. Of specifieke waarden benoemen die op grond van een helder afgebakende overheidsverantwoordelijkheid mee moten wegen in keuzes over projecten of ingrepen door private partijen. De gebiedscatalogus van de structuurvisie Overijssel is daar een aardig voorbeeld van. Het zijn waarden die je kunt zien en voelen in het landschap. Dat is veel beter hanteerbaar dan de voor gewone mensen onbegrijpelijke systematiek van natuurdoeltypen van de Ecologische Hoofdstructuur.

Anti-establishment

De anti-establishment stroming valt eigenlijk niet helemaal onder het label „rechts“ en in het denken van de PVV laat zich niet alleen karakteriseren als een anti-establishment omdat het ook een anti-islam programma omvat.

In het wereldbeeld van de PVV zijn er twee vijanden: het linkse establishment en de islam. Links is vooral een vijand, omdat het de massa-immigratie stimuleert. De massa-immigratie waar de PVV over spreekt wordt volledig gezien als een instroom van aanhangers van de islam met een gebrekkige opleiding en taalbeheersing. De PVV beschuldigt links ervan deze massa-immigratie juist te willen, omdat daarmee een multi-culturele samenleving ontstaat die links beter vindt. De PVV gelooft daar niet in en signaleert niets dan ellende. Links staat voor de PVV gelijk aan het establishment van oude Nieuw Linkers en ecologisten die zich de media, de top van ministeries, het OM, de politie en een keur aan subsidieerde organisaties hebben toegeëigend.

Van de PVV hebben we tot nog toe weinig ideeën of suggesties kunnen optekenen over het ruimtelijk beleid. Standpunten en stemgedrag in de Tweede Kamer en in de gemeenteraden van Den Haag en Almere laten vooral een grote afkeer zien van financieel omvangrijke projecten, die dan steevast „megalomaan“ worden genoemd. De PVV lijkt in dat opzicht nog het meest op de Leefbaren in steden als Rotterdam, Utrecht, en Hilversum en op de SP.

⁵ VVD 2008 *Visiedocument ruimtelijke ontwikkeling en wonen*. Den Haag: Volkspartij voor Vrijheid en Democratie.

Hoewel van verschillend politiek pluimage lijken deze anti-establishment partijen de afkeer van de „megalomane“ ruimtelijke projecten in de stad te delen vanuit wantrouwen tegen de regenten die stad regeren. De anti-establishment partijen hebben vooral hun afkeer van de PvdA gemeen. Juist die partij levert in de steden traditiegetrouw de wethouders van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Dat moet dus anders. De anti-establishment partijen pleiten, als alternatief voor de gemeentelijke plannenmachinerie, voor burgerparticipatie en een grotere directe invloed in de woonomgeving met leefbaarheidbudgetten.

De anti-establishment partijen lijken ook een wantrouwen te delen in de cijfers voor de woningbehoefte. Ze roepen de steun in van de nieuwe demografische trends: we krimpen toch, waarom dan bouwen? Ze voeren oppositie tegen de planmatige geschraagde bouwambities en tegen de stedelijke vernieuwing door sloop en herbouw door corporaties; onderdeel van de wijkaanpak. Ze hechten minder geloof aan het heilzame sociale effect van menging van huur- en koopwoningen. En ze willen minder hoog bouwen en hebben een afkeer van de intensivering van ruimtegebruik. Dat slaat aan bij veel stadsbewoners. Die vinden het toch al te druk, te vol en te weinig groen in hun buurt. Dit valt zelfs op te tekenen bij bewoners van tuindorpen.

Voor de PVV zullen deze standpunten altijd ondergeschikt zijn aan hun anti-islam programma. In dat kader is er maar een ambitie, namelijk voorkomen dat Islamsterdam de hoofdstad van Hollandistan wordt. 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“.

Einde aan vanzelfsprekendheden

De ruimtelijke ordening ligt in de vuurlinie van een rechts kabinet. Er is volgens mij iets onvermijdelijks aan de hand. Voor de vakwereld is het zaak om dat te onderkennen. De vanzelfsprekende acceptatie van de rol van de overheid die met omvattende strategische plannen stuurt verdwijnt.

De vanzelfsprekende acceptatie van ruimtelijke concepten zoals de compacte stad, de wijkaanpak, het behoud van „open ruimte“ of de Ecologische Hoofdstructuur verdwijnt. Het heeft veel te maken met de onderliggende idee van gemeenschappelijkheid en solidariteit. In het linkse politieke denken is er zoets en is het goed en moet het versterkt worden. In het rechtse politieke denken is die vanzelfsprekende gemeenschappelijkheid er gewoon niet. Een beleidsdomein zoals de ruimtelijke ordening die appelleert aan zo“n vanzelfsprekend geachte opgave van het collectief schiet dan mis. Het is dus tijd voor verandering.

De keuzes over de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte zullen telkens opnieuw politieke strijd opleveren. In partijpolitieke arena's van Kamer, staten en raden. Maar ook in de arena's rond ruimtelijke projecten. Want er zal telkens opnieuw een wezenlijke keuze gemaakt moeten worden door betrokkenen over de gewenste inrichting, beheer en gebruik van ruimte.

Een wezenlijke keuze is een politieke keuze, telkens opnieuw. Verwijzen naar “we willen toch allemaal de open ruimte behouden” is dan niet voldoende. Er is telkens de noodzaak om de bewijslast op orde voor keuzes over de ruimte. En dat is ook goed. Laat maar zien dat de Ecologische Hoofdstructuur betekent dat er een mooier landschap komt. En als de wandelaars het niet mooi vinden, pas de plannen dan maar aan. Het is hun belastinggeld.

Volgens het recept van de linkse politiek kan de vakwereld blijven proberen om die strijd aan te gaan gewapend met nieuwe plannen en omvattend overheidsingrijpen. Maar er is ook een goede ruimtelijke orde mogelijk volgens rechts recept. Met ruimte voor mechanismen van spontane orde. Met verantwoordelijkheden laten bij eigenaren en gebruikers. Met afspraken die worden vastgelegd in het kader van privaatrecht. Met prijsmechanismen en marktwerking die ruimtelijke keuzes produceren.

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.