

23

Rudy Rabbinge  
**Ruimtelijke  
ontwikkelings-  
politiek**

Rudy Rabbinge Duurzame Ontwikkeling en Systeeminnovatie, Wageningen Universiteit en  
Researchcentrum

## Inleiding | Begin 1998

bracht de vijfde Raad voor het regeringsbeleid de Nota over Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek uit. Nu zo'n zeven jaar later blijkt de nota veel in beweging te hebben gebracht, is er vaak selectief in gewinkeld en zijn de ideeën die in de nota werden ontwikkeld vaak op een andere wijze benut dan in de nota werd bepleit. In dit essay zullen de aanleiding van de nota, de analyses en de aanbevelingen worden geconfronteerd met de uitwerking in verschillende naderhand verschenen nota's en beleidsvoornemens op verschillende niveaus.

**Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek** | De WRR stelde in de nota van 1998 vast dat er zowel contextuele, institutionele als conceptuele redenen waren om de ruimtelijke planvorming, planning en uitvoering te moderniseren en toe te snijden naar eigentijdse benaderingen en ideeën. De contextuele redenen waren gelegen in de verminderde invloed van de landbouw als behartiger van een open buitengebied, en de liberalisering van de woningmarkt die de mogelijkheden van de lokale overheden om een actief woningbouwprogramma te voeren verminderden. De coalitie van de georganiseerde landbouw en de lokale overheden die via meekoppelende belangen grote invloed konden uitoefenen op het ruimtelijk beleid in actieve zin, is daarmee vrijwel verdwenen. De institutionele redenen zijn gelegen in de implosie van verschillende instituties die traditioneel een rol speelden. De centrale en actieve planning met een heel circus van procedures, inspraak en bezwaar en veel heldere verantwoordelijkheden is gebleven, doch de impact vermindert. De toelatingsplanologie en het repressief beleid zijn aan het verdwijnen. Ook de conceptuele redenen hebben te maken met processen die zich in de tijd hebben voltrokken. Algemene generieke concep-

ten zoals de gebundelde deconcentratie of de compacte stad met VINEX wijken maken plaats voor regionale en lokale ontwikkelde concepten.

Als gevolg van die contextuele, institutionele en conceptuele veranderingen is er, aldus de WRR in 1998, behoefte aan een nieuw ruimtelijk beleid teneinde de vijf basis principes die in het Nederlandse ruimtelijk beleid altijd hebben gegolden overeind te houden. Die principes zijn: • Concentratie van verstedelijking, compacte verstedelijking om de ruimtelijke kwaliteit van de groene ruimte te behouden; • Ruimtelijke samenhang, bijeenhouden van stedelijke functies, dat lijkt steeds minder mogelijk waardoor de congestie groeit; • Ruimtelijke differentiatie die als gevolg van sluipe verstedelijking steeds meer verdwijnt; • Ruimtelijke hiërarchie, die door de spreiding van hoogwaardige stedelijke functies steeds meer vermindert en • Ruimtelijke rechtvaardigheid, die als gevolg van sterke suburbane ontwikkeling wordt ondermijnd.

De door de WRR bepleitte ruimtelijke ontwikkelingspolitiek zou een antwoord moeten bieden op de aantasting van de 5 basisprincipes die in feite door alle politieke bewegingen in hun partijprogramma's worden onderschreven.

Om tegemoet te komen aan de behoefte van een nieuw ruimtelijk beleid formuleerde de WRR een aantal uitgangspunten die werden opgenomen in een pleidooi voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Die uitgangspunten zijn: 1) Het handhaven van de ruimtelijke principes die steeds hebben gegolden; 2) Het vergroten van de participatieve benaderingen; 3) Het onderscheiden van verschillende verantwoordelijkheden voor de verschillende bestuurslagen.

In de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek wordt daarbij voortgebouwd

op feitelijke ontwikkelingen die worden gemitigeerd door een activerend ruimtelijk beleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën die ieder hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid en instrumentarium vereisen. Dat vergt een politieke doelformulering die zich uit in de vorm van een plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur. Daarbinnen bevinden zich 1) basisgebieden; 2) ontwikkelingsgebieden; 3) nationale projecten.

In de basisgebieden zijn geen concrete beleidsbeslissingen nodig, de bestaande verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen wordt gehandhaafd. Het Rijk beperkt zich tot het aangeven van de basiskwaliteitseisen die voor wat betreft de uitwerking door de bestaande kanalen kan worden gerealiseerd.

In de ontwikkelingsgebieden zijn bovenlokale belangen in het geding en dat vergt een actieve ontwikkelingsplanologie. Het gaat daarbij om een bijzondere ingreep - bijvoorbeeld de vestiging van een HSL station - die in feite een nieuwe ruimtelijke constellatie oplevert. Het Rijk wijst die ontwikkelingsgebieden aan, doch draagt vervolgens de verantwoordelijkheid voor uitwerking en uitvoering over aan de provinciale overheid. Die provinciale overheid krijgt daartoe de mogelijkheden en middelen en wordt als coördinator aangewezen. Als de provincie die activerende rol in planologische en ruimtelijke zin niet waarmaakt kan het Rijk die rol overnemen. In de nationale projecten, ten slotte, ligt de verantwoordelijkheid voor uitwerking en uitvoering bij het Rijk. Dergelijke nationale projecten gaan de mogelijkheden van lokale en regionale besturen te boven en zijn dientengevolge uiterst schaars. Het betreft bijvoorbeeld een bereikbaarheidsplan voor de randstad dat van een heel ander karakter is dan de vigerende mobiliteitsplannen die qua

omvang, vernieuwing en anticipatie uiterst beperkt zijn. Daardoor worden de werkelijke oorzaken en mogelijkheden van bestrijding van congestie niet aangepakt.

**Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en ontwikkelingsplanologie** | Na het verschijnen van de WRR nota in 1998 hebben velen zich het begrippenkader eigen gemaakt en daaraan veelal een eigen invulling gegeven. In verschillende uitgaven van het Ruimtelijk Planbureau is daaraan aandacht gegeven en ook in de nota Ruimte van de regering Balkenende II wordt ruim gebruik gemaakt van de inzichten en voorstellen van de WRR.

In de uitgave Ruimtelijk Debat 02/2005 gaan Femke Verwest, Ed Dammers en Bastiaan Staffhorst in een essay in op de ontwikkelingsplanologie en het gebiedsgerichte beleid. Opvallend is de waarneming dat de begrippen van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek worden gebruikt om een hybride van ontwikkelingsplanologie en gebiedsgericht beleid te creëren die met de oorspronkelijke ideeën weinig meer van doen hebben. Daarop wordt dan ook door diverse auteurs waaronder de schrijvers van het essay terechte kritiek geleverd.

De poging om via eigentijdse instrumenten en via een activerend ruimtelijk beleid de basis principes te waarborgen maakt plaats voor een bijna nihilistisch ruimtelijk beleid. Dat komt omdat een aantal zaken door elkaar worden gehaald. Zo is een participatieve en activerende benadering iets anders dan het volledig overdragen van verantwoordelijkheid van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke ontwikkelingsgebieden die in de WRR nota een bijzondere verantwoordelijkheid en plek hadden worden in feite over heel Nederland uitgestort, waardoor het onderscheid verdwenen is en de gepronon-

ceerde rol niet tot uiting komt. De zware rol die de WRR heeft weggelegd voor het Ruimtelijk Planbureau wordt in feite niet waargemaakt. De inhoudelijke leiding voor de ontwikkeling van concepten en methodologieën zoals bepleit door de WRR komt (nog) niet uit de verf. Dat is jammer omdat daardoor anderen die rol, alleen op een veel lager en inhoudelijk minder niveau overnemen. Het ruimtelijk beleid vergt inhoudelijk leiderschap en daartoe is het Ruimtelijk Planbureau o.a. gebruikmakend van de input van SCP, CPB en Milieu en Natuur Planbureau in het leven geroepen. Volstaat het Ruimtelijk Planbureau met vrijblijvende essays en beschouwingen en wordt de toegedachte taak niet waargemaakt dan nemen de diensten van de ministeries het op een zeer beperkte wijze over. We zijn daarvan de laatste jaren getuige door de nota's ruimte en de aanpalende nota's op het gebied van het buitengebied, 'vitaal platteland', en de nota 'Mobiliteit' van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook EZ leverde een bijdrage met de nota Pieken in de Delta, waarbij de analyse die in de WRR nota aantoonde dat de economische ontwikkelingen de laatste 2 decennia voorspoediger waren in Gelderland en Brabant en niet in de Randstad nauwelijks wordt onderkend en benut. Kortom een beleid krijgt steeds meer vorm dat de feitelijke ontwikkelingen ontkent, niet de kracht en potentie benut, noch in staat is de ruimtelijke basisprincipes overeind te houden en dat de pleidooien van de WRR om planning en middelen bijvoorbeeld de FES fondsen die als gevolg van de hoge olieprijs weer rijkelijk vloeien niet combineert.

Wel wordt uitgebreid lippendienst bewezen aan het regionaal ruimtelijk beleid en worden de provinciale overheden verantwoordelijk gesteld voor het ruimtelijk beleid. De door de WRR bepleitte ruimtelijke hoofdstructuur wordt evenwel niet gegeven, aan de ruimtelijk-

ke basiskwaliteit die bij toetsing van lokale plannen moet worden benut wordt niet gewerkt, ruimtelijke ontwikkelingsgebieden worden niet aangewezen en over nationale projecten wordt niet gerept. Kortom onder het mom van delegatie van verantwoordelijkheden wordt geen ruimtelijk beleid gevoerd waarmee de basisprincipes van het ruimtelijk beleid kunnen worden gehandhaafd. De afgelopen decennia is Nederland er steeds in geslaagd met steeds andere instrumenten, middelen en bestuurlijke verantwoordelijkheden die principes overeind te houden.

Het ziet er naar uit dat noch de bestuurlijke moed bij de regering, noch de creativiteit en inhoudelijke stimulans van het Ruimtelijk Planbureau aanwezig is, waardoor een aantal gratuite verhalen in de mooi uitgevoerde en prachtig geïllustreerde reeks 'Ruimte in debat', die leegheid nog eens in alle omvang illustreert.

Er ontstaat daarmee ruimte voor anderen om die leemte te vullen en het zou goed zijn als geïnspireerde planologen en ambitieuze en creatieve landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen die uitdaging aan zouden gaan.

Het project 'Boundaries of Space' zou die ambitie moeten hebben.