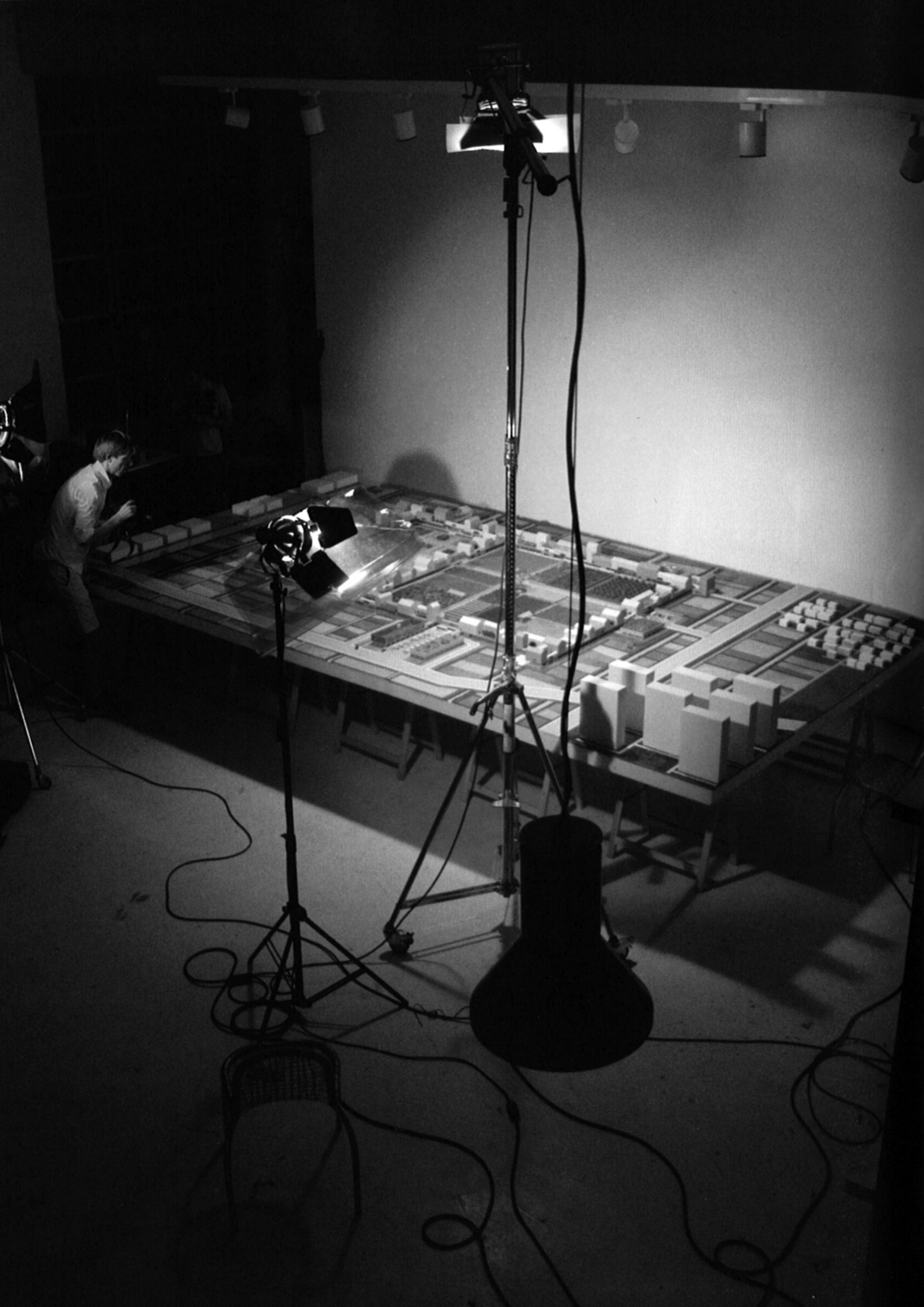




Klimaat als ruimtelijke opgave

Een essay in het kader van het matrixproject

Drs. A.F. van de Klundert, intendant ruimte

juli 2010

1. Inleiding

De discussie over de ruimtelijke inrichting van Nederland zal in de toekomst steeds meer in het perspectief van het klimaatvraagstuk komen te staan. We moeten de ruimtelijke inrichting aanpassen om de gevolgen van klimaatverandering op te kunnen vangen (adaptatie) en tegelijkertijd ruimtelijke maatregelen nemen om minder klimaatbeïnvloedende stoffen te emitteren (mitigatie).

Dat lijken geheel nieuwe uitdagingen maar dat zijn ze niet. Bij de aanpassing aan het veranderende klimaat springen de zeespiegelrijzing, veranderende afvoerpatronen van rivieren en veranderende neerslagpatronen in eerste instantie het meest in het oog. Die uitdaging is niet nieuw, in Nederland wonen we immers al eeuwen in een kunstwerk dat het mogelijk maakt om veilig te leven onder de zeespiegel, veilig te leven naast rivieren, hemelwater af te voeren waar er te veel is en zoet water aan te voeren waar er te weinig is. Hoewel we onze geschiedenis vaak definiëren als een strijd tegen het water is er ook veel voor te zeggen dat het water impulsen heeft gegeven aan de ontwikkeling van handel, technologie en zelfs aan de sociale ontwikkeling.

Ook de uitdaging om minder klimaatbeïnvloedende stoffen te emitteren is minder nieuw dan het lijkt. Als je het klimaatprobleem definieert als een emissieprobleem hebben we voorbeelden uit het verleden waar we snel en effectief emissies hebben bestreden. Dat geldt voor lokale problemen maar ook voor grensoverschrijdende of zelfs mondiale problemen zoals die van verzuring of de aantasting van de ozonlaag.

Als we het klimaatprobleem definiëren als een energieprobleem hebben we daar in zekere zin heel veel ervaring mee want economische vooruitgang en ruimtelijke inrichting worden al eeuwenlang bepaald door doorbraken in de energietechnologie. De ontwikkeling van windmolens maakte polders mogelijk, de ontwikkeling van stoomgemalen en later elektrische, maakte grotere en dieperliggende polders mogelijk. De winning van turf was een impuls voor de zeventiende-eeuwse economie, de winning van steenkool gaf een impuls aan de industrialisatie en de beschikbaarheid van gas en olie gaf wereldwijd een impuls aan de economie. Al deze vormen van energiewinning en energiegebruik hadden een enorme impact op de ruimtelijke inrichting.

Zo zien we dat we onze geschiedenis kunnen definiëren als een strijd tegen het water en een strijd om energie, maar ook als kans om nieuwe technologieën te ontwikkelen en de welvaart te verhogen. Ook is duidelijk dat adaptatie en mitigatie samenhangen, elkaar beïnvloeden en samenkomen in ruimtelijke vraagstukken. Het klimaatvraagstuk kan dus niet alleen als emissie- en energievraagstuk worden geframed, maar ook als een ruimtelijk vraagstuk: ruimtelijk in de zin van inrichtingsvragen voor Nederland maar in het verlengde daarvan ook ruimtelijk in de zin van mondiale verdelingsvraagstukken. Het begrip footprint verwijst daar allang naar, maar het is de laatste jaren pijnlijk duidelijk geworden dat voedselproductie, energieproductie en biodiversiteitsdoelstellingen op gespannen voet staan en in ruimtelijke zin communicerende vaten zijn. Met dit internationale perspectief komt nog een frame naar boven: het klimaatvraagstuk als ethisch vraagstuk. Ook dit is geen nieuw vraagstuk in het ruimtelijke domein. Er zijn perioden geweest in het ruimtelijk beleid in Nederland dat rechtvaardigheid een belangrijk criterium was. Dat is het in zekere zin nog steeds wel, maar veel minder expliciet dan in het verleden.

We staan voor de uitdaging om in relatief korte tijd veel te moeten herinrichten. De aanpassingen zullen zowel grootschalig als kleinschalig zijn, maar de kleinschalige aanpassingen zullen grootscheeps zullen zijn. Nederland is ondertussen wel dichter bevolkt en welvarender dan het ooit was. De opgave is niet alleen fysiek (technisch, infrastructureel, ecologisch) en sociaal-cultureel (omgaan met risico, met ethische vragen), maar ook economisch (concurrentiepositie).

In dit essay staat de vraag centraal of de Nederlandse ruimtelijke ordening de uitdagingen die de verandering van het klimaat met zich meebrengt, adaptatie en mitigatie, aan kan en welke handelingsperspectieven er in het licht van die vraag zijn te geven.

Ik geef daartoe:

- Een korte schets van mijn achtergrond (paragraaf 2).
- Een verkenning van de belangrijkste adaptatie- en mitigatievraagstukken en de samenhang daartussen (paragraaf 3).
- Een historische schets van ruimtelijk beleid om de vele gezichten van ruimtelijke ordening in beeld te brengen (paragraaf 4).
- Een stand van zaken in het actuele debat over de positie van de ruimtelijk ordening en enkele kanttekeningen bij het Nederlandse planningsysteem vanuit een Angelsaksisch perspectief (paragraaf 5).
- Een antwoord op de vraag of de ruimtelijke ordening in staat mag worden geacht de gecombineerde uitdaging van adaptatie en mitigatie aan te kunnen (paragraaf 6).
- Een schets van een aantal handelingsperspectieven (paragraaf 7).

Niet alleen zijn er verschillende manieren om het klimaatvraagstuk op te vatten, er zijn ook verschillende manieren om het begrip 'ruimtelijke ordening' op te vatten. Het begrip kan naar verschillende domeinen verwijzen.

In de eerste plaats kan het begrip verwijzen naar een kennis- of wetenschapsdomein en een discipline. Het gaat dan om vragen over kennis van techniek, ruimtelijke economie, wetgeving, de manier waarop kennis wordt gegenereerd en de verdeling van die kennis over verschillende partijen.

In de tweede plaats kan het begrip verwijzen naar de manier waarop de ruimte fysiek geordend is. Het gaat hierbij om vragen naar dimensionering, vormgeving, schaal, samenhang.

In de derde plaats verwijst het begrip naar een arena waarin verschillende belangen strijden om een plek in de ruimte. Het gaat hierbij onder meer om formele en informele verdeling van macht, politieke agenda's, strijd tussen overheden en marktpartijen, de rol van media, financiering, et cetera.

In de vierde plaats verwijst het begrip naar een ingewikkeld bestuurlijk en juridisch kader waarin procedures centraal staan. Hierbij gaat het om verticale en horizontale sturing tussen overheden en sectoren, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de vele andere wettelijke kaders die hierop van invloed zijn.

Ten slotte is ruimtelijke ordening een projectiescherf van maatschappelijke idealen. In het ruimtelijk debat manifesteren zich brede maatschappelijke debatten, komen wensbeelden en schrikbeelden naar voren. Vaak domineert pragmatiek in

het debat maar ook principes keren steeds terug. Zowel utopische als dystopische beelden worden ingezet om via de ruimte de samenleving vorm te geven. Alle opvattingen zullen in het navolgende aan de orde komen als we de vraag proberen te beantwoorden of de ruimtelijke ordening de klimaatopgave aan kan.

2. Wie ben ik?

Als bioloog raakt ik onmiddellijk verslingerd aan het vakgebied ruimtelijke ordening in mijn eerste baan bij de Rijksplanologische Dienst. Ik verdiepte me in thema's als scheiding en verweving, de toekomst van de landbouw en schreef mee aan de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Daarna heb ik ruimtelijke vraagstukken bestudeerd vanuit diverse functies in het milieu- en natuurbeleid. Niet alleen vanuit het beleid ben ik bezig geweest met ruimtelijke ordening. In afwisseling met beleidsfuncties heb ik ook periodes gewerkt in de wereld van onderzoek en advies. Als er een rode draad is aan te wijzen, is het de ruimtelijke dimensie. Ik heb me altijd bezig gehouden met maatschappelijke en fysieke ontwikkelingen op het raakvlak met ruimtelijke vraagstukken.

De afgelopen 9 jaar heb ik me als secretaris van de VROM-raad intensief met ruimtelijke ordening bezig gehouden. Conceptuele, juridische, strategische en praktische perspectieven wisselden elkaar daarbij af. Ook de relaties met milieubeleid, grondbeleid, de woningmarkt, recreatie, klimaatbeleid, enzovoorts kwamen aan de orde. Vele ronde-tafelgesprekken en debatten in het land zoals die rond 'Buiten Bouwen' en de reeks die de VROM-raad met de Volkskrant organiseerde, hebben inspiratie geleverd voor dit essay. Ik geef in dit essay veel aandacht de geschiedenis van ruimtelijke ordening om te laten zien dat ruimtelijke ordening sterk wisselende betekenissen, pretenties en machtsposities heeft gehad en diep in onze cultuur is ingebed.

Het uniek van deze tijd, maar wie overziet zijn eigen tijd, lijkt me dat de energie, creativiteit, innovatiekracht, investeringsmogelijkheden en pluriformiteit in de samenleving groter zijn dan ze ooit zijn geweest. Ook uniek lijkt me dat klassieke doctrines over de ruimtelijke expressie van natuur, landbouw en stedenbouw aan fundamentele herziening toe zijn. De betekenis van de ruimtelijke ordening is afgelopen eeuwen steeds veranderd en is ook nu in transitie.

3. De prolegomena van de ruimtelijke klimaatagenda

In dit essay ga ik niet in op de discussies over de waarschijnlijkheid van klimaatverandering, over de mate van adaptatie die nodig wordt geacht en over het gewenste niveau van de mitigatiedoelstellingen. Ik neem een aantal respectabele (en natuurlijk ook discutabele) verwachtingen en doelstellingen als uitgangspunt. Zo neem ik de verwachtingen van de Commissie Veerman wat betreft de effecten van klimaatverandering als uitgangspunt voor mijn redenering over adaptatie en wat betreft de emissiereduc-

tiedoelstellingen ga ik uit van de doelstellingen van de centrale overheid. Ik bespreek eerst de adaptatie-agenda en vervolgens de mitigatie-agenda.

3.1. De adaptatie-agenda

Tallos veel plannen zijn er in het verleden gemaakt voor de aanpassing van Nederland aan veranderende omstandigheden en veranderende opvattingen. Keer op keer is de inrichting van Nederland aangepast. Toch zou een Romein die hier tweeduizend jaar geleden leefde, als hij nu een bezoek aan Nederland zou brengen nog steeds de plaatsen terugvinden waar ooit Romeinen de eerste nederzettingen realiseerden. Er is sprake van een extreme padafhankelijkheid in de ruimtelijke inrichting terwijl er toch doorlopend veranderingen plaatsvinden. Investerings in het onderhoud van het bestaande zullen verhoudingsgewijs steeds meer gaan vragen ten opzichte van investeringen in nieuwe ontwikkelinge. Zo neemt het percentage nieuwe woningen alsmar verder af ten opzichte de totale woningvoorraad: het aanpassen van de bestaande voorraden zal dus een steeds grotere opgave worden.

In relatie tot klimaatverandering kan de behoefte aan een andere inrichting voortkomen uit veranderende peilen of neerslagregimes, toenemende kwel of hogere temperaturen. De behoefte aan een andere inrichting kan ook meer indirect zijn. Als er zich nieuwe vormen van grondgebruik ontwikkelen, landbouwkundig, ecologisch of recreatief, dan kan daar een nieuwe inrichtingsopgave uit voortkomen. Een nieuwe inrichtingsbehoefte kan ook voortkomen uit veranderende risicopercepties: het risico op natte voeten wordt in een gebied waar veel is geïnvesteerd of vele mensen wonen steeds minder acceptabel. Veranderende opvattingen over risico kunnen ook op zichzelf een reden zijn om de inrichting van gebieden te wijzigen. Echt vernieuwende inrichtingsvragen ontstaan als de klimaatgeïnduceerde veranderingen aanleiding zijn om andere wensen te realiseren door nieuwe vormen van meekoppeling.

Zoals bij iedere investering speelt ook bij adaptatie de vraag of het een adequate investering is. Het tijdstip is daarbij, zoals altijd bij investeringen, cruciaal: te vroeg investeren concurreert nodeloos met andere investeringen en sluit uit dat je betere, toekomstige, technologie benut. Een eenvoudige kosten-batenanalyse is hier sowieso niet aan de orde omdat er vragen meespelen over omgang met onzekerheid en omgang met risico, maar ook morele vragen. Het is niet vreemd dat in het verleden investeringen ook vaak werden uitgesteld tot een ramp nabij leek of al was geschied. Aan grote waterstaatswerken gingen vaak vele decennia discussie vooraf.

De laatste jaren is er veel gedacht over adaptatie. Er is ook veel geld geïnvesteerd in onderzoek. In verhouding tot andere landen is er in ieder geval op het punt onderzoek, verkenningen en debat veel gebeurd. Hoewel er nog veel onderzoek

loopt zijn er al belangrijke beleidskeuzen gemaakt door de Deltacommissie onder leiding van Veerman. Die kwam in 2008 met een advies 'Samen werken met water' en in 2010 is er een Deltacommissaris benoemd die leiding moet gaan geven aan de implementatie van dat plan. In historische opzicht een ongekennd snelle actie. Natuurlijk was er op dit Juist op regionaal niveau zullen ruimtelijke ordening en waterbeheer in de toekomst sterk samenhangen. rapport commentaar maar over de hoofdlijnen bestaat communis opinio. Daarom neem ik de hoofdlijnen van dat rapport hier als uitgangspunt voor de redenering.

Volgens de commissie moeten we de opgave zien tegen de achtergrond van de volgende gegevens:

- Er is sprake van een achterstand in termen van veiligheid en bovendien is er sprake van achterhaalde, te lage normen.
- De zeespiegel rijst sneller dan verwacht tot 0,65 tot 1,30 m in 2100 en tussen de 2 en 4 meter in 2200.
- De rivieren zullen in de zomer minder water aanvoeren en in de winter meer, voor de Rijn bijvoorbeeld gaat de maatgevende afvoer van 16.000 naar 18.000 kubieke meter per seconde.
- Stijgende zeespiegel en afnemende aanvoeren leiden in de zomer tot problemen in de zoetwatervoorziening .

Dat brengt de commissie tot de volgende maatregelen

- Het veiligheidsniveau van de dijkringingen moet een factor tien beter want de kans op overlijden door overstroming is nu verhoudingsgewijs groter dan op alle andere risicoterreinen samen.
- Bij bouwen in buitendijkse gebieden zijn de bewoners zelf verantwoordelijk en de bebouwing mag de afvoercapaciteit niet verminderen.
- De Noordzeekust wordt versterkt met zandsuppleties op zodanige wijze dat dit maatschappelijke meerwaarde oplevert. Het behoud van het Waddengebied is niet vanzelfsprekend.
- Als de Oosterschelde-kering niet meer voldoet wordt na 2050 een oplossing gezocht die de getijdendynamiek grotendeels terugbrengt
- Het Krammer-Volkerak krijgt een zoet-zoutgradiënt.
- De voorgenomen werken in het rivierengebied moeten snel worden uitgevoerd en de reserveringen voor verhoogde afvoer moeten nu al worden genomen.
- Het Rijnmondgebied moet afsluitbaar worden gemaakt. De afvoer van hoogwater via de Zeeuwse Delta moet worden geregeld. De aanvoer van zoetwater voor West-Nederland moet via het IJsselmeergebied worden geregeld en er moet lokale berging in diepe polders worden gezocht.
- Het peil van het IJsselmeer wordt met 1,5 meter verhoogd zodat er een voorraad zoetwater ontstaat en er tevens met vrij verval op de Waddenzee kan worden gespuid.

- De politiek-bestuurlijke organisatie moet worden versterkt met een verbindende nationale regie. De financiële middelen dienen zeker te worden gesteld met een fonds. Een Delta wet moet dit verankeren.
- Om de beoogde maatregelen uit te kunnen voeren is een budget van 1 tot 1,5 miljard per jaar nodig in de komende eeuw. Als we de kustuitbreiding meenemen komt daar nog 0,3 miljard bij.

De commissie lijkt het probleem hiermee getemd te hebben. Ze kiest voor een hoge risico-inschatting en een hoog veiligheidsniveau en de kosten lijken toch overzichtelijk. Ook politiek-bestuurlijk kiest ze voor een eikenhouten aanpak door geheel eigen fondsen, overlegstructuren en wettelijke kaders voor te stellen.

Voor de evidente opgave om de veiligheid te borgen lijkt dit in eerste instantie een goede aanpak. Het is immers noodzakelijk dat laag Nederland als geheel als veilig wordt gezien. Min of meer veilig is geen optie omdat dan de investeringen stoppen omdat ze niet meer verzekeraar zouden zijn. Voor buitenlandse investeerders valt dan onmiddellijk het doek. Kortom: een andere keuze dan veiligheid garanderen is eigenlijk niet mogelijk. Daarmee is niet gezegd dat analyse en strategie van de Commissie Veerman verder juist of volledig zijn. Er zijn opvallende lacunes in de analyse van de commissie op punten die essentieel zijn voor de strategie en de verhouding tussen kosten en baten:

- Natuurlijk wordt gepleit voor een flexibele aanpak, maar een strategie voor het omgaan met onzekerheid en het ontwikkelen van een dynamische aanpak met mogelijkheden om te versnellen en vertragen ontbreekt nog.
- De lokale en regionale adaptatieagenda blijft vrijwel geheel uit beeld. De vele kleinschalige maar grootscheepse adaptaties kunnen de kosten van de grootschalige aanpassingen echter ver overtreffen.
- De commissie is eigenlijk vooral gericht op het wegwerken van achterstallig onderhoud en slechts beperkt op het ontwikkelen van een beeld van de toekomst. Ze concentreert zich daarbij op veiligheidsvraagstukken en grootschalig waterbeheer, maar adaptatie is een veel verstrekkende thema. Het kan de commissie niet worden verweten dat ze zich hebben geconcentreerd op veiligheid en waterbeheer, maar in de praktijk zullen kosten-baten-analyses en draagvlak worden bepaald door de mogelijkheid om andere veranderingen, denk alleen maar aan de veranderingen die nodig zullen zijn om de biodiversiteit en de landbouw in stand te houden, mee te nemen.
- Het op afstand zetten van politieke discussie is voor een eenduidige, technische taak nog acceptabel, maar zodra er meer voluntaristische aspecten in beeld komen kan dat niet, en die komen onvermijdelijk in beeld.
- Zowel voor de nationale als de regionale en lokale vraagstukken gaat de commissie niet in op de zaken die in het verleden een sleutelfactor waren voor

succes: koppelingsmogelijkheden. Het gaat vooral om het zoeken naar positieve koppelingsmogelijkheden maar het zoeken naar winst door ontkoppeling (twee ontwikkelingen hebben baat bij scheiding) kan aan de orde zijn in een langere termijn perspectief.

- Burgers en belangengroepen zijn nauwelijks in beeld terwijl de manier waarop die worden betrokken in het proces van doorslaggevende betekenis kunnen zijn voor de kwaliteit van het onderhandelingsresultaat. Als burgers en belangengroepen slechts als hindernis worden gezien verlies je het winstpotentieel dat zich verbergt in de complexiteit, het inzicht uit de moderne onderhandelingsstrategieën.

Inmiddels worden steeds meer en steeds fundamenteelere vragen gesteld bij de uitgangspunten en keuzen van de commissie Veerman. Zo zijn lijken bestaande functies en belangen kritiekloos geaccepteerd terwijl het de vraag is of de kosten van het instandhouden van sommige functies in verhouding staan tot de opbrengsten. Ook zijn technische oplossingen inmiddels in een ander daglicht komen te staan: bijvoorbeeld de stormvloedkeringen worden inmiddels als meer kwetsbaar gezien en het maken van overstroombare dijken wordt als veelbelovender gezien dan het verhogen van dijken. Een ander voorbeeld van een snel veranderend inzicht betreft het risico van grootschalige kwelstromen. Die werden enkele jaren geleden plotse-ling heel hoog ingeschat en zijn nu weer vrijwel uit beeld verdwenen. Los van de vraag wie hier nu het absolute gelijk aan zijn zijde heeft illustreert dit voorbeeld dat ruimtelijke inrichtingsvragen fundamenteel kunnen wijzigen en nieuwe technieken heel snel andere strategieën interessant maken. Onze kennisbasis is bepaald nog niet stabiel.

Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft in 'Wegen naar een klimaatbestendig Nederland' een beknopt maar wat breder overzicht van de adaptatievraagstukken waar de klimaatverandering ons voor stelt. Het overzicht is gericht op de ruimtelijke hoofdstructuur. De ruimtelijke opgaven concentreren zich volgens het PBL op vijf thema's. In de eerste plaats is er de lange termijn veiligheid ten opzichte van overstromingen. Hierbij zijn vooral de stedelijk gebieden in het benedenrivierengebied die aandacht vragen. Een tweede punt is de zoetwatervoorziening ten behoeve van landbouw en natuur. Opvallend is dat de problemen die gebrek aan koelwater met zich meebrengen nauwelijks aan bod komen terwijl die toch fors zouden kunnen toenemen: minder water in de rivieren en tegelijk meer elektriciteitsopwekking. Een derde thema is de ontwikkeling van een klimaatbestendige natuur. Daar lijkt nog weinig over te zijn nagedacht. Het advies beperkt zich tot enkele ruimtelijke aanpassing van de Ecologische Hoofdstructuur en tamelijk arbitraire aanbevelingen. Een vierde thema is de aanpassing van steden en integratie van opgaven in het stedelijk gebied. Een vijfde thema betreft de netwerken voor transport van

personen, goederen en energie. Tenslotte vraagt volgens het PBL wellicht ook de volksgezondheid nog om ruimtelijke maatregelen. Het PBL verwacht vooral problemen bij de aanpassingen op het punt van het beheer van het zoete water en de natuur omdat daar de aanpassingsmogelijkheden klein zijn. Met andere woorden: er zijn problemen maar ze zijn overzichtelijk en niet onoverkomelijk. Net als de Commissie Veerman worden de huidige functies als uitgangspunt genomen wat een erg arbitraire keus is, zeker in een lange termijn perspectief.

Voor de regionale en lokale problematiek bieden de zestien deelstroomgebiedsvisies die de provincies, in samenwerking met waterschappen en gemeenten in het kader van Waterbeleid 21e eeuw hebben opgesteld enig beeld van de opgaven. De gedachte maatregelen in de deelstroomgebiedsvisies hebben een sterk ruimtelijk karakter. Er wordt voornamelijk ingezet op het vasthouden van water waarmee een aanzienlijke ruimtelijke claim neer wordt gelegd. De deelstroomgebiedsvisies zijn overigens zeer divers en een groot deel van de maatregelen in de deelstroomgebiedsvisies is niet of nauwelijks uitgewerkt.

Vaak is niet duidelijk onder welk beleid de maatregelen uit de deelstroomgebiedsvisies vallen en wie deze zouden moeten financieren. Het lastig inzicht te krijgen in de mate waarin maatregelen zullen bijdragen aan de oplossing van problemen. De rol die de deelstroomgebiedsvisies kunnen spelen als bouwsteen in ruimtelijke afwegingsprocessen is daardoor beperkt.

Het programma Ruimte voor Klimaat geeft nieuwe inhoudelijke impulsen aan het spectrum aan adaptatiemogelijkheden maar zal naar verwachting beperkt bijdragen aan het verbeteren van het zicht op de kwantitatieve opgave.

Conclusie: over de grote aanpassingen is wel nagedacht maar we zijn zeker nog niet uitgedacht. Wat betreft de grootscheepse, kleinschalige acties is nog nauwelijks zicht op kwantiteit, impact, kosten en kostendragers. Vrijwel alle voorgestelde adaptaties gaan ervan uit dat de huidige functies in stand blijven, maar onder invloed van klimaatveranderingen zullen er natuurlijk al snel andere landgebruiksvormen optreden die leiden tot secundaire vormen van adaptatie. Hoe die zich vervolgens zullen verhouden tot (ten opzichte van het klimaat) autonome ontwikkelingen zoals gentechnologie, demografie, culturele veranderingen is nog helemaal niet in beeld gebracht. De suggestie dat het bij adaptatie om een overzichtelijk probleem gaat lijkt voorbarig.

3.2. De ruimtelijke mitigatie-agenda

In het kader van de EU-afspraken moet Nederland in 2020 veertien procent van zijn energie opwekken met duurzame bronnen en de emissies van broeikasgasen (voor zover die niet onder het Europese handelssysteem vallen) met zestien procent terugbrengen. Het streven is bovendien om het energiegebruik met twintig

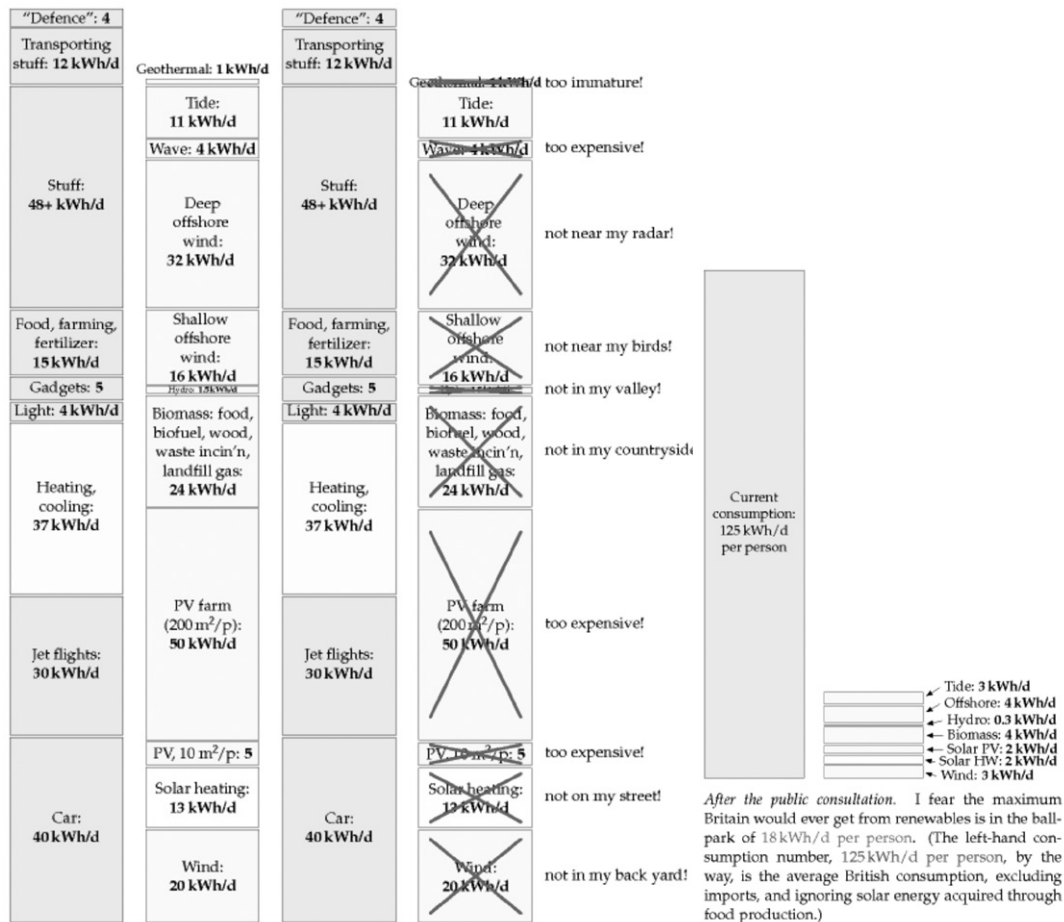
procent terug te brengen. Om de temperatuurstijging te beperken tot twee graden Celsius wordt gesproken over emissiereducties in de ontwikkelde landen van tachtig procent in 2050, maar hierover zijn nog geen bindende afspraken gemaakt. Lagere overheden en bedrijven hebben voor zichzelf overigens vaak verder gaande doelstellingen geformuleerd, zo zijn er lagere overheden die al in 2040 klimaatneutraal willen zijn.

Hoewel er op allerlei thema's concrete doelstellingen zijn geformuleerd, zoals bijvoorbeeld voor de opwekking van windenergie of de isolatiewaarde van nieuwbouwhuizen, is er geen zicht op het totaalpakket waarmee die totale reductiedoelstellingen bereikt zouden kunnen worden. Wat de ruimtelijke impact van de mitigatie-agenda zal zijn blijft daarmee onzeker.

Ook anderszins zijn er grote onzekerheden. Soms worden emissies plotseling veel hoger ingeschat. Het is nog heel recent dat de schatting van de emissies in de veehouderij aanzienlijk omhoog is gegaan. Ook over emissies uit verschillende bodemtypen lopen de meningen nog sterk uiteen. Op wereldschaal zijn de verrassingen die regelmatig opduiken al niet minder.

De perspectieven voor het gebruik van stromingsbronnen wisselen ook snel. Het inzicht dat een kas klimaatneutraal kan zijn, nadat de overheid jarenlang tuinders gesubsidieerd aardgas had geleverd, is nog heel recent en dat gebouwen als energieleveranciers worden gezien is ook een inzicht van de laatste jaren.

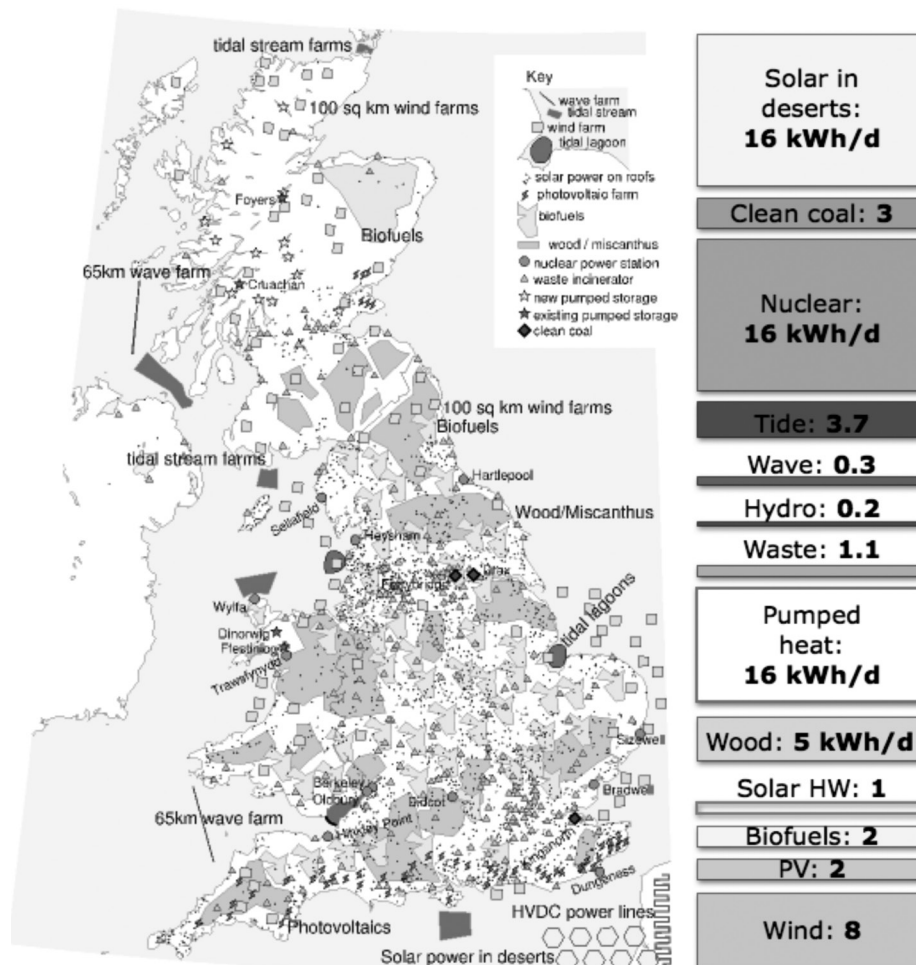
Over de betekenis van verschillende vormen van mitigatie lopen de verwachtingen dus nog sterk uiteen, laat staan de verwachtingen over de ruimtelijke gevolgen. Een systematisch overzicht van de verschillende opties en hun onderlinge optimalisatiemogelijkheden bij verschillende condities is voor Nederland nooit gemaakt. Een van de weinige studies die de verschillende opties naast elkaar zet en onderling weegt is die van David MacKay: *Sustainable energy – without hot air*. Hij stelt dat de gemiddelde persoon in West-Europa 125 kWh/dag gebruikt (een Amerikaan gebruikt het dubbele). In onderstaande tabel wordt duidelijk hoe de energieconsumptie is verdeeld over verschillende sectoren. Vervolgens laat hij zien dat daar in principe wel stromingsbronnen voor zijn te vinden maar dat die ook zulke sterke NIMBY-reacties zullen oproepen dat het niet waarschijnlijk is dat die gerealiseerd zullen worden.



Hij schat dat in Groot-Brittannië ongeveer 18kWh/dag/per persoon uit stromingsbronnen in het land zelf kan komen. Vervolgens ontwikkelt hij een strategie om zonder CO2-emissie het huidige consumptieniveau ongeveer op peil te houden. Flinke besparingen, een halvering van het huidige energiegebruik, wil hij in de eerste plaats realiseren door voor verwarming en transport veel meer elektriciteit inzetten. Een forse besparing in verwarming is mogelijk door warmtepompen te gebruiken en een andere forse besparing is mogelijk door het transport te elektrificeren. Naast het verminderen van verliezen door isolatie en het benutten van verschillende vormen van terugwinning van energie en benutting van afval is het noodzakelijk de elektriciteitsproductie te verdrievoudigen.

Die verdrievoudiging van de elektriciteitsproductie kan met verschillende pakketten maatregelen worden gerealiseerd. Met of zonder (schone)kolen of kernenergie, met veel of weinig wind, met import van elektriciteit uit woestijngebieden etc. In alle gevallen is olie en gas niet meer nodig.

Hieronder staat een voorbeeld van een scenario met een combinatie waarin vrij veel opties zijn opgenomen die weinig ruimte vragen zoals import van zonne-energie, en nucleaire energie. Het kaartje ernaast geeft desalniettemin al de indruk dat er forse ruimtelijke gevolgen aan de orde komen. En dit is dan nog maar een beeld op nationale schaal. Mitigatie vraagt echter maatregelen op alle ruimtelijke schalen, van de inrichting van huizen, via de inrichting van wijken en steden en regio's.



Uit dit voorbeeld blijkt dat de ruimtelijke effecten van adaptatie wellicht nog in het niet vallen ten opzichte van de ruimtelijke effecten van mitigatie. Zo komt een oud beeld weer terug: zoals in vorige eeuwen de energievoorziening en de energietechnologie het aanzien van Nederland bepaalden, zo zal ook de komende eeuw het aanzien van Nederland worden bepaald door energiefactoren.

Of morele of ideologische motieven ons inspireren om anders met fossiele energie om te gaan of niet, de economie en de technologie zullen dat in ieder geval doen. Kortom: de analyse van MacKay is heel verhelderend en leidt direct tot de vraag hoe we de kruisjes uit zijn tabel weg krijgen. Ofwel: hoe gaan we van NIMBY (not in my

backyard) naar PIMBY (please in my backyard)? Daar bestaan goede voorbeelden van. Een windmolen die gearachuteerd wordt roept weerstand op, een windmolen die een inkomensbron voor een gemeenschap betekent is welkom. De betekenis van eigenaarschap is in dit verband van groot belang. Tientallen initiatieven om tot lokale energiebedrijven te komen zouden heel perspectiefvol kunnen blijken. Overigens blijkt uit de eerste Nederlandse, nog niet gepubliceerde, verkenningen naar de mogelijkheden om steden klimaatneutraal te maken dat dit onmogelijk is zonder de benutting van ruimte buiten die steden.

Mackay zet ons ook al ook het spoor van internationale ruimtelijke verbanden. Steeds duidelijker wordt dat internationale elektriciteitsnetwerken onmisbaar zijn om de verschillende bronnen van stromingsenergie en de verschillende tijdstippen waarop die beschikbaar zijn uit te balanceren.

In het voorgaande zijn alleen nog de primaire effecten van mitigatie aan de orde gekomen. De secundaire veranderingen zijn mogelijk nog ingrijpender. Denk eens aan de effecten die de introductie van de benzineauto heeft gehad op de inrichting van Nederland en het gedrag van mensen. Misschien zal de elektrische auto een minder grote impact hebben, maar laten we eens even fantaseren. Bijna alle particulier gebruik van de auto kan op basis van accu's. Tegen de kosten van een volle tank benzine staan slechts een paar euro voor elektrische energie waarmee dezelfde afstand kan worden gereden. Dat betekent dat elektrisch transport nauwelijks nog financiële beperkingen kent. Er zou differentiatie in autogebruik kunnen ontstaan: iedereen heeft een klein, goedkoop accuautootje en voor de vakantie misschien nog een klassieke auto. Dan duikt er een enorm parkeerprobleem op. Als de accuautootjes bovendien klein en licht worden en over computergestuurde sensoren beschikken is het denkbaar dat er hele nieuwe netwerken ontstaan, waar voor de grotere afstanden autootjes aan publieke transportsystemen aanhaken, een beetje zoals de bootjes in De Efteling of skiliften die vertrekken als er iemand in stapt of de onbemande monorail van de luchthaven in Kopenhagen. Misschien worden dat wel autotootjes in een witte-fietsen-concept. Hebben zware treinen, die relatief veel stroom gebruiken, dan nog wel bestaansrecht? We doeken de treinen op en hebben in één keer moderne, comfortabele, zuinige, hart-op-hart transportsystemen. Milieuproblemen zijn er niet meer in de stad. Vrachtwagens rijden mogelijk nog wel op fossiele brandstof. Als die de producten aan de rand van de stad afleveren waar de elektrische auto's ze ophalen ontstaan er dan weidewinkelcomplexen of worden binnensteden elektrisch bevoorrad? Het is maar een gedachteoefening, maar zo zijn er veel te maken.

Overigens is Nederland wat betreft kennis op het terrein van adaptatie misschien een voorloper, op het terrein van mitigatie is de kennis heel matig. Wie een klimaatneutraal huis wil kan het beste een Duitse aannemer inschakelen, enzovoorts.

3.3. Slot

Adaptatie en mitigatie stellen ons dus direct voor grote ruimtelijke vragen. Windmolens op zee of op land? Reserveringen voor overloopgebieden of dijken verhogen? Blijven investeren in oude transportsystemen of een sprong maken naar een nieuw systeem? Decentrale opwekking of centrale opwekking? Enzovoorts, enzovoorts.

Het blijft niet bij puur technische of ruimtelijke vragen. Onmiddellijke verschijnt een heel scala aan maatschappelijke, sociale, morele enzovoorts dilemma's. Sociale dilemma's: juist de armere bevolking in de steden dreigt slachtoffer te worden van hoge energieprijzen waar de rijken in energieneutrale woningen kunnen verblijven. Morele dilemma's: denk aan voedselproductie versus energieproductie. Persoonlijke dilemma's: is consumptie van dierlijke producten nog wel vanzelfsprekend? Marktdilemma's: krijgen we persoonlijke emissiequota of laten we de markt op een of andere manier zijn werk doen? Culturele dilemma's: kunnen we de veenweidegebieden nog wel als weidegebied in stand houden? Geopolitieke dilemma's: gaan we zonne-energie opwekken in Noord-Afrika of streven we naar autarkie?

En achter deze dilemma's komen vervolgens weer ruimtelijke vragen te voorschijn. Zo blijkt dit vraagstuk het karakter van een Droste-blikje te hebben. In planologische termen: van een plan komt een plan.

3.4 Conclusie

Met de nationale adaptatieagenda van de commissie Veerman lopen we weliswaar voor op de meeste landen, maar toch is die agenda nog heel beperkt uitgewerkt en lopen we misschien voluit in de valkuil van de remmende voorsprong. De nationale agenda geeft nog onvoldoende zicht op meekoppelingsmogelijkheden en de samenhangen op regionaal niveau, loopt het risico van maatschappelijke isolatie, kent geen adaptatiestrategie in de zin van omgaan met onzekerheden, geeft nog geen beeld van de regionale en lokale agenda en is vooral erg conservatief in de omgang met bestaande functies en technologie.

De mitigatieagenda kent nog nauwelijks een ruimtelijke uitwerking terwijl de ruimtelijke effecten van mitigatie mogelijk grote zullen dan die van adaptatie. Het is dringend gewenst om op dit punt scenario's te ontwikkelen om de dilemma's en opties boven water te krijgen.

Zowel voor adaptatie als voor mitigatie geldt dat de secundaire veranderingen een enorme ruimtelijke impact kunnen hebben maar inhoudelijk noch beleidsmatig enige serieuze aandacht hebben gekregen.

Hoe de ruimtelijke neerslag van de combinatie van adaptatie en mitigatie er uit zal gaan zien is nog vrijwel tabula rasa. Wel is duidelijk dat de ruimtelijke agenda niet alleen een technische agenda is, maar ook een sociale, culturele, morele, economische agenda.

4. Ruimtelijk ordening: lange lijnen

Een geschiedenis vertellen is een geschiedenis scheppen. In deze paragraaf schets ik een geschiedenis van de ruimtelijke ordening tegen de achtergrond van de vraag wat de rol van ruimtelijke ordening was bij grote inrichtingsopgaven en hoe die rol steeds veranderde in de loop van de tijd. Ik let daarbij speciaal op thema's die in verband met klimaat een rol spelen zoals omgaan met risico's, de spanning tussen urgentie en belang, de spanning tussen korte en lange termijn, de wisselende coördinatiekracht van de ruimtelijke ordening, de verhouding overheid-markt, de rol van idealen en ideologieën. De verschillende betekenissen van ruimtelijke ordening zoals ik die in de inleiding heb geschetst komen worden met deze geschiedenis geïllustreerd: van ruimtelijke ordening als arena of ruimtelijke ordening als juridisch kader tot ruimtelijke ordening als projectiescherm van maatschappelijke idealen.

De haastige lezer kan zich beperken tot de conclusies in paragraaf 4.8.

4.1. Ruimtelijke ordening is als het leven zelf

In de wereld is Nederland beroemd om zijn ruimtelijk ordening, architectuur en stedenbouw. Onze traditie van planning zou voortkomen uit onze 'eeuwige strijd tegen het water' en uit onze, op samenwerking gerichte, egalitaire, democratische cultuur. Een van de mooiste complimenten die Nederlandse planners ooit hebben gekregen komt van de Amerikaanse historica Barbara Tuchman. Haar boeken hebben vaak een sombere toon: we zijn een blunderende, gewelddadige, incapabele, decadente soort. In *Practicing History* eindigt ze onverwacht met een lofzang op Nederlandse waterbouw en de Deltawerken in het bijzonder. 'To drive across the Afsluitdijk between the sullen ocean on one side and the new land on the other is for that moment to feel optimism for the human race'.

In Nederland zelf zijn we niet meer zo optimistisch, we horen de laatste jaren veel klachten over de kwaliteit van de ruimte. We vinden dat het een rommeltje is in Nederland, maar als je luchtfoto's ziet van de Zuidelijke grensgebieden dan kun je op basis daarvan precies de grens intekenen. We klagen over verrommeling, maar zijn erg tevreden over onze dagelijkse leefomgeving. We denken dat het Groene Hart is verdwenen maar als je op Schiphol landt, zie je eindeloos veel groene ruimte. We denken soms dat Nederland bestaat uit bedrijfsterreinen, kassen en infrastructuur maar in dat dichtbevolkte land vind je ook een van de grootste aaneengesloten bossen van West Europa en een van de grootste en gaafste wetlands. Is de onvrede een algemene karakteristiek van onze samenleving op dit moment of heeft het speciaal met de ruimte te maken? Markeren nieuwe concepten als ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling slechts het einde van de ruimtelijke ordening: de overheid zegent alleen nog initiatieven uit de samenleving af, maar heeft

zelf geen visie meer? Hebben we de pretentie van ordening losgelaten en doen we nog slechts lokaal aan gebiedsontwikkeling waarbij de ruimtelijke ordening slechts achteraf codificeert?

Ruimtelijke ordening is in ieder geval al heel lang herordening van de ruimte. Al eeuwen is vrijwel heel Nederland immers al meer of minder intensief in gebruik. Het aanzien van steden en landschappen is op uitzonderingen na, keer op keer veranderd. Bossen werden parkachtige landschappen en vervolgens open heidevelden. Heidevelden werden bebost of omgewerkt tot landbouwgronden. Landbouwgronden wisselden vervolgens weer van schaal en grondgebruik. Binnen één generatie gaan landschappen soms twee of drie keer op de schop. In de steden is het niet anders. Delen van stadscentra zijn gebleven maar op veel plaatsen staat de zoveelste generatie huizen na de laatste stadsvernieuwing te blinken. Grachten zijn gedempt en weer opengemaakt, tramlijnen zijn aangelegd, opgeheven en opnieuw aangelegd. Spoorinfrastructuur en een groot deel van de kanalen zoals we die nu nog kennen verschenen in de tweede helft van de negentiende eeuw plotseling op de kaart. Ruimtelijke ordening gaat met versnellingen en vertragingen gepaard maar stopt nooit. De aanleidingen verschuiven, opvattingen veranderen, de maatschappelijke wensen en belangen verschuiven, de economische en technische omstandigheden veranderen, maar we blijven ordenen. Debatten over ruimtelijke ordening gaan niet alleen over efficiënte of doelmatige inrichting, over procedures, ruimtelijke ordening gaat ook over schoonheid, over liefde en gehechtheid, over verlangen naar een betere wereld, over ideeën, over moraal en politiek, kortom, ruimtelijke ordening gaat over het leven zelf.

4.2. Ruimtelijke planning: lang geleden.....

Ruimtelijke ordening had, zoals het cliché luidt, aanvankelijk veel te maken met de strijd tegen het water. Nederland is immers zelfgemaakt, onttrokken aan het water. De nationale luchthaven: zeven meter onder NAP! Al voor de jaartelling waren we terpen en dammetjes aan het aanleggen. Vanuit die dammetjes ontstonden grote (Rotterdam en Amsterdam) en kleine steden (Monnikendam, Zwammerdam). Overigens vormde het water in veel gebieden die nu hoog en droog liggen, aanvankelijk ook een groot probleem. Uitgestrekte venen en slecht afwaterende beken zorgden ervoor dat een groot deel van Nederland niet in gebruik kon worden genomen.

Van ruimtelijke ordening in formele zin kun je pas spreken als er samenhangende, waterwerken van overheidswege worden aangelegd. In de tijd van de Romeinen was er hier en daar sprake van, maar daarna lang niet meer. In de Middeleeuwen speelden kloosters een grote rol. Die kregen vaak concessies van overheden, machthebbers is wellicht een beter woord, om gebieden te ontginnen. Een van de oudste

concessies is er een uit 1122 waarin een overheid eigendom van gronden, recht op belastingheffing en uitvoering van overheidsgezag overdraagt aan een kloostergemeenschap om daarmee verdiensten in spirituele zin te ontwikkelen. Heel lang bleven overheden zich slechts bemoeien met publieke werken in de vorm van het verlenen van concessies

In de vijftiende eeuw kwamen zo de eerste afspraken tussen overheden en vervoerders tot stand. In de zeventiende eeuw regelde een ordonnantie voor een beurtveer, als vervoerconcessie *avant la lettre*, vergelijkbare onderwerpen als in de huidige tijd een met een vervoerconcessie van een openbaarvervoerautoriteit worden geregeld. De grote veenontginningen in de zeventiende eeuw kwamen tot stand onder regie van overheden die concessies uitgaven met allerlei voorwaarden, niet alleen voor de wijze waarop ontveend moest worden maar ook voor de inrichting van de gronden die achterbleven. Een mooi voorbeeld van een ruimtelijke orde die tot stand kwam via regels in plaats van ontwerpen.

In de zestiende en zeventiende eeuw groeiden de steden in Holland sterk door verschillende oorzaken waarvan de komst van immigranten, de groeiende handel en de turfwinning niet de minste waren. Da Vinci in Italië en Stevin in Nederland zijn de eerste stedenbouwkundigen van de moderne tijd. Da Vinci stelde esthetiek centraal, bij Stevin was de pragmatiek veel belangrijker: hij lette op bereikbaarheid van voorzieningen en toetreding van licht. Die pragmatiek is in de Nederlandse traditie dominant gebleven. De winsten uit de handel werden door private partijen onder andere geïnvesteerd in landaanwinning en drooglegging. Ze schakelden architecten in, maar winstmaximalisatie stond voorop.

Slechts in uitzonderingssituaties gingen overheden zelf aan de slag. De Haarlemmermeer is een mooi voorbeeld van het loslaten van het gebruikelijke concessiemodel in een situatie dat de markt het risico niet wilde dragen en er om meerdere redenen toch resultaten moesten worden geboekt (Het Lege Land, Auke van der Woud, 1988). In 1808 droeg de minister van Binnenlandse Zaken de waterstaatsdienst op een plan te maken voor de droogmaking van de Haarlemmermeer. De uitvoering was kostbaar en riskant zodat er weinig belangstelling was bij particulieren of het hoogheemraadschap. In 1819 volgde weer een plan, maar het rijk bleef op afstand en er gebeurde verder niets. In 1837 was de situatie zo dreigend dat Willem 1 vond dat hij actie moest ondernemen. Er werd een staatscommissie ingesteld en in 1838 werd er een staatslening uitgeschreven. Na dertig jaar voorbereiding was de drooglegging een staatszaak geworden.

Naast waterwerken kregen ook militaire verdedigingswerken een sterk structurerende betekenis. Stedenbouw, militaire en waterwerken bleken samenhang te hebben: steden kregen structuur binnen dure fortificaties die konden worden gefinancierd

met stadsuitbreiding en die weer aan moesten sluiten op waterlinies die zowel een waterhuishoudkundige als militaire functie hadden. Grote externe druk dwong tot samenhangende planning.

Hoewel die samenhangende planning dus slechts bij uitzondering tot stand kwam wil dat nog niet zeggen dat het dan altijd succesvol was. Een voorbeeld van een weinig rationele investering is Pampus. In de jaren 1870 was er een Frans-Duitse oorlog. De Nederlandse regering maakte een plan om Amsterdam beter te kunnen verdedigen tegen mogelijke aanvallen vanaf water. Over een afstand van 138 kilometer werd een ring van 42 forten gebouwd die allemaal ongeveer 15 kilometer van het centrum van Amsterdam aflagen, de 'Stelling van Amsterdam'. Al voor de bouw van Pampus was het de militairen duidelijk dat dit fort nooit een militaire functie zou hebben. Toenmalige politici drukten echter door en schiepen met hun gebrek aan terughoudendheid een eerste voorbeeld van 'goldplating'.

Volgens Van der Cammen en De Klerk (Ruimtelijk ordening: van grachtengordel tot VINEX-wijk, 2006) ontstond in de zeventiende eeuw een ontwerpdoctrine voor ruimtelijke plannen waarbij maatvoering, scheiding van functies, functionele en formele samenhang naast esthetiek een rol speelden. De machthebbers trokken stedenbouwkundige aan om via zonering en welstandsbepalingen de gewenste sociale segregatie vorm te geven. Gemeenten ontwikkelden instrumenten als voorkeursrecht, onteigeningsmogelijkheden en subsidies. Wat heden ten dage nog steeds een discussiepunt is, hoe om te gaan met de waardevermeerdering van grond die een andere bestemming krijgt, was toen ook al een onderwerp van heftige discussie. Ook toen al was ruimtelijke planning een spel op het raakvlak van inhoudelijke, sociaal-politieke en financiële belangen.

We klagen wel eens over regels maar die waren er ook in de zeventiende eeuw al. Toen de landgoederen van 's Gravenland werden ontwikkeld lag er een vuistdik boek met aanwijzingen voor de bouw, de inrichting, maatvoering, de beplanting en het gebruik. Regels hadden ook vaak op een andere manier een ordenende, structurende werking: molens hadden recht op wind, eendenkooien hadden recht op vrije ruimte, gevaarlijke of hinderlijke bedrijven moesten op afstand blijven.

Na de zeventiende eeuw volgden twee eeuwen waar planning of ordening weinig populair waren. De bevolking groeide namelijk niet meer maar kromp. Rond 1800 was Nederland wel een van de meest verstedelijkte naties ter wereld maar er was ook veel verval, veel huizen stonden leeg en hele straten werden afgebroken. Van der Cammen en De Klerk (2006) geven aan dat met de verbetering van de hygiëne de bevolking in de tweede helft van de negentiende eeuw sterk begon te groeien. Gecombineerd met de

opkomst van de technologie en industrie ontstond er vanaf 1850 een nieuwe dynamiek. Door de afschaffing van allerlei vormen van marktbescherming kreeg de economie een extra impuls. Diezelfde zeer liberale politieke wind maakte een planmatige ruimtelijke ordening weinig populair. Woningbouw en stadsontwikkeling kregen dan ook nauwelijks aandacht. Bij gebrek aan overheidsbemoeienis konden ontwikkelaars winstmaximalisatie voorop stellen. Dat leidde ertoe dat de vele armen woonden onder erbarmelijke condities. Eind van de negentiende eeuw woonde 24% van de gezinnen in een eenkamerwoning en 31 % in een tweekamerwoning. De straten waren smal en de woningdichtheden hoog (200 woningen per hectare, vijf tot zes maal zo veel als in de huidige VINEX-wijken).

De stedenbouw als bijdrage aan aantrekkelijke steden en een goed leefmilieu is in de negentiende eeuw aan Nederland voorbij gegaan. In veel Europese landen waren er heftige reacties op de armoede en erbarmelijke leefomstandigheden, in Nederland bleef dat beperkt. De overheid bemoeide zich niet met welstand, er waren geen effectieve instrumenten voor onteigeningen en de koopkrachtige vraag ontbrak. Thorbecke zei het zo: 'Verfraaiing is geen openbaar nut en de vorm van een gevel geen overheidszaak'. De woningbouw was hoofdzakelijk particulier initiatief maar in de tweede helft van de negentiende eeuw werd er door overheden wel heel veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van communicatie-infrastructuur, wegen, spoorwegen, kanalen en havens. Men vond dit noodzakelijk omdat de markt het niet goed oppakte en Nederland op achterstand raakte ten opzichte van andere landen die al veel eerder aan een industrialisatieproces waren begonnen. Auke van der Woud beschrijft dit op inspirerende wijze in zijn boek Een nieuwe wereld (2006).

Tot aan de twintigste eeuw heeft de overheid dus een beperkte rol gespeeld in de ruimtelijke inrichting. Men werkte vaak met concessies en algemene regels. Soms investeerden overheden zelf. Dan moest daar een evident belang mee zijn gediend zoals bij de verdediging tegen water of vreemde mogendheden of bij de aanleg van infrastructuur ten behoeve van economische ontwikkeling. Bij inrichtingswerken zijn pragmatiek, economie en techniek belangrijker dan grote idealen of utopische concepten.

Het is opvallend dat vanaf de vijftiende eeuw er in veel West-Europese landen utopieën verschijnen waarin ook ruimtelijke inrichting van steden en ommeland een grote rol spelen. In de zeventiende eeuw verschijnt er vrijwel jaarlijks een utopie. Met Bacon's Het nieuwe Atlantis krijgt de wetenschap daarin steeds vaker en steeds meer een autonome positie. In de achttiende eeuw verschijnen er uitgebreide utopische ontwerpen voor steden in Frankrijk en Engeland. Vanaf de negentiende eeuw worden die steeds vaker ook concreet vormgegeven, in Engeland en Frankrijk, maar vaak ook in de Verenigde Staten (Zie voor een uitgebreid overzicht van de geschie-

denis van de utopie Verlangen goed te leven, Utrecht, 2008). Dat utopische debat heeft in Nederland tot eind negentiende eeuw nauwelijks een rol gespeeld. Hier was, ook in de ruimtelijke ordening, pragmatiek dominant.

4.3. De start van de twintigste eeuw: opkomst modernisme

Begin van de twintigste eeuw nam het modernisme een grote vlucht. Het Centraal Bureau voor de Statistiek was net opgericht (1899). Het vertrouwen groeide dat overheid en wetenschap samen een betere wereld tot stand konden brengen. Zoals Van der Woud laat zien is dat aanvankelijk nog een kwestie van ingenieurskunst, maar de ideologie begon zich te verbreden met sociale en esthetische doelen.

In Nederland is een vroeg voorbeeld daarvan onze bekende Berlage. Hij streefde naar een visuele eenheid en ordelijke schoonheid en sloot aan bij de esthetische en filosofische opvattingen van de arts and crafts beweging. Stedenbouw moest de gemeenschapsvorming ondersteunen en tegelijkertijd praktische oplossingen bieden voor de woningnood in een goede ruimtelijke compositie met een regierol voor de overheid: stedenbouw als overheidskunst. Deze opvatting van de rol van de overheid is heel specifiek voor deze periode.

Een voorbeeld van een utopische stedenbouwer in een buurland in dezelfde periode is Ebenezer Howard met Garden Cities of To-morrow. Hij ging daarin uit van een regionaal verstedelijkingsmodel waarmee hij de ontwikkeling van relatief kleine steden, in het groen, op goedkope landbouwgrond, op afstand van de grote steden, wilde stimuleren als alternatief voor de grote steden met hun slechte woningen en vastlopend verkeer. Howard ontwikkelde in Engeland een paar steden met particuliere ontwikkelingsmaatschappijen. Van de overheden verlangde hij slechts dat ze zorgden voor handhaving van welstandseisen en voor harde groenzones tussen de steden. Deze accenten zijn nog steeds herkenbaar in de Engels planningstraditie. Vanuit een overheidsperspectief kun je dit zien als een concessiemodel avant la lettre. In Nederland zijn er heel wat tuindorpen en tuinwijken gerealiseerd maar niet als zelfstandige nieuwe steden en zonder veel utopische pretentie.

Na een eeuw waarin de overheid zich op veel terreinen terughoudend had opgesteld, kwam in 1901 de Woningwet tot stand. Velen zien dat als het begin van een nationale zorg voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Je zou het ook kunnen zien als een actie die werd afgedwongen door evidente binnenlandse ellende en zeker ook voortkwam uit welbegrepen eigenbelang van regenten die waren geschrokken van de grote sociale onrust in het buitenland. De abominabele kwaliteit van de woningen en wijken bracht de rijksoverheid ertoe om van de groeiende gemeenten te eisen dat ze uitbreidingsplannen zouden opstellen. Woningbouwcorporaties wer-

den opgericht om goede en goedkope woningen beschikbaar te krijgen én om een impuls aan gemeenschapsvorming en esthetische vorming te geven. Esthetische en sociale criteria beginnen zo meer belang te krijgen in het ruimtelijk domein

Na de eerste wereldoorlog maakte de verbeterde infrastructuur en openbaar vervoer pendel mogelijk. Veel welgestelden trokken naar randgemeenten. Dat ging ten koste van de centrumgemeenten die snel randgemeenten gingen annexeren om zo op meer gewestelijk niveau te kunnen plannen. Als reactie op de verstedelijking ontstonden toen ook initiatieven om de natuur te beschermen. Bekend is de oprichting van de Vereniging Natuurmonumenten maar er werden al snel veel meer initiatieven genomen. Die aandacht kwam niet alleen van pure natuurbeschermers. De stedenbouwers zagen ook steeds meer de noodzaak van groen in de directe leefomgeving en daarbuiten.

In de loop van de jaren 20 kwamen gewestelijke plannen op. Men wilde verband brengen tussen de ontwikkeling van woningbouw en verstedelijking, behoud van natuurgebieden en de ontwikkeling van infrastructuur op regionaal niveau. Gemeenten waren echter sterk gehecht aan hun autonomie.

4.4. Het tweede kwart: naar een wetenschappelijk planning

In het tweede kwart van de twintigste eeuw zette de professionalisering en verwetenschappelijking van de ruimtelijke planning door. Van der Woud (2008) geeft aan hoe eind van de negentiende eeuw klokken in Nederland letterlijk gelijk werden gezet en ruimtematen gestandaardiseerd.

Die rationalisering zette zich ook voort in de ruimtelijke ordening. Le Corbusier definieerde een huis als een machine om in te wonen en ruimtelijke ordening werd als een functionele activiteit gedefinieerd: wonen, werken, recreëren en transport moesten volgens de grote ontwerperpers, (Le Corbusier, Frank Lloyd Wright, in ons land Van Eesteren, Oud en Duiker) een wetenschappelijke basis hebben. Le Corbusier. Ook hij zette zich af tegen de slechte woonomstandigheden in de grote steden. Zijn alternatief komt tot uiting in ontwerpen als La Ville Radieuse (1935): ontwerpen met ruim opgezette steden met enorme woontorens. De echo van zijn ontwerpen weerklinkt in een boek van Duiker over Hoogbouw uit 1930, weerklinkt heel duidelijk in het Brasilia van de jaren 50 en weerklinkt zachtjes in het ontwerp voor de Bijlmer uit 1960 en tal van andere suburbs.

Een prachtig voorbeeld van een visionair ontwerp op wetenschappelijke basis is het Algemene Uitbreidingsplan van Amsterdam (AUA, 1934). Van Eesteren maakte als een van de eersten gebruik van de nieuwe wetenschappen sociologie en geografie. Dit plan

heeft de rest van de eeuw in belangrijke mate richting gegeven aan de ontwikkeling van Amsterdam. Het gaf toen al aan dat een groot deel van de woningbouw alleen al nodig zou zijn voor gezinsverdunding, vervangende nieuwbouw en 'cityvorming'. Het feit dat Amsterdam een stad met een sterke regionale structuur is gebleven met groene lobben en parken, is mede te danken aan dit plan in combinatie met het actieve grondbeleid van Amsterdam. Rotterdam met zijn wijde omgeving is een tegenvoorbeeld: vanwege het ontbreken van een dergelijk plan is het een structuurloos stedelijk veld geworden.

Overigens zijn, zoals Alain de Botton laat zien in 'De architectuur van het geluk', de grote modernisten wel degelijk esthetici, alleen verkopen zij hun smaak als uitkomst van wetenschappelijke en technische afwegingen. Voor ontwerpers is het moeilijk om een esthetisch standpunt in te nemen, voor politici is het tegenwoordig bijna onmogelijk om te gaan staan voor wat zij schoonheid vinden. Dit is nog steeds een groot probleem in de ruimtelijke planning.

De oplossing wordt vaak gezocht in de vorm van een prijsvraag of een andere tactiek om de keuze buiten het politieke circuit te plaatsen. Een particuliere opdrachtgever of marktpartij heeft minder last van dit dilemma. Dit thema is ook nu nog actueel.

Met de opkomst van het modernisme werd het scheidingsdenken steeds dominanter: gebieden voor wonen, werken en recreëren werden uit elkaar gelegd. Deze filosofie is de hele twintigste eeuw dominant gebleven.

Overigens zakte in de crisis van de jaren dertig, mede als gevolg van de bezuinigingsstrategie van Colijn, de gemeentelijke en corporatiebouw in van bijna 140.000 woningen in de jaren twintig tot ruim 40.000 woningen in de jaren dertig. De private ontwikkelaars zorgde in de crisisjaren voor de tuinvijken die nu nog zo gewaardeerd worden. We kunnen daarvan leren dat een crisis niet perse tot minder kwaliteit hoeft te leiden.

In de jaren dertig nam vooral in westen van het land de streekplanning in populariteit toe. Op veel plaatsen ontstonden particuliere organisaties die zich zorgen maakten over de ontwikkeling van het platteland, vooral de lintbebouwing werd als een plaag gezien. In het interbellum vond men al dat stad en land zo goed mogelijk gescheiden moesten blijven, niet vanwege de waarden van het platteland, zoals later als motief gold, maar om het vertrek van koopkrachtige stedelingen uit de steden tegen te gaan. Stedelijke tuinvijken hielpen daarbij. De scheiding van stad en land is een voorbeeld van een doctrine die in stand blijft hoewel de motieven veranderen.

De bezetter introduceerde een centralistische planning met verplichte streekplannen die dominant waren over de gemeentelijke plannen. In 1941 werd de Rijksdienst voor het Nationale Plan opgericht. De taak van die dienst was het samen-

hangend ontwikkelen van wonen, werken, ontspanning en verkeer waarbij niet de technische maar de 'ideële gerichtheid' bepalend moest zijn: "Iedereen zou het als een burgerplicht en een voorrecht moeten zien om aan het welslagen van dit plan bij te dragen". Volgens Van der Ham was tot die tijd Rijkswaterstaat de belangrijkste ruimtelijk ordenende speler geweest en liet die zich zijn positie niet zo maar ontnemen. Infrastructuurplanning bleef zich de tweede helft van de vorige eeuw min of meer zelfstandig ontwikkelen. In de Tweede Nota werd bijvoorbeeld het Groene Hart een belangrijke plaats gegeven maar in de bijlage, het structuurschema voor het hoofdwegennet, werden er wegen aangekondigd die het hart van alle kanten doorsneden. Ook de positie van de Rijksdienst IJsselmeerpolders was zo krachtig dat de centrale ruimtelijke ordening nauwelijks invloed had.

4.5. Ruimtelijke planning en ordening: de opbouw van de verzorgingsstaat

Na de Tweede Wereldoorlog was er veel te doen: de productiecapaciteit was voor 60% verdwenen, de meeste trams en treinen waren weg, bruggen gebombardeerd, bijna 10% procent van de cultuurgrond stond onder water en heel veel woningen waren vernietigd of beschadigd. De watersnood van 1953 vormde kort na de oorlog nog een extra uitdaging, te meer daar een geboortegolf optrad na de oorlog. Tot 1970 stond alles in het teken van herstel en het oplossen van de woningnood.

Planning en ordening werden gezien als noodzakelijk om de economie te stimuleren en de schaarse middelen rechtvaardig te verdelen. De overheid werd niet meer gezien als een bedenkelijk parasitair organisme maar als een sober, noodzakelijk en wijs orgaan. September 1945 werd het Centraal Planbureau werd opgericht. Lonen, voedselprijzen en bouwcontingenten werden strikt gereguleerd. De overheid was ook actief in het stimuleren van basisindustrieën (Hoogovens, mijnbouw, DSM) en commerciële dienstverlening (Postbank, PTT). De collectieve uitgaven stegen van 10% in 1900, 20 % in 1910 en 32% in 1950 naar 46% in 1970 van het BNP.

Het geloof in centrale planning kwam ook tot uiting in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die in 1965 werd ingevoerd. Opvallend is dat in deze wet desalniettemin het subsidiariteitsbeginsel uitgangspunt is. 'Decentraal wat kan' was ook toen al het motto. Er was veel aandacht voor de verschillende rollen en bevoegdheden van de verschillende overheden en veel aandacht voor procedures, rechtsbescherming en overleg. De ruimtelijke ordening nam een centrale, maar vooral bescheiden positie in. Er was bijvoorbeeld geen eigen budget. Ook op dit punt loopt nog steeds debat, waarbij drie opvattingen om voorrang strijden. Sommigen vinden dat de ruimtelijke ordening vooral moet coördineren en faciliteren, anderen vinden dat de ruimtelijke ordening eigen doelstellingen moet hanteren en weer anderen vinden dat een budget wenselijk is om (strategisch) in te kunnen zetten.

In vrijwel alle grote steden speelde in de jaren zestig en zeventig sanering en herstructurering van stadscentra, aanleg van nieuwe wijken en industrieterrein met een scheidingsfilosofie en verbetering van verkeersverbindingen. Vaak ging dit gepaard met verkeersdoorbraken, demping van grachten, aanleg van binnenstadsringen en uitplaatsing van oude industrie en ziekenhuizen. De gemeentelijke overheid stond centraal bij de planning en uitvoering. Bij uitzondering ontwikkelde en realiseerde een ontwikkelaar een samenhangend plan, zoals in Utrecht met Hoog Catharijne. De woningbouw kende ook enorme veranderingen. Een wijksgewijze ontwikkeling is nu een vanzelfsprekendheid maar was toen een nieuw concept. De wijk als sociaalruimtelijk model om een gemeenschapsleven mogelijk te maken in een sociaal gemengde bevolkingsopbouw was een nieuw ideaal.

De Bijlmer is vaak aangehaald als voorbeeld van een samenleving die niet maakbaar bleek. Met veel bevolgenheid werd een verticale tuinstad met een sterke eigen identiteit, ruime woningen en mogelijkheden voor bewoners om activiteiten te ontplooien opgezet die volkomen mislukte door een complexe samenhang van factoren die variëren van onverwachte immigratie tot slecht openbaar vervoer.

De verstedelijking kreeg steeds meer het karakter van suburbanisatie, wonen en werken groeiden uit elkaar en de mobiliteit steeg sterk. Waar er voor de oorlog nog nauwelijks forensen waren was dat in 1970 al een derde van de beroepsbevolking. Het aantal auto's groeide van enkele honderdduizenden tot miljoenen.

In deze tijd kwamen ook projecten tot stand die de nationale ruimtelijke structuur definitief hebben veranderd: de Zuiderzeewerken en de Deltawerken. De planvorming voor deze projecten lag niet bij de nationale ruimtelijke ordening maar voor een groot deel bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit illustreert hoe beperkt de invloed van de minister van Ruimtelijke Ordening ook toen al was.

In de opbouwjaren werden de middelen voor woningbouw en utiliteitsbouw vanuit Haag gestuurd op basis van het Nationaal Bouwplan en de Industrialisatienota. Al snel bleek het economisch zwaartepunt van de Randstad zo sterk te zuigen dat perifeer Nederland dreigde leeg te lopen en men bang was dat de Randstad vol zou lopen. In 1956 verscheen een brochure met de naam Het Westen en Overig Nederland. Kort daarop, in 1960, verscheen de Nota inzake de ruimtelijke ordening, die sindsdien bekend staat als de eerste nota over de ruimtelijke ordening. Deze nota ging over de verhouding doelmatigheid en rechtvaardigheid. De grote zorgen die men zich terecht kon maken als men ontwikkelingen extrapoleerde, leidden tot een actief spreidingsbeleid tot in de jaren zeventig. Er kwamen allerlei subsidies voor vestiging, verplaatsing en ontwikkeling.

Midden jaren zestig berekende het CBS dat we in het jaar 2000 twintig miljoen Nederlanders zouden hebben. Die berekeningen waren een impuls voor de ontwikke-

ling van allerlei rigoureuze plannen variërend van afsluiting van de Westerschelde en een internationale luchthaven in een ingepolderde Waddenzee, tot bebouwing van de Ooijpolders. De Tweede nota over de ruimtelijke ordening (1966) was een antwoord op deze verwachting in de traditie van de ruimtelijke planning: gebundelde deconcentratie. Er mochten geen grote steden ontstaan en het platteland mocht evenmin vollopen. Er kwam een nationale kernhiërarchie op wetenschappelijke basis. Deze nota bevatte voor het eerst een visie op de ruimtelijke hoofdstructuur. De te hoge groeiprognozes leidden tot grondaankopen die veel gemeenten in financiële problemen hebben gebracht en men bleek veel te optimistisch over het spreidingsbeleid.

De eerste nationale ruimtelijke nota's hadden het karakter van ruimtelijke vergezichten, sociaalruimtelijke concepten voor de lange termijn maar tegelijkertijd waren de doelstellingen duidelijk en ambitieus: een rechtvaardige welvaartsverdeling, goede bereikbaarheid, handhaving van het onderscheid tussen stad en land. De aanwijzing van Rijnmond als centrale locatie voor petrochemische industrie of de Veluwe als recreatie en natuurgebied zijn voorbeelden van meer concrete doelen. Dat Shell later afdwong dat Moerdijk zou worden ontwikkeld werd door velen gezien als een nederlaag van de ruimtelijke planning. De machtsbalans in de verhouding markt-overheid wisselt regelmatig van aangezicht.

Het landelijk gebied kreeg in de Tweede Nota vooral aandacht als gebied dat niet verstedelijkt moest worden. In de praktijk ging de ministerie van landbouw over de inrichting van het landelijk gebied en de minister van ruimtelijke ordening nauwelijks. Het ministerie nam met een eigen inrichtingsdienst, eigen opleidings- en onderzoeksinstituten tot en met een universiteit toe en een eigen voorlichtingsapparaat, het landelijk gebied rigoreus op de schop. In de jaren zestig ging het om pure landbouwkundige verbetering: ontginning, ontwatering, schaalvergroting. In de jaren zeventig werd de maatschappelijke weerstand zo groot dat er ook aandacht ging naar landschap en cultuurhistorie.

In de loop der jaren nam ook de milieuvervuiling schokkende vormen aan: smogalarm, vissterfte, bodemvervuiling. Grenzen aan de Groei (1972) van de Club van Rome was het begin van een lange reeks publicaties die definitief duidelijk maakte dat milieuproblemen niet langer als een tijdelijke en lokaal probleem kon worden gezien. Sinds die tijd zijn lokale en regionale milieuproblemen in de rijkere delen van de wereld vaak snel en effectief aangepakt. Er zijn ook voorbeelden van mondiale milieuproblemen die snel werden aangepakt zoals emissie van stoffen die de ozonlaag aantasten. Geleidelijk aan wordt duidelijk dat we met de huidige milieuproblemen niet meer met de traditionele middelen kunnen worden opgelost. De klimaatproblematiek leert dat het niet meer om een klassiek milieuprobleem gaat maar om het beheer van voorraden en concurrentie om het gebruik van de ruimte, waarbij we doorlopend aanlopen tegen de grenzen van afwenteling in ruimte en tijd.

4.6. Recessie, emancipatie en kentering

Het laatste kwart van de twintigste eeuw begon slecht met twee oliecrises in de jaren zeventig. Midden jaren tachtig was de werkloosheid gestegen tot 17%. Het percentage van het nationaal inkomen voor collectieve uitgaven steeg naar 70% in 1984. De uitgaven kwamen terecht in consumptiegericht inkomensoverdrachten. De investeringen van overheden in openbare werken daalden met tientallen procenten.

Aan een kant was er nog vertrouwen dat de wetenschap een belangrijk anker zou bieden voor de politiek, die hoop werd onderstreept door de oprichting van de WRR in 1972. Aan de andere kant namen de onzekerheden en de grote maatschappelijke tegenstellingen zo toe dat vanaf 1970 de blauwdrukplanning in diskrediet raakte. Meer en meer werd ruimtelijke ordening een kwestie van procesplanning. De relatie met architectuur en stedenbouw werd minder sterk en strategische besluitvorming werd het slagwoord. Daarmee werd bedoeld dat alleen moet worden vastgelegd waar we het voor de korte termijn over eens zijn. Wetenschappelijk onderzoek werd niet meer vanzelfsprekend geaccepteerd, het ging om politieke keuzen. Belangentegenstellingen werden nu gezocht en geëxpliciteerd in alternatieven, men ging niet meer uit van consensus voor een wenkend perspectief. Bij deze benadering hoorde ook een uitgebreid circus van inspraak in alle fasen van het besluitvormingsproces.

Een van de terreinen waarop die coördinerende rol sterk naar voren kwam was dat van de stadsvernieuwing. Veel wijken met slechte, kleine woningen werden aanvankelijk gesloopt en als nieuwbouwwijk aangepakt. Daar kwam meer en meer protest tegen en geleidelijk ontstonden vormen van stadsvernieuwing die meer historische kwaliteit in stand hielden, ruimte boden aan zittende bewoners en vooral goedkoop waren. Achteraf bleek het 'bouwen voor de buurt' maar van betrekkelijke betekenis. Voor de stedelijke centra begon de filosofie ook te veranderen. De structuurplannen voor cityvorming raakten uit de mode. Het idee van nieuwe groeikernen om de bestaande steden niet al te groot te laten worden was al oud. Met de woonwensen van een nieuwe generatie die een huis met een tuin wilden, een stevig subsidieprogramma en een landelijk steunpunt kwamen de groeikernen in de jaren tachtig echt op stoom: Zoetermeer, Purmerend Houten, Lelystad, Hoogvliet en Spijkenisse zijn bekende namen geworden.

Het spreidingsbeleid had deels evidente successen, zoals in Limburg, maar kende ook evidente missers, zoals de havenontwikkeling in het Noorden.

De recessie die volgde op de tweede oliecrises duurde tot halverwege de jaren tachtig. Interessant is dat bij velen het idee leefde het idee dat Nederland wel af was. Het hoofdwegennet leek voldoende, het spreidingsbeleid was achterhaald en wat betreft de verstedelijking kon het groeikernenbeleid worden afgebouwd om meer te

investeren in het bestaand stedelijk gebied. De achterblijvende economische ontwikkeling was nog een groot probleem. De bedrijfswinsten waren laag, de staatstekorten groot en de werkloosheid dramatisch. De verzorgingsstaat was geïmplodeerd, meer marktwerking en verbetering van de internationale concurrentiepositie waren aan de orde. Goede vestigingsvoorwaarden bieden voor internationale bedrijven en vooral Nederland als distributieland goed op kaart zetten werden gezien als sleutelfactoren. Het akkoord van Wassenaar legde de basis om vanaf 1982 tot eind jaren negentig op basis van goed overleg tussen werkgevers en werknemers de ernstige problemen aan te pakken.

Tal van activiteiten werden geprivatiseerd of verzelfstandigd. In de volkshuisvesting veranderde veel: locatiesubsidies werden afgeschaft en de corporaties werden verzelfstandigd. Ook de ruimtelijke ordening werd geacht een steentje bij te dragen. De Vierde Nota ruimtelijke ordening (1988) gaf een nieuwe koers aan het ruimtelijk beleid. In plaats van de klassieke nadruk op principes als rechtvaardigheid ging het over kansen benutten. Op nationaal niveau stonden de mainports centraal. De Betuweroute en de HSL-zuid passen in dit concept. Waar het in de eerdere nota's nog ging om de best wederkerige samenhang tussen ruimte en samenleving ging en om begrippen als rechtvaardigheid en gelijkheid, werd nu het abstracte begrip kwaliteit kerndoel, ruimtelijke kwaliteit zelfs. Er werd teruggegrepen op de typologie van de Romeinse bouwmeester Vitruvius: *venustas*, *utilitas* en *firmitas*, vertaald in belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Het gaf lagere overheden alle ruimte voor eigen invulling.

Begin jaren tachtig was toestand van natuur en landschap zo dramatisch dat voor velen duidelijk werd dat de landbouw moest worden afgeschreven als natuurbeheerder. Het idee dat de natuur vooral ruimte moest krijgen buiten de landbouwgebieden in de vorm van een ecologische hoofdstructuur, sloeg neer in het Natuurbeleidsplan (1990) dat parallel aan de Vierde Nota werd ontwikkeld. Zoals gebruikelijk bij LNV-beleid in die tijd was het nauwelijks afgestemd met het nationale ruimtelijk beleid. Het concept Ecologisch Hoofdstructuur werd een internationaal succes en is tot op heden tot op grote hoogte daadwerkelijk uitgevoerd. Omdat er nauwelijks sprake was van ruimtelijke coördinatie werden ook kansen gemist om te EHS een bredere maatschappelijke inbedding te geven.

Na de val van het Kabinet Lubbers over belastingaftrek voor woon-werkverkeer wilde de PvdA in het nieuwe kabinet meer invloed op de toekomstige stadsuitbreiding. Er werd een concreet bouwprogramma ontwikkeld. De Vierde Nota Extra (VINEX, 1990) gaf hele concrete en gedetailleerde aanwijzingen voor de locatie van nieuwe wijken die tot op heden nog VINEX-wijken heten. De nieuwe wijken moesten compact worden gebouwd en goed zijn verbonden met openbaar vervoer. De maakbare samenleving stak duidelijk weer even de kop op. De samenwerking tussen markt en overheid kreeg een totaal nieuwe inhoud. Vaak kwam het erop neer dat de positie van de gemeenten zwakker werd en de projectontwikkelaars aan de programmeringskraan

zaten. De ontwikkeling heeft tot veel debat over het grondbeleid geleid. Omdat de locaties bekend waren konden speculanten hun slag slaan. Veel boeren en projectontwikkelaars kijken dan ook met plezier op deze vorm van planning terug. De positie van de grondeigenaren was zo sterk dat gemeenten in een zwakke onderhandelingspositie stonden. Er werd een grondexploitatiewet in voorbereiding genomen om de positie van de gemeenten in de toekomst enigszins te versterken.

Midden jaren negentig was de woningbouw in de VINEX-locaties goed op gang. Aanvankelijk was er veel commentaar op de kwaliteit maar begin 21ste eeuw worden ze toch algemeen als een succes gezien. De publieke voorzieningen (groen, openbaar vervoer) zijn vooral in het begin nogal eens gesneuveld in de loop van de planvorming en de koppeling met infrastructuur en openbaar vervoer in het bijzonder kwam vaak veel later tot stand dan gepland. De samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat was ook nu weer niet altijd even geslaagd.

De nationale ruimtelijke planning liet de traditionele rol als coördinator vrijwel los. Daarnaast was er een tendens in de Vierde Nota om meer projectmatig te werken dan op basis van uitgewerkte plannen. Een tendens die uiteindelijk leidde tot wat we tegenwoordig gebiedsontwikkeling noemen? Eind jaren tachtig zocht het kabinet Lubbers en eind jaren negentig het kabinet Kok, nieuwe vormen van publieke en private samenwerking. Uit de eerste pogingen kwam niet veel goeds voort, een paar tunnels waar de rekenkamer later heel kritisch over was. Later verscheen een nota Meer Waarde door Samen Werken en werd een kenniscentrum voor PPS opgericht.

4.7. Weer groei en weer recessie

Een traag herstel leidde begin jaren negentig tot daling van werkloosheid en van overheidsstekorten. Vanaf midden jaren negentig stegen de bedrijfswinsten flink en veel kapitaal werd geëxporteerd. Overheidsinvesteringen kwamen nog maar moeizaam tot stand. In 1993 werd begonnen met gerichte inzet van aardgasbaten, een jaar later werd de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking opgericht die in lijn met de strategie van de Vierde Nota een investeringsprogramma uitwerkte.

Met de mainports ging het buitengewoon goed. Schiphol groeide als kool en keer op keer werden de groeiperspectieven verruimd met een doorlopende stroom van protesten op de achtergrond. Als compensatie voor de groei van het aantal vliegbewegingen was in het kader van de VINO al besloten het netwerk van Hoge Snelheids Lijnen, de verbinding Brussel-Schiphol/Amsterdam in het bijzonder, te versterken. Na ampele discussie werd besloten dat die HSL het Groene Hart niet mocht aantasten. Het resultaat van politieke discussie was een peperdure tunnel onder een aardappelveld waar niemand gelukkig mee was. De politieke logica begon de wetenschappelijke steeds meer te vervangen. De andere mainport, de haven van Rotterdam, groeide eveneens voorspoedig. Na decennia discussie werd in de jaren negentig besloten tot een tweede maasvlakte.

Na eindeloze vertraging in het inspraak- en overlegcircuit illustreert dit project een nieuwe bron van vertraging: de complexiteit van de wetgeving is inmiddels zo groot dat als een partij een beroep doet op de Raad van State de kans groot is dat de Raad een procedurefout ontdekt en de ontwikkeling wordt stopgezet. De Commissie Elverding heeft inmiddels voorstellen gedaan om deze complexiteit hanteerbaar te maken. In aansluiting op de ontwikkeling van de haven werd besloten een aparte spoorlijn aan te leggen. Ook dit werd een moeizaam traject met veel protesten, budgettaire tegenvallers en vertragingen. In 2010 ligt er een lijn die matig wordt gebruikt. Deze twee grote projecten hebben het vertrouwen in de manier waarop de politiek met dergelijke opgaven omgaat beschadigd. De politiek had het primaat nu wel naar zich toegetrokken maar verviel vervolgens in dure afkoopstrategieën om alsnog lokaal draagvlak te krijgen. Deze ervaring was één van de aanleidingen om een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening te gaan maken zodat er meer doorzettingsmacht bij hogere overheden kwam. Het was opvallend dat bij de voorbereiding van het nieuwe ruimtelijk beleid aanvankelijk sterk met kwantitatieve analyses werd gewerkt, want in de loop van de jaren negentig was planning steeds minder programmering van beleidsprocessen geworden en meer gericht op gedrags- en onderhandelingsprocessen. Door partijen als de SER, de VROM-raad en de WRR werd inmiddels gepleit voor een nieuw type ruimtelijke planning: ontwikkelingsplanologie. Die zou gericht moeten zijn op gebiedsgericht maatwerk en op het bij elkaar brengen van investeringsmiddelen. Deze beweging sluit aan bij een beweging in de bestuurskunde waar de afgelopen tien jaar het begrip governance populair werd: er is geen eenduidig aansturingspunt, meerdere overheden maar ook andere partijen oefenen invloed uit op besluitvorming.

Men begon aan een nieuwe nationale ruimtelijke nota onder een politiek gesternte waarbij aan ruimtelijke ordening op nationaal niveau nauwelijks nog behoefte leek te bestaan: minder overheid, minder 'bestuurlijke drukte', 'decentraal wat kan' en 'ruimte voor ontwikkelingsplanologie' waren de slagwoorden van de Nota Ruimte. Tegelijkertijd werd geprobeerd met een nieuwe WRO, Grondexploitatiewet, een integrale omgevingsvergunning en sanering van regelgeving het systeem beter te laten functioneren en meer doorzettingsmacht te organiseren van hogere overheden ten opzichte van lagere.

Deze ontwikkeling wordt wel geduid als een ontwikkeling naar een meer Angelsaksisch model (meer ruimte voor individuen, grondeigenaren in het bijzonder, minder regels en minder overleg, maar niet perse minder krachtige regels, conflictoplossing via de rechter) ten koste van het Rijnlands model (sterk accent op gelijke behandeling en consensus, wat leidt tot veel bureaucratie, overleg, uitgebreide procedures en gedoogbeleid). De strakke regels die bij het Angelsaksische model horen zijn echter niet erg in beeld. Zo zitten we qua planningscultuur in een overgangsgebied waar een nieuwe etiquette zich nog moet uitkristalliseren.

Het is echter niet alleen een neiging naar de klassieke Angelsaksische cultuur die aan de orde is. De Angelsaksische cultuur zelf is de laatste decennia meer en meer onder invloed gekomen van een extreem liberale ideologie. Die verandering heeft ook ver buiten die cultuur impulsen gegeven om de positie van de overheid te verkleinen en meer ruimte te bieden aan de markt. Sinds de val van De Muur en het essay van Fukuyama waarin hij betoogt dat de toekomst aan de liberale democratieën is, waren politieke coryfeeën als Thatcher, Reagan en Bush daar spreekbuis van. In de wereld van de economie waren Friedman en Greenspan voorbeelden. Minder bekend is dat hieraan de rechts-liberale utopie van Ayn Rand ten grondslag ligt. Deze rechtse utopie is in Europa nauwelijks bekend. *Atlas Shrugged*, uit 1957, waarin Rand haar ideeën uiteenzet, wordt in de Verenigde Staten echter gezien als een van de meest invloedrijke boeken van de twintigste eeuw. Dat boek verheerlijkt de kracht van het individu en het recht om voor je eigenbelang te vechten, greed is good. Het ontbreekt me hier aan ruimte om dit boek uitgebreid te bespreken, Achterhuis doet dat prachtig in zijn jongste boek *De utopie van de vrije markt*. Hij laat zien dat die ideologie geen wetenschappelijke basis kent en in strijd is met de basisteksten van klassieke economen. Adam Smith, de man van de onzichtbare hand, gaf bijvoorbeeld al aan dat de markt niet kon functioneren zonder strakke kaders van overheidswege. Desalniettemin kent deze ideologie een brede basis in de Verenigde Staten. Invloedrijke personen als Friedman en Greenspan behoren tot de zelfverklaarde leerlingen van Rand. Hun beleid voor Chili, Rusland en de liberalisatie van de Amerikaanse financiële markten is gebaseerd op de ideologie van Rand. Op veel terreinen is de laatste jaren de marktfilosofie ook in Nederland gepropageerd. Feitelijke argumenten lagen er meestal niet aan ten grondslag en de resultaten zijn vaak somber makend. Ook de ruimtelijke ordening zou volgens de propagandisten van marktwerking zijn gediend met meer liberale ideologie. De voormalige SG van het ministerie van Economische Zaken, Geelhoed, duidde ruimtelijke ordening aan als een hinderlijk arrangement. Dat kan, je oude moeder, je kinderen, historisch erfgoed, oerwouden, de verenigde naties, in een bepaald perspectief zijn dat allemaal hinderende arrangementen. Een optimale ruimtelijke ordening zou volgens de neo-liberalen door dezelfde onzichtbare hand tot stand komen als dat in de markt het geval is. Die opvatting over ruimtelijke ordening acht ik qua diepgang het spiegelbeeld van de opvatting over de maatschappelijke ordening dat die gediend zou zijn met een verbod op het dragen van hoofddoekjes. Hoewel ik aan deze opvatting verder geen uitwerking geef kon ik er nog wel even op terug om te verklaren uit welke liberale utopische traditie deze voortkomt.

Het is te hopen dat het taboe op ruimtelijke planning door de crisis van de vrije markt wordt opgeheven. Uit onverdachte hoek klinken inmiddels de eerste signalen. De beroemde socioloog en klimaatdeskundige Anthony Giddens roept op tot een 'return to utopianism', de conservatief Heldring houdt een pleidooi voor de ontwik-

keling van wenkende perspectieven en Tjeenk Willink, plaatsvervanger voorzitter van de Raad van State beklaagt zich over het gebrek aan visie in de politiek. Ook inhoudelijk is de planningsagenda veranderd. Manuëll Castells maakten furore met zijn trilogie *The Information Age* (1995-1997). Kennis en netwerken werden belangrijker. Het idee van een wereld zonder centrum of hiërarchie kreeg ook vat op het ruimtelijk debat. Planning werd concurrentie tussen ideeën, planning werd communicatie. Ruimtelijke ordening werd de resultante van sturing en zelfsturing. Governance kwam in de plaats van hiërarchische sturing.

Ook de thema's veranderden. Waar het modernisme nog sterk gericht was op verheffing kwamen nu duurzaamheid en integratie boven drijven als opgaven voor de ruimtelijke planning. De relatie wonen-werken-mobiliteit die zo lang een central positie had ingenomen in de ruimtelijke planning leek naar de achtergrond te verschuiven. De toenemende vestigingsvrijheid maakt de kwaliteit van plekken belangrijker en is een stimulans voor verhoging van kwaliteit terwijl de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de openbare ruimte diffuser wordt. Enerzijds is er een pleidooi om de openbare ruimte beter te laten functioneren als ontmoetingsplaats (Hajer en Reijndorp, 1998) anderzijds lijkt er een trend om te beveiligen en af te scheiden in gated areas en private communities.

De traditionele concepten als de scheiding tussen stad en land hebben veel van hun vanzelfsprekendheid verloren. Het traditionele streven naar gelijkheid was met de Vierde Ruimte al minder dominant geworden en is in de Nota Ruimte nog minder van betekenis geworden. Kortom, niet alleen de opvatting over de rol en de positie van de overheid is de laatste jaren sterk veranderd, ook de inhoudelijke thema's en de doelen van het ruimtelijke beleid zijn aan het veranderen. Het ruimtelijk debat lijkt vooral een esthetisch debat. De vloeibare moderniteit (Bauman, 2005) heeft ook de ruimtelijke planning in zijn greep gekregen.

Tot zover een beknopte geschiedenis van de ruimtelijke ordening. De feitelijke gegevens in deze schets zijn hoge mate ontleend aan Ruimtelijke Ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk van Van der Cammen en De Klerk zonder dat daar steeds naar wordt verwezen.

En nu zijn we dan weer beland in een recessie. De bezuinigingstaakstellingen waar overheden zichzelf voor stellen zijn in de laatste halve eeuw nog niet zo fors geweest. Er wordt gesproken over tien jaar van beperkte overheidsuitgaven, sommigen zeggen dat de economie definitief op een lager groeipad is gekomen door en combinatie van vergrijzing, bezuiniging en vooral een structureel beperktere liquiditeit. In het voorgaande is gelukkig duidelijk geworden dat perspectieven snel wisselen en dat decades van hoge en lage groei elkaar afwisselen. Dat er de

komende jaren wellicht beperkte perspectieven zijn ontdoet ons niet van de plicht om vooruit te kijken. Wie geen perspectieven ziet, moet niet in het publieke domein willen werken.

Achterhuis, Popper en vele anderen hebben zich afgelopen decennia terecht uitgesproken tegen de sociale utopie. Achterhuis zag nog wel ruimte voor de technische utopie. Wat mij betreft kan technisch ook worden gelezen als ruimtelijk. In klassieke utopieën was de ruimte altijd het projectiescherm en ook nu nog is de ruimte het projectiescherm van onze verlangens. Ruimtelijke plannen zijn een middel om onze gedeelde verlangens over het goede leven te verbeelden. Deze projectie stelt ons in staat onze beelden over het goede leven te delen. Door vorm te geven aan de ruimte geeft de samenleving vorm aan zijn verlangens. Een samenleving kan niet niet-vormgeven aan de ruimte. Omgekeerd beïnvloeden ruimten mensen. Ruimten worden gebouwd om emoties op te roepen, van kathedraal tot bruin café, van plein tot hofje. De kwaliteit van de ruimte beïnvloedt het gedrag van mensen. In een vieze steeg gooien mensen meer rommel op straat dan in een schone. Ruimtelijk ordening is niet vrijblijvend.

De ruimtelijke ordening staat inmiddels voor de opgave de klimaatcrisis aan te pakken in een context van een triple witching hour: de ecologische crisis gaat inmiddels gepaard met een economische en een ideologische crises.

Tijdens het matrix-project sprak Dirk Sijmons over de Ming-vaas van de ruimtelijke ordening. Staat hij te wankelen op zijn piëdestal? Ligt hij al in scherven op de grond na zoveel ambitieuze politieke jaren, of is hij onderweg van piëdestal naar de vloer en kunnen we hem nog redden? Hoe staat het met de vazen van lagere overheden? Soms lijkt de ambitie bij lagere overheden om tot een effectief klimaatbeleid te komen groter dan die van het rijk.

4.8. Conclusie

Lessen uit de geschiedenis zijn interessant maar niet zonder risico. De vergelijkende cultuurfilosofie noemt enkele valkuilen bij historische of culturele vergelijkingen:

- Essentialisme: denk niet dat er in andere tijden één determinant voor succes was, ook vroeger was het een pluriform rommeltje.
- Perennialisme: denk niet dat modellen uit het verleden zonder meer toepasbaar zijn, een concessiemodel betekende in de negentiende eeuw iets anders dan tegenwoordig.
- Chauvinisme: denk niet te snel dat we voorlopen of beter zijn. Elders kunnen ze er ook wat van en andere politieke of economische overwegingen zijn niet perse minder goed.
- Incommensurabiliteit: denk niet dat gelijke termen uit verschillende paradigma's dezelfde betekenis hebben.

Terugkijkend op enkele eeuwen ruimtelijke ordening valt op dat die volledig lijkt ingebed in een brede maatschappelijke bedding. Technische, wetenschappelijk en economische ontwikkelingen zijn van groot belang, maar de ruimtelijke ordening representeert in veel bredere zin de 'tijdgeest'. De rol die aan de ruimtelijke ordening wordt toegekend komt sterk overeen met de rol die aan de overheid in het algemeen wordt toegekend, de verwachtingen die men heeft over ruimtelijke ontwikkeling komen overeen met de verwachtingen die men heeft over dynamiek en ontwikkeling in het algemeen. Daar staat tegenover dat er steeds weer individuen nieuwe impulsen geven. Dat gezegd hebbend, trek ik de volgende conclusies.

Grote ruimtelijke inrichtingswerken kenden verschillende aanleidingen en motieven. Soms ging het om dreigende rampen (verdediging tegen een vijand, concurrent of natuurkracht), soms om rampen die waren opgetreden (watersnood, Tweede Wereldoorlog), maar ook het beschikbaar komen van nieuwe kennis en technologie (stoomgemalen, kunstmest) of de beschikbaarheid van investeringsmiddelen van particulieren kon aanleiding zijn. Een lange, soms decennialange, voorbereidingstijd was ook in het verleden geen garantie dat de investeringen succesvol zouden zijn. Aan de ruimtelijke inrichting die aan ons is overgeleverd is vaak niet te zien dat er ook heel veel mis is gegaan. Het Naardermeer is een paar keer drooggelegd en weer ondergelopen. Ons UNESCO-monument, de stelling van Amsterdam, is een nutteloze investering geweest. In de negentiende eeuw werd verwacht dat Vlissingen en Harlingen de grote toekomstige havens zouden worden met sterke achterland verbindingen. Soms viel het onverwacht mee: het oplossen van een afwateringsprobleem bleek de aanzet voor de ontwikkeling van Rotterdam. Kiezen voor duidelijke structuren en kwaliteit kan op lange termijn zijn vruchten afwerpen hoewel de vruchten anders zijn dan verwacht. Het is ook van belang dat een plan flexibel is en met versnellingen en vertragingen kan worden aangelegd. Het plan van Van Eesteren door de Amsterdamse regio is een prachtig voorbeeld van een plan dat een eeuw lang ontwikkelingen heeft kunnen geleiden. Het heeft geleid tot een Noordvleugel met structuur en kwaliteit. Het ontbreken van een samenhangend plan heeft tot gebrek aan kwaliteit in de zuidvleugel geleid.

Bij grote ruimtelijke investeringen is een uiterst zorgvuldige voorbereiding dus op zijn plaats. Uit tal van voorbeelden blijkt het risico dat de gepostuleerde noodzaak een alibi is voor prestigeprojecten, voor het doordrukken van deelbelangen, voor een 'overshoot' in de investeringen en de verleiding van het 'technology appeal' (zie ook Soeterbroek 2008). Hoewel we tegenwoordig veel aandacht besteden aan kosten-baten-analyse blijft gedegen onderzoek naar de wenselijkheid van investeringen dus op zijn plaats. Het positieve van investeringsprogramma's die decennia beslaan, zoals die in aanzet door de Commissie Veerman gegeven, is dat ze samenhangende investeringen op gang brengen. De Deltawerken en de Zuiderzeewerken laten echter zien dat juist die wat meer sectorale plannen zoals het plan van de commissie Veerman, het

risico lopen van gebrek aan flexibiliteit in de uitvoering. Het is de kunst om de sectorale kracht te combineren met integrale plannen zoals het AUA van Van Eesteren. Dat bleek een eeuw richting te kunnen geven omdat het krachtig en flexibel was.

Tweede belangrijke conclusie is dat de laatste periode die algemeen wordt gezien als een periode waarin de ruimtelijke ordening uiterst succesvol was, de naoorlogse periode, een a-typische periode was. De naoorlogse situatie met een relatief krachtige centrale planning voor stad en land was uitzonderlijk omdat er een unieke eensgezindheid bestond over de noodzaak van ruimtelijke en economische ontwikkeling en er groot vertrouwen bestond in de overheid en de wetenschap. De overheid kon daarom een groot aantal middelen inzetten om ruimtelijke doelen te realiseren. De tijd van de maakbare samenleving in deze zin is voorbij. De naoorlogse periode was ook uitzonderlijk in de zin dat de overheid niet alleen ontwerper, onderzoeker en regisseur was maar ook uitvoerder. De eeuwen daarvoor was de overheid meer geneigd om met concessies te werken. Samenwerking die we tegenwoordig met public private partnership aanduiden, vraagt veel expertise van overheden waarvan betwijfeld kan worden of die aanwezig is. Bovendien beperkt het transparantie en concurrentie. Ik zie PPP als een overgangsfase op weg naar de klassieke dominantie van het concessiemodel. PPP hoort bij een weinig transparante poldercultuur waar de concessie hoort bij een transparante en eenduidige rol van de overheid.

Een derde conclusie is dat voor veel grote inrichtingswerken er sprake was van matige of ontbrekende ruimtelijke coördinatie waardoor veel kansen op maatschappelijke meerwaarden werden gemist. De laatste decennia hebben verschillende voorbeelden opgeleverd, zoals rail- en weginfrastructuur (Betuwelijn, TGV), de relatie tussen woningbouw en infrastructuur (VINEX) en de Ecologische Hoofdstructuur, die illustreren dat zonder centrale ruimtelijke coördinatie kansen worden gemist. De EHS en de Betuwelijn hebben nauwelijks basis in het nationale ruimtelijk beleid. De planning voor woningbouw en ov-infrastructuur verliep ongecoördineerd. Daarmee zijn kansen voor samenhang en meerwaarde gemist. Dat risico lopen we ook als de werken die voortkomen uit de commissie Veerman en de adaptatieagenda in den brede geen ruimtelijke inbedding krijgen.

Een vierde conclusie is dat wel wordt beweerd dat de dagen van de maakbare samenleving voorbij zijn, maar dat die stelling in deze ongenueanceerdheid niet klopt en meer ideologisch van karakter is dan fenomenologisch.

De dijken beschermen ons tegen het water, gemeenten hebben bestemmingsplannen waar we ons over het algemeen naar richten, de elektriciteitsvoorziening heeft een hoog niveau van zekerheid, het bosje verderop is morgen niet zo maar verdwenen. Essentiële zaken in de ruimtelijke inrichting blijken te zijn geregeld langs sectorale lijnen. Afstemming loopt niet altijd via samenhangende ontwerpen of integrale

ruimtelijke plannen maar blijkt via regels en afstemmingsverplichtingen toch min of meer tot stand te komen. Ruimtelijke ordening is vooral een procedure, een juridisch basis voor allerlei beslissingen.

De regels uit andere sectoren zijn tegelijk vaak zoveel harder dan ruimtelijke afwegingen, dat ze het ruimtelijke domein insnoeren. Richting geven aan ruimtelijke ontwikkeling komt in de praktijk voort uit tal van partijen, overheidssectoren, bedrijven, enzovoorts. De formele ruimtelijke ordening speelt een rol in het maatschappelijk debat maar voegt zich net zo zeer naar het debat. De verantwoordelijkheid voor het veilig houden van het kunstwerk waarin wij leven ligt niet primair bij de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening biedt echter nog steeds een forum om verschillende ontwikkelingen af te stemmen, meekoppeling en meerwaarde te genereren door goede ontwerpen, gemeenschappelijke belangen veilig te stellen. Het is in hoge mate afhankelijk van de wil van bestuurders of die uitdaging wordt opgepakt.

Een vijfde conclusie is dat de pretentie van integraliteit, coördinatie en samenhang in het ruimtelijk domein is, zeker op de hogere schaalniveaus, steeds bescheidener geworden. Daarmee verdween ook de inhoudelijke pretentie voor een belangrijk deel uit het ruimtelijk domein. De behoefte bij overheden om samenhangend beleid te maken uit zich op een andere wijze. Met de afnemende coördinatiemacht van de ruimtelijke ordening en afnemende ruimte voor voluntarisme verdween de behoefte om samenhangend te plannen niet totaal: die is zich op andere manieren gaan manifesteren. In de eerste plaats in steeds uitgebreide procedures. Monitoren en controleren werden steeds belangrijker. In de tweede plaats in de opkomst van 'ontwikkelingsplanlogie' en 'gebiedsontwikkeling'. Met deze vorm van planning wordt beoogd in ieder geval op lokaal niveau samenhang en coördinatie tot stand te brengen. De overheden hebben daarbij niet altijd tevoren een scherp gedefinieerde doelstelling voor het gebied: het ontwerp ontstaat in de loop van het proces als onderhandelingsresultaat. Deze werkwijze heeft het risico van 'u vraagt, wij draaien-planologie' waarbij overheden nauwelijks meer coördinerende of voluntaristische pretentie hebben. Deze benadering brengt echter ook een enorme kans met zich mee. Het is immers goed denkbaar dat langs deze lijn de creativiteit, investeringskracht en vernieuwingsdrift en idealisme in de samenleving meer ruimte krijgen. Dit vraagt om een uiterst zorgvuldig samenspel waarbij overheden krachtig richting geven maar ook veel ruimte voor invulling. Als betrokken overheden zich dan ook nog eens richten op het faciliteren van betrokken partijen om hun weg te vinden in het juridische, ambtelijke en politieke oerwoud, dan is er veel te winnen.

Ten slotte is het opvallend hoe sterk Nederland, vergelijkenderwijs, altijd heeft geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek op het terrein van overheidsplanning. De WRR, het CBS en de Planbureaus zijn daar iconen van. Deze en andere instituten vinden in weinig landen ter wereld hun evenknie van vergelijkbaar kaliber. In de Nederlandse ruimtelijke ordening speelden pragmatiek en wetenschappelijk onderbouwing altijd een grote rol. Dat lijkt ook niet vreemd in een land coalities en consensus een grote rol speelden. In het huidige tijdperk van de vloeibare moderniteit blijkt de rol en invloed van kennis en media snel te zijn veranderd. Dat veroorzaakt, zeker in combinatie met de ideologische en andere crises, extra onzekerheid bij de overheden.

5. Actuele kritiek

Heeft de ruimtelijke planning ons iets te bieden als we de uitdaging van adaptatie en mitigatie op ons af zien komen? In de beschrijving van de geschiedenis zijn al veel kritiekpunten aan de orde gekomen. Voor de actuele kritiek benut ik twee bronnen. De eerste bron wordt gevormd door de indrukken die de debatten over ruimtelijke ordening die de VROM-raad met de Volkskrant heeft georganiseerd in 2008 hebben achtergelaten. De belangrijkste vragen die daarbij aan de orde kwamen bespreek ik hieronder: duren ruimtelijke procedures niet veel te lang; Leidt ruimtelijke planning wel tot kwaliteit; Hebben overheden überhaupt nog wel voldoende kennis in huis; Is de financiering van ruimtelijk beleid transparant en doelmatig; Is de rol van overheden in ruimtelijke ontwikkeling transparant en effectief?

De tweede bron is analyse die mensen met veel buitenlandse ervaring geven van de Nederlandse situatie. Ik begin met de thema's die uit de Volkskrant debatten naar voren kwamen.

5.1. Duren ruimtelijke procedures te lang?

Er is veel commentaar op de stroperigheid van procedures. De Tweede Kamer heeft in 2004-2005 gekeken naar de doorlooptijd van grote projecten en vergelijkingen met omringende landen en vergelijkingen in de tijd gemaakt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr.10). Het blijkt dat in sommige landen (Duitsland, Zwitserland en Engeland) de voorbereidingstijd vergelijkbaar is. In België en Frankrijk kost het beduidend minder tijd. In Frankrijk hebben grootschalige projecten een urgente status en kan de centrale overheid via een strakke procedure en korte termijnen snel besluiten zonder dat bijvoorbeeld een tracé al bekend is. Voor de exacte tracébepaling gelden nauwelijks juridische of democratische waarborgen. In België is krachtige sturing van bovenaf mogelijk door het ontbreken van formele procedures. Op basis van politieke voorkeur en beperkt bestuurlijk overleg komen keuzen tot stand waarbij er voor burgers nauwelijks inspraak en beroepsmogelijkheden zijn.

Als we kijken naar onze eigen geschiedenis dan zien we dat er twee perioden zijn geweest waarin de doorlooptijden van grote projecten kort waren. Dat was tussen 1815 en 1830 en tussen 1945 en 1965. De eerste periode was kort na de Franse bezetting en onder het bewind van een koning met veel energie en ruime mandaten. Dat leidde tot een groot aantal projecten waarover achteraf vragen rezen ten aanzien van nut en noodzaak maar ook van financiële aard. De doorlooptijd bedroeg in deze periode vijf tot acht jaar. Een paar voorbeelden:

Keulse Vaart (1821)	4 jaar
Zuid-Willemsvaart (1822)	7 jaar
Kanaal Gent-Terneuzen (1825)	8 jaar

De eeuw daarna was de doorlooptijd voor veel projecten vergelijkbaar met tegenwoordig. Een paar voorbeelden:

Noordzeekanaal (1863)	14 jaar
Zuiderzeewerken (1918)	50 jaar
Amsterdam-Rijnkanaal (1931)	17 jaar
Rijksweg 4a (1938)	20 jaar

De tweede periode was er een van grote maatschappelijke consensus in de fase van wederopbouw en de fase na de watersnoodramp. Een paar voorbeelden:

Lauwersmeer (1958)	10 jaar
Stormvloedkering (1958)	2 jaar
Europoort (1956)	2 jaar

Natuurlijk zijn er in alle perioden ook uitzonderingen maar de grote lijn is duidelijk. In Nederland zijn de procedures over het algemeen niet langer dan in vergelijkbare landen in Europa. Als ze korter zijn in andere landen wordt er ook ingeleverd op het punt van inspraak en overleg.

De Commissie Elverding (2008) heeft inmiddels een aantal mogelijkheden geven voor verkorting van procedures die neerkomen op strakkere regie, minder doublures en meer convergentie. In meer algemene zin, zoals blijkt uit het advies Brussels lof (2008), is een handige omgang met de regels voor de hand liggender dan het versoepelen van normen of het beperken van rechten.

Bovenstaande analyse heeft betrekking op grote infrastructurele ingrepen. We hebben echter ook een traditie gehad van landinrichting. Landinrichtingsplannen liepen ook decennia. Het belangrijkste bezwaar tegen de duur van de procedure kwam voort uit het feit dat de doelen in de landinrichtingsgebieden sneller veranderden dan de plannen en er dus al behoefte was aan een vernieuwde inrichting als het plan nog nauwelijks was afgerond. De huidige inrichtingswerken van de Dienst Landelijk Gebied richten zich overwegend op meer brede maatschappelijke doelen, op kleinere gebieden en hebben een kortere looptijd.

5.2. Leidt ruimtelijke ordening wel tot ruimtelijke kwaliteit?

We gaan ervan uit dat ruimtelijke planning meerwaarde heeft, maar het is lastig om die aan te tonen en het is moeilijk om tot overeenstemming te komen over wat ruimtelijke kwaliteit is.

Duidelijk is dat er op dit moment sprake is van onvrede. Een bron van onvrede is de frictie tussen werkelijkheid en concept. Van Assche wees al op de wenselijkheid van nieuwe concepten en Van Engelsdorp gaf jaren geleden aan dat bepaalde doctrines het eeuwig leven lijken te hebben terwijl de ratio alsmaar op andere gronden wordt gezocht. De doctrines om het groene hart open te houden, compact te bouwen en lintbebouwing tegen te gaan bestaan al decennia hoewel ze steeds weer een andere invulling en motivatie krijgen.

Het voormalige ruimtelijk planbureau (RPB) gaf in De staat van de ruimte 2007 aan dat de ideaalbeelden (=concepten=doctrines) uit het verleden nauwelijks meer zijn te verbinden met de ruimtelijke realiteit. Zijn de eeuwige doctrines dan toch aan het verdwijnen? Volgens het RPB gaat het om ideaalbeelden als de heldere scheiding tussen stad en land, de binnenstad als hart van de stad, de gemengde buurt, de keuzevrijheid van de consument in nieuwe wijken, de snelweg als symbool van vrijheid, de idylle van het platteland, de ongerepte natuur. Het RPB pleit ervoor om de hedendaagse werkelijkheid als uitgangspunt te nemen. Dat klinkt wel erg gemakkelijk, dan heb je immers geen ruimtelijke ordening meer nodig, het sluit aan bij de opvatting dat ruimtelijke ordening vooral vastlegt wat er gebeurt of is gebeurd en nauwelijks sturing geeft aan ontwikkelingen. Aan de andere kant doet het RPB in dezelfde studie ook aanbevelingen om vooral krachtig te gaan sturen op bijvoorbeeld megastalen en glastuinbouw opdat die op bedrijventerreinen terecht komen. Ongerepte natuur hoeft echter weer niet van het RPB. Zo illustreert deze studie het ruimtelijk debat: er zijn veel meningen, veel mensen vinden dat het anders moet maar het lukt niet om nieuwe concepten te genereren die houvast bieden bij de oriëntatie in de eigentijdse inrichting. Adaptatie en mitigatie zullen ook tot nieuwe landschappen leiden die om concepten vragen om ze te kunnen waarderen, beoordelen. Arnold Cornelis geeft het in De logica van het gevoel aan met het volgende verhaal.

Hij stelt de vraag of er regels nodig zijn om iets mooi te vinden? Kijk naar ballet. Stel dat iemand beweert dat we geen regels nodig hebben. Hij gaat het toneel op en danst. Het is niet om aan te zien. Er is geen kunst aan en het is geen kunst. Er is choreografie nodig. Maar tegelijkertijd is iedere choreografie een hypothese. De presentatie van een logica als systeem van regels is creativiteit. Iedereen kan inzien dat bij de dans het aantal mogelijke logica's oneindig is. Het geheim is dat dit ook op andere terreinen het geval is. Volgens Cornelis ook bij de wetenschap, hij ziet de 'Discours de la Methode' (1673) van Descartes als een voorbeeld van een regelsys-

teem voor het wetenschappelijk denken. Die regelsystemen veranderen doorlopend. Ik denk dat ook voor ruimtelijke systemen er verschillende choreografieën mogelijk en wenselijk zijn. Maar als mensen de regels niet herkennen kunnen ze zich er niet prettig in voelen, dan ontbreekt de logica van het gevoel. Nieuwe concepten zijn dus essentieel.

Op de vraag of ruimtelijke ordening in meer concrete zin tot kwaliteit leidt is misschien geen eenduidig antwoord mogelijk, maar toch is er wel degelijk iets over te zeggen. In de praktijk zijn mensen over het algemeen erg tevreden over de inrichting van hun directe woon- en leefomgeving en ook de ordening op nationale schaal roept tevredenheid op: er zijn nog herkenbare eenheden en er is voldoende differentiatie. De irritatie lijkt zich te concentreren op de regionale schaal: op die schaal ervaren mensen gebrek aan samenhang en verrommeling. Het evident dat je met een paar slecht gekozen bouwlocaties of infrastructuur de laatste open ruimten of natuurgebieden in enkele jaren naar de knoppen kunt helpen. Dat vraagt aandacht bij de komende nieuwe inrichtingsvragen.

Naast de vraag naar beleving is er tenminste de vraag aan de orde of de ruimtelijke ordening bijdraagt aan een efficiënte en duurzame inrichting. Daar is weinig onderzoek naar gedaan maar uit het advies van de VROM-raad 'accupunctuur in de hoofdstructuur' blijkt dat er forse winsten zijn te boeken met een samenhangende planning van infrastructuur, knooppunten en woon- en werklocaties. Zonder samenhang ontstaan er onnodig files worden investeringen in infrastructuur voor zowel weg als openbaarvervoer onderbenut.

5.3. Hebben we nog kennis en kunde?

De context waarin ruimtelijke investeringen tot stand komen wordt steeds complexer: besluitvormingsprocessen, financiële en juridische voorwaarden, technische eisen, ze worden allemaal het domein van specialisten. Een wijkje ontwikkelen of een weg aanleggen vraagt expertise die veel gemeenten niet meer in huis hebben.

Ook op regionaal niveau speelt dit probleem. Een groot project als de Tweede Maasvlakte vraagt om meters rapporten en hordes deskundigen om de procedures te kunnen doorlopen. Langlopende projecten als reconstructie van het landelijk gebied zijn buitengewoon moeilijk aan te sturen.

Ook in het project 'De ruimtelijke agenda' dat Volkskrant in samenwerking met de VROM-raad organiseerde bleek steeds weer het gevoel van onmacht bij kleinere en middelgrote gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bulk van ruimtelijke ontwikkelingen, maar hebben de kennis voor regulier ruimtelijk beleid vaak niet meer in huis. Outsourcing is dan één optie. Een andere mogelijkheid om de

benodigde expertise beschikbaar te krijgen op lokale schaal is te zoeken naar een vorm van 'shared services', bijvoorbeeld via samenwerking of ondersteuning door provincies. De praktijk van samenwerken met marktpartijen in Public Private Partnerships (PPP's) werd als risicovol gezien. Ambtenaren die in hoog tempo rouleren en vooral politieke discontinuïteiten maken samenwerking in PPP's kwetsbaar. De financiële risico's voor de overheid zijn groot. De trekker van de Zuid-As kwam onlangs tot de conclusie dat de PPP-constructie geen geslaagde vorm van samenwerking was. In paragraaf 6.5 kom ik hier uitgebreid terug.

Met de komende inrichtingsopgaven zullen een extra zware wissel trekken omdat de urgentie hoger kan worden maar er ook inhoudelijk veel wordt verwacht. Het is daarom zaak de kennis die er is optimaal in te zetten. Er is nog veel kennis aanwezig bij divers overheidsdiensten en bestuurslichamen. Op regionaal niveau zijn er twee bij uitstek op uitvoering gerichte instellingen als de Dienst Landelijk Gebied en de waterschappen die nog naast elkaar opereren. Historisch verklaarbaar, maar het is de vraag of deze taakverdeling in de toekomst nog wenselijk is als inrichtingsvraagstukken en waterbeheer steeds meer verweven zullen raken. Het bundelen van verschillende sectorale uitvoerende diensten op regionaal niveau en het versterken van regionale bestuurskracht door het omvormen van de drie-eenheid provincie-waterschap-gemeente tot een twee-eenheid is om meerdere redenen gewenst.

5.4. Is de financiering van ruimtelijke beleid transparant en doelmatig?

De financiering van ruimtelijke investeringen is een vraagstuk op zich. Tal van overheden en private partijen investeren in ruimtelijke ontwikkelingen, ook op het terrein van adaptatie en mitigatie. Middelen voor specifiek ruimtelijke investeringen zijn beperkt. Op rijksniveau gaat het om een klein budget voor specifieke thema's. Op provinciaal niveau zijn er middelen voor specifieke ruimtelijke investeringen zoals infrastructuur en landinrichting op basis van het diverse rijksbijdragen en provinciale opcenten. Het gemeentelijk belastingregime is heel beperkt. Op lokaal niveau worden ruimtelijke investeringen tamelijk ad hoc gefinancierd waarbij het grondbeleid en vereveningsconstructies een belangrijke rol spelen.

De halfslachtige rol van de overheid op de grondmarkt beperkt zowel de effectiviteit als de rechtvaardigheid van het ruimtelijk beleid. Het complexe probleem kort samengevat komt het erop neer dat als door een bestemmingswijziging een locatie minder waard wordt, de overheid een schadevergoeding moet betalen. Als de locatie de bestemmingswijziging meer waard wordt gaat de eigenaar, of een speculant, met de winst strijken in plaats van de overheid. De winst is dan niet beschikbaar voor lokale investeringen.

Soms doen grondbedrijven mee in het speculatiespel maar dat leidt tot de vreemde situatie dat de overheid marktmeester en belanghebbende partij tegelijk is. De recente Grondexploitatiewet verbetert de situatie een beetje maar omdat het zelfrealisatiebeginsel in stand is gebleven en overheden uiterst terughoudendheid zijn om te onteigenen. In de toekomst zullen veel gemeenten minder mogelijkheden hebben om inkomsten te genereren voor ruimtelijke investeringen omdat de groei stopt of zelfs negatief wordt.

Een tweede probleem vormen de vereveningsconstructies. Je kunt je daar veel vragen bij stellen. Als er directe relaties zijn, het om binnenplanse verevening gaat met een strikte inherente koppeling, is het nog uit te leggen. Maar als een bedrijf mag uitbreiden mits het elders bijdraagt aan de sanering, is de uitbreiding dan nog wel intrinsiek te motiveren, en kan dan niet iedere uitbreiding worden gekocht, en dreigt niet dat je in de toekomst voor uitbreiding altijd moet betalen? Ook komt het voor dat er binnen een gemeente zoveel kwesties via verevening worden verbonden dat alles op alles gaat wachten.

De 'ruimte voor ruimte regeling', ooit in Noord-Brabant uitgevonden, is een voorbeeld van een regeling die materieel gesproken wellicht heel effectief is maar voor de zuiverheid van het bestuur in veel opzichten dubieus. Waarom moeten mensen die een woning willen bouwen betalen voor de sloop van stallen? Waarom mag een gemeente die eerst niet mocht bouwen nu wel bouwen omdat het de provincie goed uitkomt? Had de gemeenten dan niet liever zelf verevend? Had de grondeigenaar niet zelf recht op de winst? Waarom wordt aan een vergunning om een stal te bouwen geen voorwaarde voor de sloop bij leegstand of slecht onderhoud gekoppeld? Kortom, verevening lijkt mij een ad hoc remedie die soms tot handige packagedeals leidt maar vaak tot gebrek aan slagkracht en duidelijkheid. Bovendien bestaat verevening altijd op basis van schaarste die door die zelfde overheid wordt gecreëerd. Zodra er bijvoorbeeld voldoende aanbod aan bouw kavels zou zijn in Brabant, en dat zou met de nota ruimte geen probleem moeten zijn, valt de financiële basis onder de verevening weg.

Kortom: overheden opereren halfslachtig en daardoor niet daadkrachtig, op de grondmarkt. Bovendien is de financiering van ruimtelijk beleid vaak niet gekoppeld aan de algemene middelen maar grondbeleid en vormen van verevening waar je vragen bij kunt stellen. Gemeenten die niet groeien zullen de komende jaren inkomsten uit grondbeleid missen en nog minder kunnen investeren in de publieke ruimte.

5.5. Is de rol van de overheid in de ruimtelijke ordening transparant en effectief?

Al eerder constateerden we dat de ruimtelijke ordening meebeweegt met bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Twee maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia die zich ook manifesteerden in de wereld van de ruimtelijke ordening waren de groeiende aandacht voor liberalisering van markten en investeringen van marktpartijen. In de wereld van de ruimtelijke ordening vertaalden pogingen om de markt meer ruimte te geven en de innoverende en investerende kracht meer te benutten in experimenten met vormen van publiek-private-samenwerking, of public private partnership (PPP).

Klijn en Van Twist onderscheiden twee samenwerkingsmodellen: een governance model en een concessie model.

De eerste komt voort uit de bestuurskundige scholen waarin netwerken centraal staan. Daar is de filosofie dat samenwerking tussen publieke en private partijen betere oplossingen, betere producten kan opleveren voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Niet door een verticale relatie, opdrachtgeverschap, maar door een meer horizontale relatie, samenwerking, kunnen kennis en vaardigheden van verschillende partijen elkaar aanvullen.

De tweede maakt onderdeel uit van de filosofie die bekend staat als New Public Management, en is onderdeel van de Angelsaksische school. Sinds de jaren tachtig overheerst in deze bestuurskundige en politieke school het idee dat de overheid zich meer moet richten op het formuleren van beleid en de uitvoering aan anderen moet overlaten. Privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging zijn slagwoorden om tot een efficiënte en effectieve overheid te komen. De private sector zou schaal- en innovatievoordelen makkelijker kunnen behalen.

Bij de verschillende scholen horen ook verschillende organisatievormen. Bij de eerste school horen samenwerking met een partnershiparrangement bij verschillende deelprojecten. Hier wordt mijns inziens een koppeling gesuggereerd die niet noodzakelijk is. De kern van samenwerken in een PPP is het gedeelde risico, de gedeelde verantwoordelijkheid en niet het feit dat het om verschillende projecten gaat.

Bij de tweede school hoort het concessiemodel met contractarrangementen. Klijn en Van Twist verwachten lagere transactiekosten en suggereren dat die voortkomen uit de integratie van ontwerp, bouw, financiering en beheer. In de literatuur wordt dit wel Design-Build-Finance-maintain (DBFM) genoemd. Mij lijkt het overigens niet noodzakelijk om alle fasen in één concessie te stoppen. In feite kan iedere fase concessionair worden benaderd. Als een project van ontwerp tot onderhoud bij één onderneming blijft heeft dat in termen van duurzaamheid wel voordelen. Meer investeren in de bouwfase kan immers tot een aanzienlijk langere en goedkopere

maintanance-fase leiden. Daar zit ook een problematisch aspect aan, Mels Crouwel noemt dat in zijn afscheidsinterview (2008): als je de ontwerpfase onderdeel maakt van de totale uitbesteding heb je je afhankelijk gemaakt van ontwerper die gerelateerd is aan of in dienst is van de ontwikkelaar.

Klijn en Van Twist concluderen dat concessies redelijk succesvol zijn geweest maar samenwerkingverbanden niet. Pleidooien voor PPP komen opvallend vaak uit de wereld van projectontwikkelaars en daaraan gelieerde organisaties. Het boek *Alleen ga je sneller, samen kom je verder* is daar een voorbeeld van. Hier wordt gesteld dat er de laatste jaren meer goede voorbeelden zijn te vinden van echte samenwerking. De voorbeelden van meerwaarde die worden genoemd overtuigen niet. Zo zou inspelen op veranderende marktomstandigheden beter mogelijk zijn. Dat lijkt me geen inherent voordeel van een PPP. Dat kan immers ook met een concessiemodel of in het geval dat een overheid of een marktpartij juist niet samenwerken. Ten slotte zou tekenen en rekenen gelijk op gaan. Dat is wellicht een voordeel maar dat kan in een concessiemodel ook bereikt worden en bovendien kan in zo'n model meer gestuurd worden op alternatieven en pluriformiteit.

Andere voordelen die worden genoemd sluiten juist beter aan bij een concessie zijn te regelen zoals heldere besluitvorming, de inzet van de juiste mensen en persoonlijk commitment over lange termijn van betrokkenen. Als dan ook nog De Zeeuw wordt geciteerd: 'In de praktijk zie je dat een van de cruciale succesfactoren van een PPP-gebiedsontwikkeling is om de projectorganisatie op afstand te zetten van het bestuur van zowel publieke als private partijen, waarbij de projectorganisatie voldoende mandaat krijgt' dan denk ik dat het concessiemodel meer voor de hand ligt dan een PPP.

Wolting geeft in *PPS en gebiedsontwikkeling* (2007) aan dat bij gebiedsontwikkeling de keuze voor een PPP-model een concessiemodel voortkomt uit de verschillende uitgangssituatie ten aanzien van het grondeigendom. Dat geeft nog eens aan hoe cruciaal grondpolitiek nog steeds is: halfslachtig grondbeleid leidt tot halfslachtige samenwerkingvormen.

Noordanus geeft in zijn artikel in *RO-magazine* (2008) aan hoe belangrijk het publiek programma van eisen is. Daarmee tendeert hij naar een concessiemodel. Hoe sterker het accent ligt op sturen op doelen, hoe meer de concessie in beeld komt. Alleen het gemengde grondeigendom is dan nog een reden tot samenwerking. Dat lijkt me geen goede reden en die zou op termijn overbodig moeten worden gemaakt. Daadkrachtig opereren van overheden in het ruimtelijk domein vraagt transparant grondbeleid en lijkt kansrijker met concessies dan met PPP's. Concessies bieden meer ruimte voor pluriformiteit en als ze goed worden georganiseerd bieden ze perspectief op duurzaamheid in de gebruiksfase.

Uit de ervaring met PPP's in de afgelopen decennia blijkt niet dat we hier te maken hebben met een effectief en perspectiefvol instrument. Het PPP-model moet worden gezien als een tijdelijk vehikel op weg naar een heldere verhouding tussen markt en overheid. De onheldere positie van de overheid op de grondmarkt en de belangen van ontwikkelaars verklaren deze ongewenste situatie. Een concessiemodel is veel transparanter. Een concessiemodel is overigens niet de enige remedie tegen halfslachtingheid. Een overheid die zelf plant, uitvoert en beheert zoals een waterschap of in het verleden een rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, is ook niet halfslachtig.

5.6. Vreemde ogen

Bij de beoordeling van de rol van ruimtelijke planning in de toekomst speelt niet alleen een historische analyse een rol, het is ook van belang om te kijken naar de omgeving. De Nederlandse planningstraditie heeft een aantal kenmerken die uniek zijn maar het is de vraag of ze in een mondialiserende wereld en voor de aanpak van een probleem als dat van klimaatadaptatie adequaat zijn.

Vreemde ogen hebben regelmatig naar de Nederlandse planningstraditie gekeken. Ik haal hier twee auteurs naar voren die de Nederlandse situatie goed kennen en die hem kunnen beoordelen vanuit een Angelsaksisch perspectief: Van Assche en Needham. Hiermee wil ik niet zeggen dat het niet ook heel interessant zou kunnen zijn om deze exercitie ook eens vanuit een Chinees of Zuid-Europees perspectief uit te oefenen.

Van Assche is van mening dat we in de wereld van de ruimtelijke ordening te maken hebben met een historisch gegroeide symbiose van partijen, een de-differentiatie van het discours, het voortleven van een aantal modernistische concepten en een sterke padafhankelijkheid van het systeem als geheel. Al deze kenmerken worden gecombineerd met wantrouwen tegen verandering en angst voor wanorde. Hierdoor worden problemen weggedefinieerd, externe probleemdefinities niet geaccepteerd, leiden interacties met burgers niet tot wijziging. Ideeën van buiten het systeem worden als chaotiserend gezien. De smaak van de burger is bestempeld tot wansmaak. Ruimtelijke ordening kan volgens Van Assche democratischer en efficiënter en moet beter worden toegerust om esthetische, ethische en economische problemen op te lossen. Volgend Van Assche kan democratie gebaseerd zijn op rechten of gebaseerd op algemeen belang. De Nederlandse overheid kon lang pretenderen het algemeen belang te behartigen, maar het is de vraag of dat nog waargemaakt kan worden. In de VS zijn vooral de rechten en de vrijheid van burgers belangrijk. De Nederlandse cultuur met een ruimtelijke ordening die sterk is gericht op algemeen belang, kan moeilijk naar een rechtenmodel schuiven. De samenleving gaat volgens Van Assche echter wel richting rechtenmodel en dat wrikt met het centraal stellen van het algemeen belang. Van Assche geeft een paar concrete suggesties.

- Probeer padafhankelijkheid te verbreken door bijvoorbeeld vreemde ogen naar onze doctrines te laten kijken.

- Burgers hebben in Nederland weinig ruimte, weinig keuzevrijheid en grond is duur. Een aantal zaken kan best zonder beleid of beslissingen.
- Vergroot de interactie met betrokkenen. Gecombineerd met selectief weglaten van interactie biedt dit kansen voor nieuwe coalities.
- Betrek minder traditionele organisaties en versterk de variatie. Renoveer het speelveld. De markt is in Nederland verstoord: er zijn slechts enkele grote spelers in de wereld van gebiedsontwikkeling, bouw en advies. Als de overheid echte vrijheid aan de burgers wil geven moet ze ook zorgen voor adequate marktcondities en meer ruimte scheppen voor kleine en startende bedrijven.

Onlangs ging Professor Barry Needham met emeritaat. Hij blikt, na dertig jaar in Nederland te hebben gewerkt, in zijn afscheidsrede terug en stelt drie vragen: is de Nederlandse ruimtelijke ordening effectief? Worden de juiste doelen nagestreefd? Is de aanpak van de ruimtelijke ordening goed?

Needham vindt dat gemeenten aardig effectief zijn in het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen zoals weidewinkels en het toelaten of stimuleren van wat ze wel willen zoals woningen en bedrijfsterreinen. Needham denkt dat de provincies maar heel matig effectief zijn in het sturen van gemeenten. Het rijk was in het verleden redelijk in staat woningbouw tot stand te laten komen waar hij dat wilde. De verklaring zit in meekoppeling van andere belangen en de beschikbaarheid van financiële middelen in de bouwkolom. Wat betreft de doeleinden vindt Needham dat de gemeenten doeleinden en middelen redelijk goed afstemmen, en niet door de doeleinden te verlagen. Provincies en Rijk zijn de laatste jaren de doeleinden maar gaan aanpassen omdat 'de samenleving niet maakbaar is' in plaats van hun middelen te versterken. Deze analyse getuigt volgens Needham vooral van intellectuele luiheid en gebrek aan moed om enige spanning te trekken tussen het haalbare en het wenselijke. Uiteindelijk pleit hij toch voor meer centralisatie omdat de gemeenten op het punt van bovengemeentelijke samenhang onvoldoende resultaat boeken.

Is de aanpak goed? Needham heeft grote twijfels bij de vraag of de ruimtelijke ordening voldoende rechtszekerheid en transparantie biedt. De rol van gemeenten in de grondpolitiek is niet transparant en met de rechtszekerheid is het maar matig gesteld. Ziens inziens dreigt gebrek aan vertrouwen als gemeenten en projectontwikkelaars samen keuzen maken. Needham maakt zich zorgen over rood-voor-groenconstructies en de rol van grondbedrijven. Die is onvoldoende transparant en brengt de overheid in een dubieuze positie.

Kortom, Needham acht inhoudelijk hoge ambities wenselijk en mogelijk, vindt de provincie onvoldoende presteren en vraagt dringend aandacht voor zorgvuldigheid en transparantie.

In een Angelsaksisch perspectief is de wereld van de ruimtelijke ordening dus relatief conservatief, zijn de gehanteerde concepten en doctrines gedateerd en wordt de markt gedomineerd door een beperkt aantal spelers.

Het grondbeleid en constructies als de ruimte-voor-ruimte-regeling vindt men weinig transparant en zelfs dubieus in termen van rechtmatigheid. De eisen die tegenwoordig (met een verschuiving van nadruk op algemeen belang naar nadruk op rechten) aan transparantie, rechtszekerheid en rechtmatigheid worden gesteld zouden provincies en gemeenten in het ruimtelijk domein in toenemende mate in problemen kunnen brengen. De trend om met PPP-constructies te werken draagt ook niet bij aan het open en transparant maken van de markt.

5.7. Conclusies uit het actuele debat

Procedures zijn in Nederland niet bijzonder langdurig en als de nood aan de man is kunnen er snel besluiten worden genomen. Dat neemt niet weg dat in veel projecten er alle aandacht is voor de inhoud maar de complexiteit van de procedures steeds wordt onderschat terwijl het professioneel management noodzakelijk is.

De irritatie over de kwaliteit van de ruimte lijkt zich toe te spitsen op het gebrek aan samenhang op regionaal niveau. Versterking van de regie op dat niveau is gewenst, maar veel mensen vinden dat juist daar onvoldoende bestuurskracht is waar te nemen.

De irritatie kan ook afnemen door het ontwikkelen van nieuwe streefbeelden, ruimtelijke concepten en doctrines. De klassieke harde overgang tussen stad en land en de verweving van landbouw en landschap zijn verloren gegaan, maar herkenbare nieuwe concepten zijn daar niet voor in de plaats gekomen. Adaptatie en mitigatie kunnen een impuls geven aan nieuwe ruimtelijke concepten zoals de verweving van waterbeheer met landschap en waterbeheer in de stadsrand.

Veel gemeentelijke overheden ontbreekt het aan expertise ten opzichte van grote projectontwikkelaars. Bundeling van expertise om tot goede planvorming en opdrachtgeverschap te komen is gewenst. Bij provincies en waterschappen, die zelf uitvoerende diensten aansturen, is wellicht ook bundeling van expertise aan de orde. De kerntaken van waterschappen en provincies, waterbeheer en ruimtelijke ordening, gaan elkaar ook in het perspectief van adaptatie en mitigatie steeds meer overlappen.

De financiering van ruimtelijk beleid is in meerdere opzichten problematisch. In praktisch opzicht, omdat die voor een groot deel afhankelijk is van winsten uit grondbedrijven, terwijl in grote delen van Nederland de groei en dus het gemeentelijk inkomen uit het grondbedrijf, verdampt. Daarnaast is er een moreel probleem, dan wel politiek-bestuurlijk probleem, omdat de grondslag voor inkomsten in het ruimtelijk domein discutabel is.

PPP's zijn een overgangsverschijnsel in een tijd waar de overheid zijn dominante rol in de traditie van de modernistische planning geleidelijk los laat en op zoek is naar een heldere en zakelijke verhouding tot de markt. Sommigen zien dit als een overgangsverschijnsel in de ontwikkeling van een Rijnlands model naar een meer Angelsaksisch model. Het moderniseren van het Rijnlands model duidt misschien beter aan wat de opgave is.

Adaptatie zal in een aantal gevallen vragen om krachtige ontwerpen. De kans op vernieuwende plannen is groter in de context van concessies dan in de context van het politieke debat. Van de politiek kunnen slechts op beperkte schaal voluntaristische plannen worden verwacht. Planningprocessen moeten daarom zo worden georganiseerd dat andere partijen die rol kunnen overnemen. Concessies bieden daartoe meer kansen dan PPP's. Planning en uitvoering kunnen transparanter en eenduidiger met concessies en bovendien zijn duurzame ruimtelijke ontwikkeling en pluriformiteit waarschijnlijk beter gediend met concessies dan met PPP's.

Het concept 'gebiedsontwikkeling' kan een effectief concept zijn om de innovatieve kracht in de samenleving te benutten mits de overheid aan een kant krachtig richting geeft en aan de andere kant zich niet als marktpartij gedraagt en vooral maatschappelijke partijen faciliteert om effectief te koersen in de juridische, ambtelijke en politieke oerwouden.

6. Kan ruimtelijke ordening de opgave aan?

Dit essay begon als een zoektocht naar het antwoord op de vraag of de ruimtelijke ordening de dubbele opgave waar de klimaatverandering ons voor stelt aan kan.

In het voorgaande hebben we stilgestaan bij de vraagstukken van adaptatie en mitigatie. Daarna hebben we een overzicht gegeven historische en actuele karakteristieken van ruimtelijke ordening.

Voordat we nu de lijnen samenbrengen en de balans opmaken, geven we eerst nog een korte samenvatting van de karakteristieken van de klimaatopgave en de ruimtelijke ordening.

6.1. De aard van de klimaatopgave en de aard van ruimtelijke ordening

We zagen dat het antwoord op de vraag wat de klimaatopgave precies is, nog maar zeer ten dele op tafel ligt. De klimaatagenda is bovendien maar voor een deel ruimtelijk en de adaptatievragen hebben nauwelijks causale relaties met mitigatievragen. Ze interfereren echter weer wel in de ruimte.

Bij adaptatie in het algemeen speelt nog onzekerheid over de snelheid en de mate waarin veranderingen zullen optreden. Bij de nationale adaptatieagenda zien we dat

belangrijke keuzen die de commissie Veerman heeft gemaakt bij nadere beschouwing in een heel ander daglicht zouden kunnen komen te staan doordat nieuwe technieken beschikbaar komen, er nieuwe ontwerpen voor oplossingen in beeld komen, maar ook doordat we de facilitatie van belangen en functies anders gaan beoordelen. Juist waar de grootste ruimtelijke reserveringen aan de orde zijn is de onzekerheid dus nog groot. Secundaire veranderingen zijn bovendien niet in beeld.

De regionale en lokale adaptatieagenda lijkt zich volgens veel klimaatonderzoekers geleidelijk te ontvouwen en geen buitenissige opgaven met zich mee te brengen. Opvallende incidenten zoals ondergelopen kassen of wegzakkende veendijken lijken vooralsnog inderdaad incidenten die aangeblazen worden tot hype. Ook hier is het voorlopig vooral zaak opties open te houden. Secundaire en 'autonome' veranderingen maken de agenda echter wel degelijk complex en uitdagend. De interferentie tussen de nationale en de lokale agenda is een vraagstuk op zich. De internationale adaptatieagenda komt hier niet aan de orde maar die kan een dramatisch karakter hebben. Klimaatverandering kan het landgebruik op wereldschaal zo beïnvloeden dat die ernstige effecten heeft op de voedselproductie op wereldschaal.

Op het veld van mitigatie is de ruimtelijke opgave wellicht nog complexer. Hoewel duidelijk is dat de ruimtelijke neerslag van mitigatie grootschalig en grootscheeps zal zijn ontbreekt het zicht op de vorm van die neerslag nog vrijwel geheel. Taakstellingen zijn nog niet doorvertaald naar sectoren of overheidslagen. De doelen voor 2040 of 2050 zijn heel abstract en de paden waarlangs ze bereikt moeten worden zijn nog niet zichtbaar. Voor een verdere horizon ontbreken zelfs de doelen nog. Velen lijken er van uit te gaan dat we ons in de richting van een klimaatneutrale samenleving kunnen ontwikkelen met beperkte ruimtelijke aanpassingen, terwijl studies als die van MacKay duidelijk maken dat de ruimtelijke consequenties fors zullen zijn. Klimaatneutrale steden zullen in ieder geval veel ommeland nodig hebben. Zelfs veel minder dichtbevolkte landen dan Nederland moeten volgens MacKay energie van stromingsbronnen uit een ruime omgeving betrekken. De aansluiting op internationale elektriciteitsnetwerken en een internationale taakverdeling kan forse ruimtelijke consequenties hebben, maar de verkenning daarvan staat nog in de kinderschoenen. Ook hier geldt weer dat de internationale ruimtelijke gevolgen hier niet aan de orde komen maar we ons er wel van bewust moeten zijn dat die van enorme invloed kunnen zijn op de verdeling van ruimte voor natuur, voedsel- en energieproductie op wereldschaal.

De andere kant van het spectrum is de betekenis van lokale initiatieven evenmin duidelijk. Over de consequenties voor mobiliteitssystemen is bijvoorbeeld nog nauwelijks nagedacht terwijl die toch heel groot kunnen zijn.

In de praktijk zien we op dit moment overigens dat lagere overheden zichzelf hogere doelen stellen dan de centrale overheid. Hoopgevend is bovendien dat bedrijven en NGO's en netwerkorganisaties als de Urgenda tal van initiatieven nemen.

Typerend voor de opgave die de klimaatvraagstukken aan de ruimtelijke ordening stelt is dat ze nog ongekend zijn en het voor een groot deel nog onduidelijk is welke

ruimtelijke expressie ze zullen krijgen. Er zijn sterke aanwijzingen dat zowel voor mitigatie als voor adaptatie een groot ruimtebeslag aan de orde zal zijn en dat dit ruimtebeslag bovendien voor een deel ook specifieke locaties zal vereisen. Waar die ruimtebehoefte zich zal manifesteren is echter nog nauwelijks te bepalen. Dat leidt tot het lastige probleem dat er ruimtelijke reserveringen gemaakt zullen moeten worden terwijl we nog niet goed kunnen bepalen waar. Het tempo van veranderingen is al evenmin gemakkelijk in te schatten, waardoor de reserveringen nog problematischer worden. Ten slotte is typerend dat we wel weten dat de ruimtelijke hoofdstructuur zal moeten worden aangepast, maar dat die opgave voor een deel afhankelijk is van regionale en lokale ontwikkelingen. Hoe die samenhang precies is en welke taakverdeling daaruit voortvloeit is nog niet helder. Met al deze onzekerheden hangt samen dat een van de krachtigste succesfactoren in de ruimtelijke ordening, het organiseren van meekoppelende belangen, nog niet goed mogelijk is. Wat de ruimtelijke ordening betreft zijn naar aanleiding van de historische paragraaf de volgende hoofdconclusies getrokken:

- Ruimtelijke ordening is altijd ingebed in een brede maatschappelijke stroom.
- Grote inrichtingswerken kennen verschillende aanleidingen maar vragen bijna altijd decennia van voorbereiding.
- De centrale planning van de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was een uitzondering wat betreft de rol van de overheid. Toch zijn de dagen van de maakbare samenleving niet voorbij, de ontwikkeling van het kunstwerk loopt echter langs andere lijnen dan via het grootse plan.
- Ruimtelijke coördinatie op rijksniveau is vaak zwak geweest en daardoor zijn evident kansen gemist.
- De modieuze term 'gebiedsontwikkeling' illustreert enerzijds het loslaten van de pretentie van coördinatie en visie van de zijde van de overheid. Aan de andere kant biedt deze open benadering een nieuw perspectief voor het benutten van maatschappelijk kapitaal.
- In de Nederlandse planningspraktijk hebben onderzoek en kennis de laatste eeuw een grote rol gespeeld. Dat heeft bijgedragen aan een cultuur waarin pragmatiek dominant was.

Naar aanleiding van de paragraaf over het actuele debat rond ruimtelijke ordening waren de belangrijkste conclusies de volgende.

- Procedures zijn in Nederland niet extreem lang en in noodgevallen eenvoudig te verkorten.
- Irritatie over de ruimtelijke inrichting heeft vooral op de regionale schaal betrekking.
- De financiering van ruimtelijke beleid is problematisch en heeft moreel bedenkelijke kanten.
- De kennis over ruimtelijke ordening is bij veel kleinere gemeenten heel beperkt geworden, te beperkt om als gelijkwaardige partij met projectontwikkelaars op te trekken.

- Het concessie model is niet alleen transparanter dan PPP's maar biedt mogelijk ook meer kansen in termen van innovatie en duurzaamheid.

Op het scharnierpunt tussen de aard van de opgave en de aard van ruimtelijke ordening bevindt zich de huidige ruimtelijke orde. Ruimtelijke ordening in Nederland is altijd een stapje op een traject met een grote padafhankelijkheid. Die is van fysieke en financiële aard, maar ook van culturele en psychologische aard. Dat maakt de opgave interessant. Ruimtelijke ordening is ook een gevecht met de gestolde orde.

6.2. De opgave voor de ruimtelijke ordening

Na deze tour d'horizon is duidelijk dat er nogal wat wordt verwacht van de ruimtelijke ordening. 'Ruimtelijke ordening' is echter een containerbegrip en daardoor te ambigue en diffuus om eenduidige antwoorden te geven op de vraag of ruimtelijke ordening het klimaatprobleem aan kan.

Om de vraag goed te beantwoorden leggen we het begrip uiteen in de vijf aspecten waar dit essay ook mee begon. Ruimtelijke ordening als kennisdomein en als discipline, ruimtelijke ordening als ordening van de fysieke ruimte, ruimtelijke ordening als machtsarena, ruimtelijke ordening als bestuurlijk-juridisch kader en ruimtelijke ordening als projectiescherm van maatschappelijke wensen.

Ruimtelijke ordening als kennisdomein en als discipline. Het gaat dan om vragen over kennis van techniek, ruimtelijke economie, wetgeving, de manier waarop kennis wordt gegenereerd en de verdeling van die kennis over verschillende partijen.

- Nederland heeft op ruimtelijk terrein een traditie van onderzoek, monitoring en het maken van plannen. De koppeling met de (uitvoeringspraktijk)praktijk is vaak niet zo groot. Zeker bij deze lange termijn planningsvraagstukken is het van belang dat de extra investeringen die de laatste jaren zijn gedaan om kennis te vergaren op het punt van klimaatadaptatie opvolging krijgen. Verbreding van de agenda met de ruimtelijk aspecten van mitigatie en de samenhang tussen de agenda's is gewenst.
- Adaptatie en mitigatie hebben dan wel geen directe causale samenhang maar aangezien ze beide van grote invloed zijn op de inrichting is het verstandig ze in hun samenhang te bezien. Omdat het antwoord op de vraag wat de ruimtelijke expressies van mitigatie en adaptatie is zich geleidelijk zal ontwikkelen is het van belang regelmatig ruimtelijke verkenningen uit te voeren om de betekenis van nieuwe inzichten en nieuwe technieken te onderzoeken. De samenhang tussen de adaptatie- en mitigatievraagstukken is daarbij een bijzonder aandachtspunt.
- Inzicht in de ruimtelijke consequenties van verschillende mitigatietechnieken ontbreekt nog grotendeels, zeker voor de langere termijn. Duidelijk is dat de impact groot zal zijn. Om de energievoorziening te verduurzamen hebben steden veel ommeland nodig, heeft Nederland delen van Europa nodig en heeft

Europa mogelijk delen van de wereld nodig. Die samenhangen zijn nog nauwelijks verkend. Ook de secundaire effecten verdienen aandacht. In dat verband is het gewenst om niet alleen te verkennen hoe geleidelijke veranderingen kunnen verlopen, maar ook padafhankelijkheden te doorbreken met ontwerpen die een sprong maken. Het ontwerpend ruimtelijk onderzoek heeft hier een niet te onderschatten rol

- Inzicht in de mate van urgentie en volgordelijkheid van ingrepen is cruciaal. We moeten een visie ontwikkelen op de volgordelijkheid van investeringen en op de vraag hoe lang bepaalde investeringen kunnen worden uitgesteld met het oog op de 'voorrijtijd' van investeringen.
- De kennis van ruimtelijk vraagstukken op lokaal niveau is kwetsbaar. Bijeenbrengen van overheidskennis op regionale schaal is een optie. De kennis van verschillende uitvoerende diensten op het terrein van water, landelijke gebied kan worden gecombineerd, provinciale en (bovengemeentelijke) kennis kan worden gecombineerd.
- De onvrede over de kwaliteit van de ruimtelijke ordening is het grootste op regionaal niveau en vraagt ook nu weer de meeste aandacht en vraagt het meest dringen om nieuwe concepten en ontwerpen. Het is noodzakelijk om nieuwe ruimtelijke concepten te ontwikkelen en de moed te hebben om waar dat nodig is niet langer het verleden richting gevend te laten zijn maar de toekomst. De erkenning dat Nederland een metropool is in een delta op de rand van een continent, het afscheid van de rurale cultuur als nepdecor, de klimaatuitdagingen vragen om nieuwe metaforen.
- Het is moeilijk om wensen van individuen te verbinden tot maatschappelijke initiatieven als die afwijken van 'standaardwensen' die ontwikkelaars hanteren bij wijken en woning(complexen). Als die initiatieven vragen om speciale kennis wordt er extreem veel doorzettingsvermogen van initiatiefnemers gevraagd om tot iets anders dan standaardoplossingen te komen. Daar zouden overheden moeten faciliteren om vernieuwing mogelijk te maken. Dat geldt ook op micro-niveau. Praktijkkennis voor de realisatie van energieneutrale woningen is in Nederland bedroevend klein. Gecombineerd met de bijna prohibitief complexe regelgeving en procedures wordt het de burger erg moeilijk gemaakt om uit een passieve rol te komen.

Ruimtelijke ordening als de ordening van het fysieke domein. Het gaat hierbij om vragen naar zaken als dimensionering, vormgeving, schaal, samenhang, techniek.

- Het waterhuishoudkundig kunstwerk zal in zijn meest elementaire zin altijd wel op orde worden gehouden: veiligheid en watervoorziening zullen uiteindelijk altijd een hoge prioriteit krijgen. Voor de ruimtelijke ordening is de opgave om risico's en kosten te beperken en bij de realisatie van kunstwerken zo veel mogelijk meerwaarde te realiseren door coördinatie en ontwerp. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor mitigatie.

- De ontwerpen van de Commissie Veerman die er nu liggen zijn vooral gericht op wegwerken van achterstallig onderhoud en gebaseerd op technieken die inmiddels mogelijk al achterhaald zijn. Dit onderstreept de noodzaak van doorlopende actualisatie.
- Er is weinig reden om te denken dat we de kleinschaliger adaptatievraagstukken fysiek niet aan zouden kunnen. Problemen met onderlopende kassen, wegschuivende dijken, versterkte kwel, verzilting, hittestress in steden, lijken tot op heden vaak te hyperig te worden ingezet als de aankondiging van grote problemen terwijl ze bij voldoende anticipatie, voorkomen van achterstallig onderhoud in regulier aanpassingen meegenomen kunnen worden. Veel problemen in stedelijke en landelijke gebieden kunnen meegenomen worden met regulier onderhoud.
- Ruimtelijke reserveringen van locaties voor toekomstige adaptatiemaatregelen, (maar ook mitigatiemaatregelen) zijn noodzakelijk. Het gaat om 'passief reserveren' van bestaand extensief grondgebruik, maar ook het 'actief reserveren', het tegen gaan van verdere verstedelijking op plaatsen waar dat tot op heden werd voorzien. Zeker in het laatste geval is dat een kostbare en politiek lastige strategie. Uitstellen is lastig maar heeft twee voordelen. Zo lang mogelijk uitstellen van investeringen kan verstandig zijn als de baten gering zijn (alternatieve aanwendungen meer rendement op leveren) en als de kans groot is dat nieuwe technieken betere investeringen mogelijk maken. Uitstellen geeft ook de kans om plannen te blijven herijken en ontwikkelen zodat verbeteringprocessen op gang komen. De plannen van Lely voor de Zuiderzeewerken zijn heel lang in discussie geweest, maar werden in die tijd steeds beter en breder. Ze ontwikkelden zich van technische oplossingen tot maatschappelijke perspectieven.

Ruimtelijke ordening als arena van de strijd om macht en belang . Het gaat hierbij om formele en informele verdeling van macht, politieke agenda's, machtsverdeling tussen overheden en marktpartijen, tussen publiek en privaat belang, aandachtsverdeling tussen korte en lange termijn , de rol van media, financiering, et cetera.

- In de Haagse arena is de coördinerende kracht van de ruimtelijke ordening op nationaal niveau is niet erg sterk. Woordvoerders van ruimtelijke ordening in de Tweede Kamer zijn vaak eerder back-benchers dan smaakmakers. In het verleden had de nationale ruimtelijke ordening nauwelijks stem bij 'grand projets' als de Deltawerken of de Ecologische Hoofdstructuur. Op rijksniveau worden belangrijke ruimtelijke beslissingen nog steeds in sectoraal verband genomen. De deltacommissaris is ondergebracht bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voorlopig dreigt het risico van een aanpak die de veiligheid garandeert en huidige belangen respecteert maar weinig integraal of vernieuwend is. Overigens lijkt de coördinerende kracht van ruimtelijk beleid met het afdalen naar lagere schaal-

niveaus steeds meer toe te nemen: van nationaal naar regionaal, van regionaal naar lokaal neemt het vertrouwen toe. Naarmate gemeenten kleiner worden is er helaas ook minder deskundigheid beschikbaar.

- Initiatieven uit de markt, innovatie en investeringen, met name op het punt van mitigatie, zijn onmisbaar om voortgang te boeken. De markt heeft vrijheid en continuïteit nodig. Vanuit de overheid vraagt dat om heldere kaders en doelstellingen. De overheid moet een transparante, selectieve, krachtige positie ten opzichte van marktpartijen ontwikkelen. Het concessiemodel biedt ruimte voor overheden om krachtig en selectief te sturen, creativiteit en verantwoordelijkheid uitlokken.
- Problemen met landbouw en ecologie zijn vaak oplosbaar door niet kost wat kost vast te houden aan huidige locatie en vorm. Niet iedere verandering is een achteruitgang en niet alle verworven rechten zijn vanzelfsprekend. Als zoet water wordt beprijsd, zou de vraag in landbouwgebieden wel eens snel weg kunnen vallen. Grote inrichtingswerken die in het verleden in zeeland werden uitgevoerd om de landbouw van zoetwater te voorzien hebben meer met verworven rechten en belangen te maken dan met economische realiteiten.
- Bij mitigatie is het van groot belang te onderzoeken of NIMBY-gedrag kan worden omgevormd tot PIMBY-gedrag. Hoe kunnen de voordelen van duurzame bronnen terecht komen bij (lokale) opwekkers van duurzame energie?

Ruimtelijk ordening als formeel bestuurlijk-juridisch kader. In de vierde plaats verwijst het begrip naar een ingewikkeld bestuurlijk en juridisch kader waarin procedures centraal staan. Hierbij gaat het om verticale en horizontale sturing tussen overheden en sectoren, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de vele andere wettelijke kaders die hierop van invloed zijn.

- Met de nieuwe WRO is de doorzettingsmacht van hogere overheden ten opzichte van lagere vergroot wat van belang kan zijn in urgente of kritieke situaties. In de praktijk is de coördinerende kracht van de nationale ruimtelijke ordening echter nog vaak beperkt. Afstemming met sectorale agenda's gaat beter maar is nog onvolkomen.
- De noodzaak om lange termijn vraagstukken te managen vraagt om aanpassing van de WRO. Aanpassing is nodig om langdurige reserveringen mogelijk te maken. De Wet verbiedt nu om in een structuurvisie zaken vast te leggen als die niet binnen een termijn van tien jaar ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.
- De noodzaak om met onzekerheid om te gaan vraagt om vertaling in regels, vergunningen etc. Het is van belang om te zoeken naar mogelijkheden om bij het verlenen van vergunningen en het toekennen van rechten daar op termijn een heroverweging te maken.

- We hebben gezien dat procedures in Nederland lang duren, maar niet veel langer dan in landen met een vergelijkbare traditie. Er zijn altijd mogelijkheden om in noodgevallen aan de slag te gaan.
- Door de liberalisatie is de sturing op elektriciteitsproductie weggevallen dat maakt de oprichting van lokale energiemaatschappijen alleen nog maar interessanter.
- Het is van groot belang dat de rijksoverheid heldere en stabiele kaders geeft voor de investeringen van marktpartijen en andere overheden. De aanpak in het rivierengebied was een goed voorbeeld: duidelijke eisen aan de veiligheid en het moment waarop die moesten worden bereikt, gecombineerd met een pakket aan opties. Stabiele kaders voor de lange termijn maken ook het geleidelijk indalen van lokale investeringen mogelijk. Het aanpassen van ruimtelijke plannen zodat ze op de verschillende bestuurlijke niveaus op één lijn zitten vraagt immers jaren.

Ruimtelijke ordening als projectiescherm van angsten en verlangens. Ten slotte is ruimtelijke ordening een projectiescherm van maatschappelijke idealen. In het ruimtelijk debat manifesteren zich brede maatschappelijke debatten, komen wensbeelden en schrikbeelden naar voren. Vaak domineert pragmatiek in het debat maar ook principes keren steeds terug. Zowel utopische als dystopische beelden worden ingezet om via de ruimte de samenleving vorm te geven.

- Tot nu toe domineren in het (ruimtelijke) klimaatdebat de angsten: angst voor overstroming, voor tekorten aan energie, voor aantasting van het landschap. Duidelijk is dat niet adapteren geen optie is en niet investeren in stromingsbronnen al evenmin een optie is. Het is hoog tijd om wenkende perspectieven te ontwikkelen voor een innovatief, mooi en welvarend land. Het is jammer dat plannen als die van de commissie Veerman zich zo (moeten) focussen op het oplossen van achterstallig onderhoud en problemen in de nabije toekomst. Al die miljarden leveren niks op om je over te verheugen. Dat is een gemiste kans. Het zelfde geldt voor mitigatie. We staan nu voor het eerst in de geschiedenis van de mensheid voor de taak om te stoppen met steeds weer een nieuwe bron uitputten en over te gaan naar een fase waarin we de techniek gebruiken om te leven van onze overvloedige dagelijkse portie zonne-energie. Daar zouden wenkende perspectieven aan moeten zijn te verbinden.
- Het ontwikkelen van nieuwe concepten, doctrines en ontwerpen is nodig om de vele vormen van mitigatie en de nieuwe functiecombinaties, te kunnen inpassen zonder dat die overal tegen NIMBY-verschijnselen aanlopen. Nieuwe, aantrekkelijke concepten moeten verder gaan eindeloos compenseren bij inpassing. Onvrede over de kwaliteit van de ruimte manifesteerde zich de laatste jaren op de regionale schaal en dat heeft te maken met het feit dat juist op dat niveau er sprake is van slijtage van klassieke concepten. Als je geen concept tot je

beschikking hebt raak je gedesorïënteerd. Daarom is het noodzakelijk nieuwe beelden te ontwikkelen over de samenhangen in de ruimte.

- Snelle voortgang in de technieken en de dynamiek in marktontwikkelingen maken het nodig om de toekomst doorlopend te blijven verkennen. De verkenningen van de Deltacommissie waren slechts een eerste ronde.
- In economische termen is het uitstellen van investeringen altijd gunstig als er alternatieve toepassingen van kapitaal zijn. Dat is echter een beperkt perspectief. Het aanschaffen van een mooi schilderij of het maken van een mooie reis kan in economisch opzicht wellicht onverstandig zijn, in menselijk opzicht ligt dat anders. Zo hoeven we ook niet te wachten met investeringen om Nederland een aantrekkelijker land te maken.

Ruimtelijke ordening in de vijf genoemde rollen kan in theorie de uitdagingen in gemakkelijk aan. De vraag is of de ruimtelijke ordening de positie krijgt om die rollen te vervullen. Die vraag heeft alles te maken met de ideologie, waar we eerder over spraken, en dus met macht. Macht om de grote institutionele en marktpartijen zich te laten voegen naar het publieke belang, om freeriders te binden, om sectoren te dwingen om samen te werken. De vrije markt-ideologie, die veel politici de laatste decennia in zijn greep leek te hebben, gaf weinig ruimte aan voluntaristische planning. Het is dus niet de vraag of de ruimtelijke ordening dit vraagstuk aan kan, maar de vraag of we willen dat ruimtelijke ordening een grote rol gaat spelen.

De vraag waarmee dit essay begon, verschiet zo van kleur. Het gaat om willen en dat is minder makkelijk dan het lijkt. Om überhaupt iets willen vanuit de overheid waait de wind al jaren uit de verkeerde kant. Voluntarisme is in het ruimtelijke domein ook principieel lastig voor politici. Het belang van individuele personen of bedrijven is immers vaak eenvoudiger over het voetlicht te brengen dan het publieke belang. Het gaat bij ruimtelijke ordening dan ook nog eens om langere termijnen dan de meeste politici mee zullen maken.

In dat perspectief is het erg belangrijk om de oude vader en moeder van de ruimtelijke planning, de utopie en de dystopie toch nog eens aan het woord te laten. Ze spraken in Nederland altijd met zachte stem. De Nederlandse traditie van ruimtelijke ordening is immers altijd een pragmatische geweest, ideologie en grote gebaren speelden een bescheiden rol. We willen het land wel mooi en degelijk inrichten, maar ook sober en doelmatig. Investerings moeten veilig worden gesteld. Ruimtelijke ordening had een redelijk positie door te laveren tussen angst en verlangen. Het hielp om zowel te werken met schrikbeelden als om te verleiden, wenkende perspectieven te schetsen.

In het voorgaande is hopelijk voldoende duidelijk geworden dat het dystopisch gehalte van een toekomst zonder krachtige ruimtelijke ordening hoog is. Het nauwelijks

denkbaar dat we zonder ruimtelijke ordening goed kunnen voorsorteren op toekomstige ontwikkelingen, de kansen die nieuwe ontwikkelingen bieden optimaal kunnen benutten, nieuwe vormen van meekoppeling tot hun recht laten komen.

De tegenpool, beelden van een toekomst van een mooi, concurrerend, efficiënt en duurzaam Nederland, ontbreekt echter nog geheel in het maatschappelijk debat. Als er één pleidooi als paraplu boven alle aanbevelingen in dit essay mag staan is het wel om met optimisme, inventiviteit en allure naar de toekomst te kijken en plannen maken. Dat is wat we van bestuurders mogen verwachten. Als je in het publieke domein werkt moet je er een visie op hebben en een visie die niet uitnodigend is heeft al net zo min een functie als een bestuurder die geen optimist is. De geschiedenis leerde ons dat ruimtelijke ordening zich gedraagt als exponent van de samenleving als geheel. Als er optimisme heerst, geldt dat ook voor de ruimtelijke ordening. Het is tijd dat we het chagrijn in dit prachtige land achter ons laten. Laten we de tournure beginnen in de ruimtelijke ordening.

7. Handelingsperspectieven: symfonie of improvisatie?

In deze slotparagraaf worden de handelingsperspectieven voor verschillende overheden op een rij gezet in het besef dat uit het voorgaande duidelijk is geworden dat de meeste investeringen vanuit de markt en particulieren tot stand komt. Marktpartijen en particulieren bepalen waarin, waar, wanneer en hoe ze investeren.

We hebben gezien dat ruimtelijke ordening en ruimtelijke inrichting als overheidsactiviteit de laatste jaren mogelijk een bescheidener rol is gaan spelen, maar nog steeds een cruciale rol vervult. Je hoeft niet de grootste investeerder te zijn als overheid om succesvolle investeringen mogelijk te maken. Het succes van Nederland in de zeventiende eeuw was te danken slimme aan marktordening door de overheid in combinatie met het bevorderen van de inzet van nieuwe technieken. Kaders ontwikkelen en de inzet van nieuwe technieken bevorderen is ook nu nog een onmisbare rol van de overheid. Nieuwe technieken stuurden de aard van de investeringen en veroorzaakten nieuwe inrichtingsopgaven. Ze kunnen door overheden worden bevorderd of uitgelokt, maar ze ontstaan in de markt. Het succes van de Nederlandse landbouw illustreert hoe belangrijk de kenniscondities zijn waar de overheid voor kan zorgen.

Als het in het navolgende vooral over de rol van overheden gaat, is dat in het besef van die beperkte, maar cruciale rol.

7.1. Gemeenten: ruimte voor initiatief

In Nederland, maar wereldwijd net zo, zien we initiatieven opduiken van regio's en steden die klimaatneutraal willen worden, vooruitlopend op nationaal beleid. De rijksoverheid zou hier een faciliterende rol kunnen spelen zodat wielen niet steeds opnieuw hoeven te worden uitgevonden en er ruimte voor regionale differentiatie ontstaat, lokale utopia's.

De verschillen tussen gemeenten zijn groot en zullen groter worden. In termen van expertise is Rotterdam niet te vergelijken met Roosendaal. In termen van groeipotentieel verschillend gemeenten ook heel sterk en dat heeft enorme financiële consequenties. Sommige gemeenten hebben een buitengebied waardoor energieproductie met stromingsbronnen mogelijk is, andere zijn helemaal verstedelijkt en hebben dus minder mogelijkheden voor benutting van zon, water, wind of biomassa.

Waar we op rijksniveau niet te snel naar de uitvoering over moeten gaan is dit op gemeentelijk niveau omgekeerd. Gemeenten die de ambitie en de kracht hebben om voor te lopen moeten de ruimte krijgen en geholpen worden om hun proeftuinrisico te dragen. Ze zijn leerscholen voor andere gemeenten, maar ook voor provincies en rijk.

Kleinere gemeenten hebben beperkte expertise in huis, zij hebben de ervaring van grote broers nodig. Ze kunnen ook samenwerken in gemeenschappelijke diensten, services laten verlenen door provincies, etcetera.

7.2. Middenbestuur: ruimtelijke integratie

Dé taak van het middenbestuur, provincie en waterschap, is de ruimtelijke en waterhuishoudkundige inrichting op peil houden. Het management van stroomgebieden is in een klimaatperspectief een belangrijk thema. In dit perspectief is een krachtig bestuur van belang. Een van de grootste uitdagingen is het open houden van opties en het reserveren van ruimte, een zware bestuurlijke opgave. Interessant verschijnsel is ook dat sommige provincies verdergaande doelen formuleren op het terrein van duurzaamheid en klimaatneutraliteit dan het rijk wettelijk en in internationale verdragen heeft neergelegd.

Tussen rijk en gemeente bevinden zich nu twee lagen die in het perspectief van het klimaatvraagstuk één grote opgave hebben. Juist op regionaal niveau zullen ruimtelijke ordening en waterbeheer in de toekomst sterk samenhangen. Het ligt voor de hand om te bezien of dit middenbestuur tot één bestuurslaag terug is te brengen. Er is winst te boeken bij gezamenlijk beleidsontwikkeling en gezamenlijke uitvoerende diensten. Van waterschappen kan niet slechts uitvoering van beleid worden verwacht. Er moeten samenhangende en creatieve oplossingen worden ontworpen waarbij de kennis van de verschillende werelden bij elkaar moet komen. Een watertoets op het eind van een planningsproces is niet meer voldoende om tot optimalisatie te komen. Van provincies is eigenlijk alleen hun ruimtelijke taak onomstreden.

7.3. Rijk: kaders, doelen en perspectieven

De eerste, meest belangrijke en eenduidige keus is dat we in laag Nederland blijven. We gaan voor de lange termijn. Dat signaal is onmisbaar om de investeringen op gang te houden, een andere keus is er niet.

Belangrijkste taak is het hoofdsysteem veilig houden, de watervoorziening regelen en daarmee samenhangend een ruimtelijke hoofdstructuur van functies bepalen. Daartoe moeten uitgangspunten en integrale strategieën worden bepaald waarbij de huidige functieverdeling niet zaligmakend kan zijn. De uitgangspunten en strategieën moeten regelmatig tegen het licht worden gehouden. Met het rapport van de Commissie Veerman is een belangrijke stap gezet in een adaptatiestrategie waarmee we op veel andere landen voorlopen. Toch is dit pas het begin. Nieuwe technieken vragen herijking, de bestaande functies zijn te vanzelfsprekend als uitgangspunt genomen. Deze strategie vraagt uitwerking en concretisering, bijvoorbeeld op het punt van nieuwe samenhangen, meekoppelingen en ruimtelijke reserveringen. Reserveringen maken is voor bestuurders nog lastiger dan dijken verhogen of infrastructuur aanleggen. Hoopgevend dat ruimtelijke reserveringen uit het verleden (bufferzones, groene lobben, duingebieden) later vaak tot hoog gewaarde gebieden hebben geleid. Het vroegtijdig nemen van maatregelen gaat gepaard met risico's. Het risico van de remmende voorsprong is een voor de hand liggend risico, maar ook puur economisch is vroegtijdig investeren riskant. Je weet nooit of er zich niet een betere investering zal voordoen. Herijking van de strategie is dus doorlopend noodzakelijk om niet op een nieuw Pampus uit te komen, maar in het politieke domein is 'ten halve keren' een zware opgave.

Op rijksniveau ontbreekt een samenhangende mitigatiestrategie tot op heden nog volkomen. Het is noodzakelijk om in de geest van MacKay enkele strategieën uit te werken, om opties te verbeelden en keuzen op hoofdlijnen te bespreken.

De Commissie Veerman wil een aparte financiering en aparte organisatie. Dat levert slagkracht op maar brengt risico met zich mee dat er te mono-sectoraal wordt gedacht en gewerkt. Departementen met eigen uitvoeringsdiensten hebben in het verleden vaak perfecte monosectorale oplossingen ontworpen die in retrospectief te duur waren en veel te weinig maatschappelijk winst boekten. Een zelfstandige organisatie hoeft niet creatief te zijn en hoeft geen rekening te houden met potenties voor andere functies. Anders gezegd: de Veerman-strategie kan wel leiden tot sanering van problemen maar niet vanzelfsprekend tot de beste oplossingen. Het is nog niet vanzelfsprekend dat met de gekozen uitvoeringsstrategie een voldoende brede ruimtelijke afweging plaats zal vinden. Als in de toekomst en één minister van VROM en V&W zou komen, wordt dit competentieprobleem wellicht kleiner.

We leven in een geëmancipeerde samenleving en nergens is een stukje blanco Nederland te vinden. Overal hebben we van doen met een lasagne van burgers en bestuur-

slagen. De rijksoverheid moet dan ook niet meer vastleggen dan nodig, speelruimte bieden om lokale en regionale optimalisatie nodig te maken. De aanpak die gevolgd is in het rivierengebied is daar een goed voorbeeld van. Geef honderden voorbeelden van manieren om de veiligheid te vergroten, wees duidelijk over het gewenste veiligheidsniveau, verbied afwenteling, begrens kosten en laat de regio vervolgens kiezen.

Het besef dat creativiteit, kennis en slagkracht in de samenleving op veel terreinen veel groter zijn dan bij de overheid vraagt om een nieuwe verhouding markt-overheid. De na-oorlogse periode is daarbij niet het goede voorbeeld. Die was historisch uniek en in kon slechts in die unieke omstandigheden fungeren. Historisch stond de overheid veeleer op afstand. In de huidige tijd met veel PPS-achtige constructies bevinden we ons in een overgangsfase. Het lijkt verstandig nu door te pakken naar een veel helderder taakverdeling zoals die in concessiemodellen wordt gehanteerd: de overheid geeft aan wat hij wil, de markt biedt oplossingen aan. Dat is gebruikelijk in het grootste deel van de wereld. Nederland is overigens nog steeds een land van oligopolies. Om concessies te laten werken moeten oligopolies worden doorbroken. Om de duurzaamheid van projecten die in concessies zijn gerealiseerd te garanderen moet de verantwoordelijkheid voor de gebruiksfase bij de ontwikkelaar worden gelegd.

Het rijk heeft veel geld in onderzoek gestoken op het punt van adaptatie. Het is echter vaak niet zo duidelijk wie met dat onderzoek aan de slag kan. Het is in ieder geval weinig gericht op uitvoering laat staan dat het is gericht op de begeleiding van de uitvoering. Het verdient aandacht om de onderzoeksfase uit te breiden om de slag naar implementatie te optimaliseren en de feedback te organiseren. Een actieve rol van de rijksoverheid bij de ontwikkeling van innovatieve technieken is gewenst om niet alleen consument maar ook producent van nieuwe technologie te worden.

Om maatschappelijke mitigatie-initiatieven te ondersteunen of op gang te brengen zijn vooral niet-ruimtelijke condities van belang. De overheid doelen aangeven voor de lange termijn, keuzen maken en stabiele regelgeving ontwikkelen. Ook is het van belang dat goed wordt geanalyseerd of bestaande grote spelers geen institutionele beperkingen opleggen aan nieuwe toetreders. Nieuwe technologieën zullen het aanzicht van stad en land veranderen. Dat vraagt om de ontwikkeling van aantrekkelijke ontwerpen en oplossingen NIMBY-reacties te voorkomen.

In de economie is het adagium uitstellen wat uitgesteld kan worden. Dat mag gelden voor rendementsoptimalisatie, maar niet voor het goede leven, vakantie, verliefdheid, of verrukkelijk eten. We hebben wenkende perspectieven nodig om ons land zo in te richten dat het niet alleen een rendementsmachine wordt. Zolang het ons daaraan ontbreekt zullen we onvoldoende investeren in een goede toekomst.

8. Literatuur

- Achterhuis, H. (1998) De Erfenis van de utopie. Ambo, Baarn.
- Achterhuis, H. (2010) De Utopie van de vrije Markt. Lemniscaat, Rotterdam.
- Assche, van, K. (2006) Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen. Innovatiecentrum, Utrecht.
- Bacon, F. (1627) Het nieuwe Atlantis Ambo (1988), Amsterdam.
- Bauman, Z. (2005) Liquid Life. Polity Press, Cambridge.
- Botton, A. De (2006) De architectuur van het geluk Atlas, Amsterdam.
- Brouwer, P., G. van Kesteren, A. Wiersma. (2007) Berigt aan de heeren reizigers. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Carson, R. (1962) Silent spring. Houghton Mifflin, Boston (USA).
- Castells, M. (1995-1997) The information Age. Blackwell, Oxford.
- Cammen, van der, H., & L. de Klerk (2006) Ruimtelijke Ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk. Nai Uitgevers, Rotterdam.
- College van Rijksadviseurs (2008) Habitus-Habitat. Interview met Mels Crouwel. Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag.
- Deloitte (2008) Evaluatie gebiedsconcessies in vijf Europese landen. Deloitte Financial Advisory Services b.v., Utrecht
- Deltacommissie (2008) Samen weren met water, bevindingen van de Deltacommissie 2008
- Derksen, W. e.a. (2007) De staat van de ruimte. NAi Uitgevers, Rotterdam.
- Fukuyama, F. (1992) Het Einde van de Geschiedenis en de Laatste Mens Contact, Amsterdam.
- Giddens, A (2009) The Politics of Climate Change, Polity Press, Cambridge.
- Gordijn, H. F. Verwest, A. van Hoorn. Energie is ruimte.
- NAi Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau Den Haag, 2003.
- Graaf, de K. (ed.). (2008) Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Veenman drukkers, Rotterdam.
- Hajer, M. & F. Halsema (1997) Heterotopia's. Bert Bakker, Amsterdam.
- Hajer, M. & A. Reijndorp (2001) Op zoek naar nieuw publiek domein. NAi, Rotterdam.
- Ham, van der W. (2007) Verover mij de dat Land. Lely en de Zuiderzeewerken. • Boom, Amsterdam.
- Ham, van der W. (1999) Heersen en beheersen. Europese Bibliotheek, Zaltbommel.
- Howard, E (1902) Garden cities of tomorrow Faber and Faber (1946), London.
- King, R. (2005) De koepel van Brunelleschi. De Bezige Bij, Amsterdam.
- Klerk, de, L. (2008) De modernisering van de stad. NAi Uitgevers, Rotterdam.
- Klundert, van de, A.F. (2008) Verlangen goed te leven. Van Arkel, Utrecht.

- Klijn, E.H. & M.J.W. van Twist (2007) Publiek Private Samenwerking in Nederland M&O, nr. 3/4.
- MacKay, D. (2009) Sustainable energy- without hot air. UIT, Cambridge.
- Meadows, D. (1972) Rapport van de club van Rome - De grenzen aan de groei. • Spectrum, Utrecht.
- Meijer, J.W.H. (1995) Kleine historie van De Bilt en Bilthoven. Uitgeverij Reijnders, Bunnik.
- Ministerie van VROM (2007) De reisiwijzer voor marktpartijen. Den Haag.
- Needham, B. (2007) De Nederlandse ruimtelijke ordening gewikt en gewogen. • Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Noordanus, P. (2008) Betrouwbaarheid en transparantie blijven kernwaarden. • NEPROM Tijdschrift Vastgoedmarkt. juni 2008.
- PBL (2009) Wegen naar een klimaatbestendiger Nederland, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2009) Review van het ontwerp-Nationaal Waterplan. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Rotmans, J. (2007) Duurzaamheid: van onderstroom naar draaggolf. Drift, Erasmus, Rotterdam.
- Rooy, van P. (2008) Zes vragen over gebiedsconcessies. Eades magazine. April, Amsterdam.
- Shellenberg M. and T. Nordhaus (2004) The Death of Environmentalism Breakthrough Institute, California.
- Sijmons, D. e.a.(2008) De kleine energieatlas H+N+S Landschapsarchitecten, Utrecht.
- Soeterbroek, F. (2008) Het maakbare land. Management en Organisatie, juni 2008
- Tuchman, B. (1984) March of Folly. Ballantine Books, New York.
- Tuchman, B (1982) Practicng history. Ballantine Books, New York
- Wolting, B. (2006) PPS en gebiedsontwikkeling. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Woud, van der, A. (2006) Een nieuwe wereld, het ontstaan van het moderne Nederland. Bert Bakker, Amsterdam.
- Zeeuw, de, F. (2007) De engel uit het marmer. TU, Delft.