

The Right Property!

Essay over Eigendom in Ruimtelijke Planning

In dit essay wordt met een kritische blik naar de wetenschap van de hedendaagse ruimtelijke planning gekeken. Het fundament waarop de ruimtelijke planning is gebouwd, moet opgeknapt worden. Het is gescheurd en kan alleen doormiddel van een 'wat kritischer, wat filosofischer en wat opener kijken' opnieuw worden opgetrokken tot een acceptabele basis. Terugkeren naar de basis, het fundament of de grondslag van onze ruimtelijke planning, dat is waar het in dit essay op draait. Vanuit zijn werkzaamheden bij Het Kadaster en zijn opleiding in de Wageningse ruimtelijke planning weet Guido Kuijer deze basis: het eigendom, op een nauwgezette wijze te beschrijven.

Guido Kuijer
Guido.Kuijer@wur.nl

Soms, wanneer je de weg bent kwijt geraakt, wanneer het slagveld niet meer te overzien is en de bomen het beeld van het bos vertroebelen, is het noodzakelijk om terug te keren naar de basis. Maar wat nu als de basis, het fundament waarop het huis is gebouwd, verre van solide is?

De afgelopen decennia heeft de ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting van Nederland een enorme vlucht genomen. Dit resulteerde in een wetenschappelijke discipline (ruimtelijke planning) en wettelijk kader dat de ruimtelijke inrichting reguleert (ruimtelijke ordening). Dit alles heeft geresulteerd in een beroepspraktijk waar vele miljoenen euro's en hectaren in omgaan. Hierdoor heeft er in de afgelopen jaren een fabricage plaatsgevonden van methoden, technieken en concepten, die het faciliteren van deze ruimtelijke inrichting mogelijk maken. Het tegen het licht houden van deze methoden, technieken en concepten is een ondoenlijke taak voor een kort essay als deze. Er bestaat behoefte aan een moment van bezinning onder de 'planologen'; jonge ambitieuze wetenschappers zoals van Assche en Duinevelt beschouwen in de geest van Foucault en Latour kritisch over de ontwikkeling en toekomst van ruimtelijke planning in Nederland, maar ook andere praktijkmensen vragen zich hardop af hoe de toekomst van de ruimtelijke ordening in Nederland er uit zal zien. Tijd dus om terug te keren naar de basis of te wel de fundamenten waarop het huis van de ruimtelijke ordening is geconstrueerd.

Er is wel in een eerste oogopslag iets over de kwaliteit van de basis (de fundering en het huis) van de ruimtelijke planning in Nederland te zeggen. In het vervolg van dit korte essay worden drie eigenschappen van deze fundering nader toegelicht. Daarnaast wordt ingegaan op hoe de basis versterkt kan worden.

De tragedie van de ruimtelijke planning; de ruimtelijke reconstructie

Het landschap, en het menselijk handelen in het landschap vormen het 'object' van studie voor de ruimtelijke planning. Nu is het landschap een fysiek dynamische omgeving, een setting waarin het menselijk handelen plaatsvindt. Om enig grip te krijgen op deze complexe realiteit, zet de planoloog in op reconstructie; het verzamelen van gegevens, 'eigenschappen', over deze realiteit. Na het verzamelen van gegevens over de realiteit, begint het zoeken, het wikken en wegen tussen data, onzekerheden over deze data én onzekerheden over ontbrekende gegevens. Want de tragedie van de ruimtelijke planning is, dat het onmogelijk is om de realiteit te reconstrueren. Er zijn te veel variabelen, teveel onzekerheden over de samenhang tussen deze variabelen om een beeld van de realiteit te bewerkstelligen. De consequentie is dat de planoloog altijd aan het plannen is met een onvolledige set aan gegevens en het plan of ontwerp kwetsbaar blijft voor juist die gegevens die ontbreken. Nu is dit niets nieuws onder de zon, de ontwikkeling van de planologie is al jaren een afgeleide van 'kennis' en 'kunde', en dus gericht op het vergroten van de kennis (meer en meer gegevens) en wanneer deze kennis niet afdoende is, het afdekken met kunde door het introduceren van methoden en technieken, gericht op de reductie van onzekerheid (zijnde het gat aan kennis). Het wikken en wegen tussen kennis en kunde heeft de ontwikkeling van planning op een strategisch niveau gestimuleerd; niet het maken van de ruimtelijke inrichting maar het sturen van de ruimtelijke ontwikkeling staat centraal, waarbij de gedachte is dat de ruimtelijke reconstructie niet volledig of noodzakelijk is, omdat de methoden en technieken die gehanteerd worden 'robuust' genoeg zouden zijn.

Er is ergens in de afgelopen decennia een schisma ontstaan tussen de 'opera-

tionelen' (inrichting) en de 'strategen' (ontwikkeling), waarbij de 'operationelen' moeten trachten een vertaalslag te maken tussen de ideeën van de meer abstracte 'strategen' en werkelijkheid te velde. Paradoxaal genoeg zijn het ook de 'operationelen' die te weinig inhoudelijke kennis hebben, te weinig financiële en bestuurlijke bevoegdheden hebben, onder bemand zijn en bestookt worden door een zwerm aan duur betaalde experts, adviseurs of consultants, die het Ei van Columbus, zijnde de kennis en kunde die ontbreekt, hebben uitgevonden of op zijn minst het Ei van Columbus kunnen faciliteren. Het fundament waarop de planologie is gehuisvest is dus 'gescheurd', en zucht, zo zal blijken uit de volgende paragraaf, onder het gewicht van retoriek.

De metaforische planologie

Wanneer het niet mogelijk is om concreet over de ruimte te praten, laat staan te plannen, is de oplossing simpel, zet de bril waarmee je de kleine lettertjes niet kunt lezen af en bekijk de werkelijkheid wazig – maak het geheel abstracter. Beschrijf niet langer een enkel toekomstbeeld, maar beschrijf er vier. Beschrijf niet de situatie te velde, maar deel het op

in 'vlakken', lijnen', 'objecten', 'structuren', 'zones' of 'objecten'.

Als blijkt dat het hierdoor mogelijk wordt om de werkelijkheid dusdanig te versimpelen dat het mogelijk wordt om er plannen mee te maken voor de toekomst, is het een kleine stap om deze 'beelden' metaforisch te omschrijven; 'Groen Hart', 'Groen Woud', 'Cultuurhistorische Hoofdstructuur', 'Zuidas', 'landelijk wonen', 'Tussenland' etc. Hierna is het mogelijk om in een bijna dichterlijke stijl het geschetste beeld te omschrijven en een landschap te creëren in beeld en taal, welke een lyrische identiteit krijgt aangemeten, die maar zelden het zelfbeeld is van zij die er leven en werken.

Het vervelende effect van de metaforische omschrijving van de ruimte is dat het een volgend metaforisch antwoord uitlokt, waardoor de werkelijkheid nog vager wordt, waarbij de referentie naar het werkelijke steeds meer onder sneeuwt in (holle) retoriek. Het levert de Van Dale woorden op als 'snelwegpanorama', 'lunch-wandelen', 'Vinex-wijk', 'Groene Mal', of 'Steden-driehoek'.

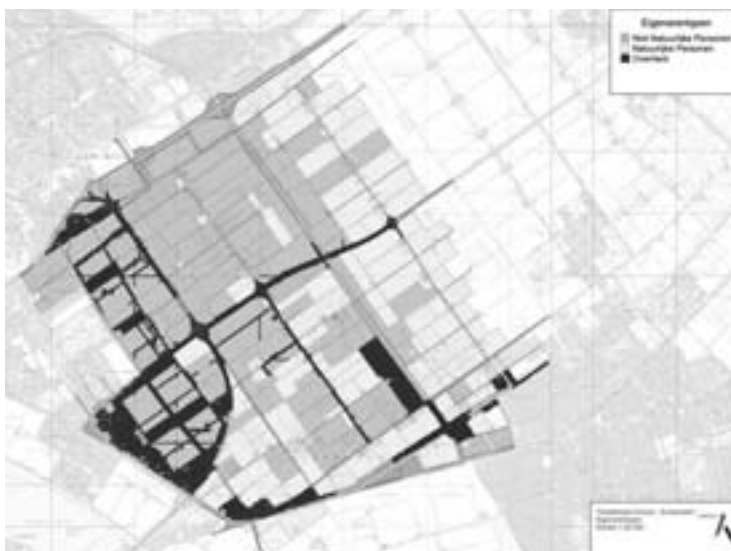
Het metaforische landschap bereikte dit jaar met de Triennale haar hoogtepunt,

met de vaststelling van het Canon van het Nederlandse Landschap. Billboards verspreid door Apeldoorn geven een verstild beeld weer van het landschap, in een typisch Hollandse stijl van blauwe luchten met witte wolken met bossen, heidevelden, koeien en oneindig uitzicht over de lege weiden. Het is bijna knap hoe bij de selectie het mogelijk is geweest om de mens, met zijn auto's, zijn bedrijven en zijn woningen te verstoppen. Dit geldt niet voor alle landschappen die zijn opgenomen in het Canon, maar het zegt veel over ons blik op het landschap – het landschap is niet meer dan een verzameling fotogenieke droombeelden.

De kleurendoos – Functie en gebruik

Waar de metaforische planologie van de 'strategen' zweeft, was het doel van de 'operationelen' om de planning vooral te richten op de uitvoering, op realisatie, op bestemmen, inrichten en op vormen. Daar waar de metaforische planning en strategen zich vooral omgeven met retoriek, zijn de operationelen kort van stof. Geen idyllische plaatjes of verhaaltjes, maar kort en krachtig, concreet. Dus 'landbouw', 'natuur', 'water',

Verskillende eigenaartypen in Almere Oost



Alle eigenaren, niet zijnde overheid, in Almere Oost



‘wonen’. Bijvoorbeeld, in dit gebied moeten woningen worden gebouwd – of te wel kort gezegd de functie van dit gebied is wonen en de kleur op de kaart is rood. Helaas zijn de ‘operationelen’ hiermee net zo abstract als de strategen en bij de uitvoering van de plannen loopt het vaak spaak. Om het spaak lopen te voorkomen worden meer specifiekere omschrijvingen van de functie gemaakt of wordt getracht functies te stapelen.

Het ‘functie denken’ zit in het bloed van de planoloog en het is dan ook de wapening in het beton van de fundering. Het is het absolute dogma van de Nederlandse planologie, rechtstreeks verbonden aan onze calvinistische grondslag en gebonden aan de Duitse ‘ordnung’. De fundering is zo aangetast, zover verworpen van de werkelijkheid dat er een concept is bedacht, genaamd meervoudig ruimtegebruik, waarin gesteld wordt dat de werkelijkheid meer is dan een één dimensionale gebruiksfunctie, maar dat de ruimte op meerdere manieren gebruikt wordt. ...

Reflectie

Hebben wij planologen werkelijk zestig jaar nodig gehad om te beseffen dat onze ruimte één grote mierenhoop is, die bijna ontploft van dynamiek en verscheidenheid? Nee, natuurlijk niet, maar in de zoektocht naar kennis en kunde zijn we wel wat afgedwaald. De filosofische discussie over ruimte en de maatschappelijke discussie over hoe wensen te realiseren zijn in deze ruimte onder gesneeuwd in de zoektocht naar kennis en kunde over deze ruimte. Kijkend naar het voorlopig bouwkundig rapport is de conclusie dat het huis van de ruimtelijke planning en het fundament waarop het staat niet onbewoonbaar is, maar wel opgeknapt moet worden. Misschien moet de fundering opnieuw worden opgetrokken, misschien moeten we wat dieper heien en dus wat kritischer, wat filosofischer en wat opener kijken naar onze discipline en haar beroepspraktijk.

Omslag Gebiedsontwikkeling en Gebiedsinrichting

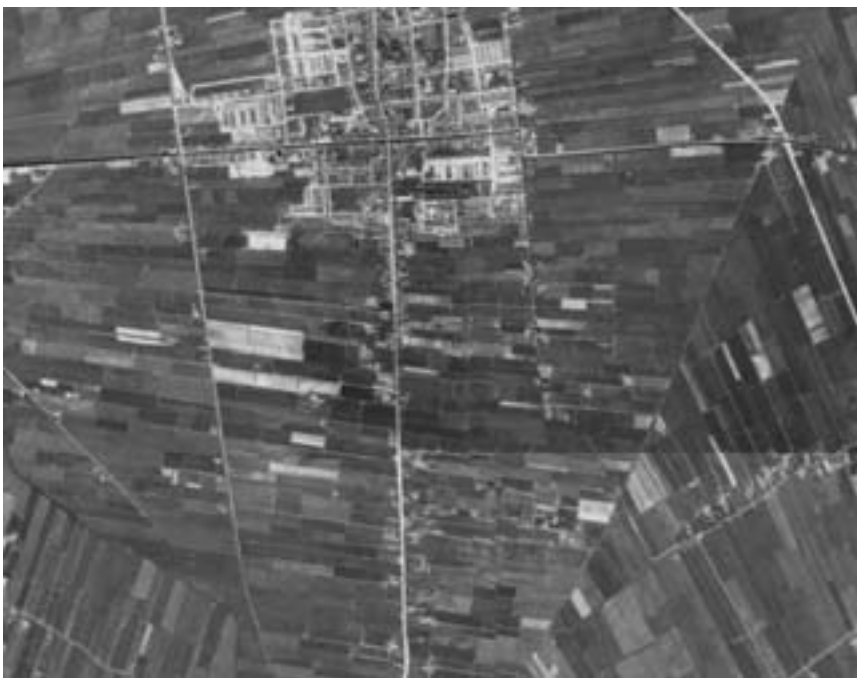
Natuurlijk vindt de omslag ook al plaats. Al jaren is getracht de sociale wetenschappen te verankeren in de planologie en wordt gediscussieerd over ontwikkelingsplanologie. Ook de introductie van de WILG – Wet Inrichting Landelijk Gebied laat deze omslag zien. Deze wet, die vooral dient ter vervanging van de Landinrichtingswet, is vooral om budgettaire redenen ingevoerd. Het moest gedaan zijn met al die verschillende geldpotjes voor al die verschillende doelen en functies die gerealiseerd moesten worden in de landelijke gebieden. Eén pot met geld, één lijst met doelen en één verantwoordelijke (de provincie) en alloceren maar! Juist dat alloceren is de crux, zet alle belanghebbenden, alle betrokkenen bij elkaar, leg de lijst met doelen neer en zoek in de dynamiek van de realiteit naar de ruimte en het draagvlak om de doelen te alloceren. Gebiedsontwikkeling doet haar intrede en daaraan gekoppeld, gebiedsinrichting. Maar allocatie is niet simpel of ‘straight forward’, aangezien elke vierkante meter grond in Nederland ‘bestemd’ is en in eigendom is.

Eigendom in Ruimtelijke Ordening Vraag... Het Kadaster is al jaren betrokken bij (wettelijke) herverkaveling, weet u waarom? Het Kadaster is de houder van de openbare registers, waarin registergoederen worden ingeschreven. Eén van deze registergoederen is onroerend goed. De taak van het Kadaster is dan ook het waarborgen en bevorderen van de onroerende zaken en de rechten en plichten die daarop rusten. Dit doet het Kadaster al 176 jaar – ook een overblijfsel van bezetters, ditmaal de Fransen. Het Kadaster waarborgt ook de planologische keten van strategisch niveau van structuurplan naar bestemmingsplan, inrichtingsplan of exploitatieplan (operationeel niveau) naar het registeren en verwerken van veranderingen in het eigendom van het onroerend goed.

Het Kadaster sluit dus de planologische keten (van visie naar bestemming naar uitvoering) zonder dat de gemiddelde planoloog of beleidsmedewerker zich hiervan bewust is. Daarnaast staan de gegevens van het Kadaster zelden aan het begin van de planologische keten. De consequentie hiervan is dat bij de allocatie en realisatie van de ruimtelijke opgave, de planoloog door een fijnmazig maar ook onzichtbaar ‘web’ van eigendom heen stapt. Vaak snijdt de planoloog zich hierbij in de vingers, want vroeg of laat raakt de uitvoering van het plan vertraagd door eigendomsposities (ook wel grondposities genoemd).

De problemen kunnen soms klein zijn, bijvoorbeeld een kapot getrokken ondergrondse kabel (deze informatie kan worden opgevraagd bij het Kabels en Leidingen Informatie Centrum - KLIC), maar er kunnen ook grotere problemen ontstaan. Zo is er een meldingsplicht wanneer een perceel gelegen is in één van de 162 Natura 2000 gebieden. Probleem is, dat bij de eerste begrenzing van deze gebieden de kadastrale kaart nooit als achterligger heeft gefungeerd, met als gevolg dat de Natura 2000 contouren (die een wettelijke publieke beperking is, met bijbehorende vergunningsplicht) dwars over percelen lopen en eigendommen versnipperen. Dit probleem werd het ministerie van LNV ook duidelijk toen zij alle gerechtigden een brief wilde sturen ter informatie.

Eigendom (geregistreerd onroerend goed) is dan ook de grote onbekende in het huidige systeem van ruimtelijke planning, de planologische opleidingen op HBO en Universitair niveau gaan slechts summier in op rol van eigendom in het planproces, als de opleidingen er al bij stilstaan. Toch ligt in de registers van het Kadaster een schat aan gegevens van ongekende omvang. Het register bevat niet alleen miljoenen(!) percelen, aan deze percelen hangen 87 labels (zoals oppervlakte, cultuurcode, naam, adres, koopsom, koopjaar, etc.), waarbij



Ook historische luchtfoto's van heel Nederland zijn bij het Kadaster aanwezig. Een voorbeeld van Drachten

deze labels weer diverse variabelen kunnen hebben. Daarnaast is er natuurlijk de kadastrale kaart die deze informatie visualiseert.

Eigendomgegevens als Toevoegende waarde in planproces

Ontegengesteld zal de ruimtelijke planning er van kunnen profiteren wanneer zij de Kadastrale gegevens nader en beter zou betrekken in de planvorming en planuitvoering. Daarnaast wil het Kadaster zelf ook naar voren in het planproces; de beste manier om de rechtzekerheid van het onroerende goed te waarborgen, is door actief mee te denken in het planproces (beste waarborging is bevordering). Het Kadaster dient hiermee niet alleen het maatschappelijke belang van een goede, op orde zijnde registratie van 'eigendom', het kan met deze gegevens ook andere maatschappelijke belangen dienen, zoals bij de realisatie van de Ecologisch Hoofdstructuur of bij de herstructurering van bedrijventerreinen. Een ander groot maatschappelijk belang is het bieden van transparantie over de 'grondmarkt', een markt waarop private partijen en publieke instanties elkaar ontmoeten. Hierbij valt te denken aan inzicht in koopprijzen van grond, maar ook aan grondmobiliteit of de publieke beperkingen die op deze grond rusten. In een samenleving waarin openheid steeds meer geest wordt van private en publieke partijen, kan het Kadaster deze informatie overzichtelijk als ook met een hoge mate van actualiteit aanbieden. Deze transparantie maakt maatschap-

pelijke discussies voor bestuurders en beleidsmedewerkers, maar ook voor de burger meer inzichtelijk. Zo krijgt de inhoudelijke discussie omtrent de mogelijke schade als gevolg van zeespiegelstijging een andere lading, wanneer blijkt dat in Nederland ruim 3 miljoen huizen met een hypothecaire waarde van 711 miljard (!) euro onder zeeniveau liggen. In deze context is een investering van de Nederlandse overheid in een nieuw deltaplan van 2 a 3 miljard euro nog geen half procent van de totale hypothecaire waarde die mogelijkerwijs risico loopt.

Daarnaast wordt kadastrale informatie reeds jaren gebruikt in de landinrichtingsprojecten en herverkavelingen, verspreid over heel Nederland. De toepassing van het ruilinstrumentarium, die ook steeds meer ingang vindt in de stedelijke planopgaven is van grote waarde voor de ruimtelijke ordening. Het succes van het dit instrument is grotendeels te verklaren doordat 'eigendom' en het waarborgen van dit eigendom als uitgangspunt dient bij de inzet van dit instrument.

Afsluitend

Hoewel bovenstaande misschien aandoet als goedkope reclame, geeft het ook aan dat het gebruik van gegevens over eigendom in de ruimtelijke planning op strategisch dan wel operationeel buiten de landinrichting om weinig structureel is. Hiermee is niet gesteld dat de gegevens van het Kadaster er voor zorgdragen dat het gat aan 'kennis', de ruimtelijke reconstructie compleet zou

maken, maar de gegevens van het Kadaster vormen een nuttige toevoeging in de ruimtelijke reconstructie. Het is voor een wetenschappelijke discipline en beroepspraktijk die in grote mate haar methoden en technieken geconstrueerd hebben rondom deze reconstructie, de hoogste tijd om deze gegevens toe te voegen. Niet alleen wordt hiermee het vermogen van de discipline om ruimtelijke fenomenen te begrijpen en hierna te handelen vergroot, het verkleint hiermee ook het 'gat' tussen strategisch en operationeel niveau in de ruimtelijke planning. Hiermee kan het een tegenwicht bieden aan de metaforische planologie enerzijds en de functiegerichte kleurendoos planologie anderzijds. Het op structurele basis betrekken van eigendomgegevens in de ruimtelijke planvorming betekent dus een stevige opknapbeurt voor het huis van de planologie. Het biedt daarmee ook nieuwe uitdagingen en zal ongetwijfeld vragen en nieuwe ideeën oproepen, maar het biedt ook een venster, een perspectief voor de toekomst van de planologie in Nederland.

Summary

This essay critically reflects the nowadays scientific approaches in the spatial planning discipline. Comparing the operational and strategic planning approach, the author concludes that the basis of spatial planning is broken. To come again to a more solid basis, he argues, we most critically reflect upon the planning doctrine and return to the basis of spatial planning: property. The Dutch office of Land Registry (Het Kadaster) registers this property for about 176 years. The Land Registry Office is therefore always involved in planning processes. Problem is however that the Office is most often involved at the end of the planning chain. Because of this, minor or major problems during the plan process will be likely to arise. The spatial planning practice will thus defiantly have profit of the use of different data that are registered by the 'Kadaster' from the beginning of a plan process argues Kuijer.