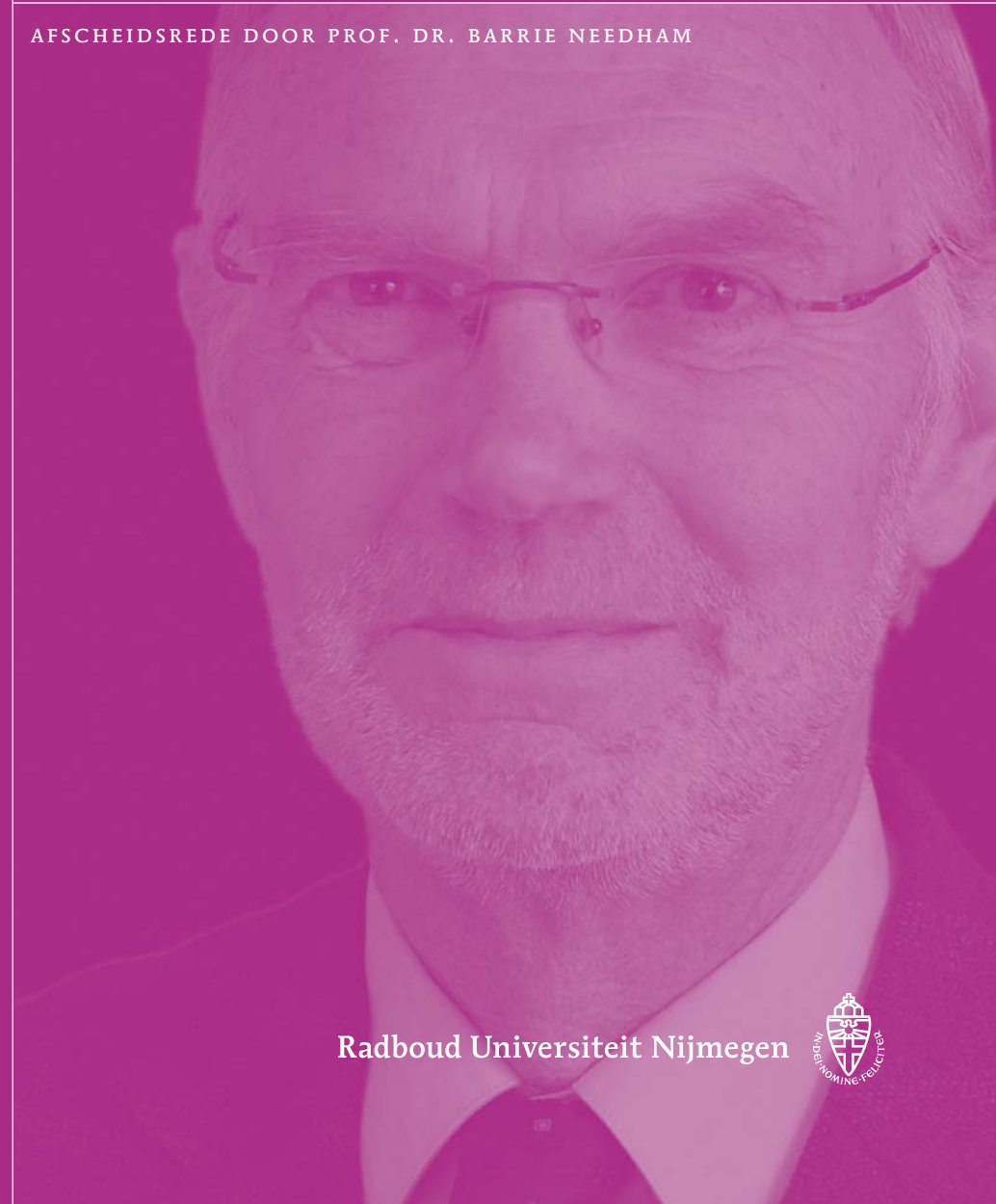


De Nederlandse ruimtelijke ordening gewikt en gewogen

AFSCHEIDSREDE DOOR PROF. DR. BARRIE NEEDHAM



Radboud Universiteit Nijmegen



AFSCHEIDSREDE

PROF. DR. BARRIE NEEDHAM



Als de Nederlandse ruimtelijke ordening wordt gewikt en gewogen, is het eindoordeel niet eenduidig. De ambities zijn hoog en veel ervan worden waargemaakt. Kritiek kan worden geleverd op wat niet wordt nagestreefd zoals een eerlijke verdeling van de voor- en nadelen van de ruimtelijke

inrichting. Hoewel de resultaten doorgaans niet slecht zijn, kunnen er vraagtekens worden gezet bij de manier waarop deze tot stand komen. Dat geldt met name de te nauwe betrokkenheid van gemeenten bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid. De inhoud van de ruimtelijke ordening wordt te veel bepaald door de financiële gevolgen voor de overheid zelf. En sommige gemeenten overschrijden de beginselen van behoorlijk bestuur in hun wens zoveel mogelijk te presenteren. De opgave is de ambities van de ruimtelijke ordening hoog te houden en goede resultaten te bereiken, zonder dat de overheid haar positie als behartiger van het algemeen belang en als onafhankelijke 'rechter' boven de markt prijs geeft. De taak van de overheid is het ruimtelijk beleid vorm te geven en vast te stellen, in het belang van de burgers. De actieve uitvoering van dat beleid kan zij beter overlaten aan anderen. Dit betekent een grote ommezwaai in de praktijk van de afgelopen tientallen jaren

Prof. dr. Barrie Needham (1942) studeerde economie aan de University of Cambridge, Engeland (1964) en werkte in Engeland bij adviesbureaus en als universitair docent. Hij promoveerde in 1982 aan de Radboud Universiteit Nijmegen en werd daar in 1994 als hoogleraar planologie aangesteld. Zijn onderzoek richt zich op de wisselwerking tussen het ruimtelijk beleid en de markt voor grond en gebouwen.

DE NEDERLANDSE RUIMTELIJKE ORDENING GEWIKT EN GEWOGEN

De Nederlandse ruimtelijke ordening gewikt en gewogen
Een beoordeling – en enkele aanbevelingen – na dertig jaar
betrokkenheid

Rede uitgesproken bij het afscheid als hoogleraar Planologie, in het bijzonder de lokale en regionale ruimtelijke beleidsvoering, mede in internationaal vergelijkend perspectief aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen op donderdag 31 mei

door prof. dr. Barrie Needham

Vormgeving en opmaak: Nies en Partners bno, Nijmegen
 Drukwerk: Thieme MediaCenter Nijmegen

ISBN 978-90-9021900-4

© Prof. dr. Barrie Needham, Nijmegen, 2007

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

EEN BREDE AANPAK

Het leven van een mens moet als een rivier verlopen, zei Bertrand Russell in een verhandeling met de mooie titel 'How to grow old' (1956). In het begin, als een snelle, smalle, gepassioneerde stroom; langzaamaan breder en rustiger; ten slotte lost de rivier zich in de zee op en verliest geruisloos haar identiteit. Die laatste fase heb ik nog niet bereikt, gelukkig; wel de fase van een brede belangstelling, kennis en aanpak. Een fase die mij geschikt lijkt voor het opmaken van de balans: wat vind ik van de Nederlandse ruimtelijke ordening.

IS DE NEDERLANDSE RUIMTELIJKE ORDENING EFFECTIEF?

De beoordeling begint met aandacht voor de resultaten van die ruimtelijke ordening. "Zo kunnen jullie hen dus aan hun vruchten herkennen" (Mattheus 7:20). De ruimtelijke ordening heeft geen bestaansrecht als zij geen noemenswaardige effecten op de ruimtelijke inrichting sorteert. De eerste vraag is dan: heeft de ruimtelijke ordening bereikt wat ermee werd, is en wordt beoogd? Zo niet, dan kunnen wij er beter mee stoppen: zij kost namelijk veel geld (waar ik later op terug kom).

Worden de doeleinden van de ruimtelijke ordening gehaald? Dat lijkt een eenvoudige vraag te zijn, maar dat is het niet. Want eerst moeten wij weten: wiens doeleinden? Op deze plaats in dit betoog zeg ik: de doeleinden die door de overheid voor haar ruimtelijke ordening worden gekozen. Immers, de overheid heeft ingrijpende middelen voor dat beleid – vergunningen, onteigening, geld – dus kan alleen zij bepalen waarvoor die moeten worden ingezet. Maar ook dat antwoord is onvoldoende, want in Nederland doen verschillende overheidsorganen aan ruimtelijke ordening; en zij hebben lang niet alle dezelfde doeleinden. De vraag wordt dan: is de ruimtelijke ordening van de gemeente succesvol? Is de ruimtelijke ordening van de provincie succesvol? Is de ruimtelijke ordening van de rijksoverheid succesvol?

We beginnen met de gemeente, voor zover het mogelijk is iets te zeggen over het succes van de ruimtelijke ordening van alle gemeenten. Ik denk dat de meeste gemeenten niet ongelukkig zijn met hun invloed op de ruimtelijke inrichting. Op zijn minst zijn zij in staat om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden: gemeenten zijn zeer handig in het inzetten van hun bevoegdheden om te voorkomen dat iets wordt gebouwd wat zij niet willen. Hieraan hebben wij onder andere te danken dat onze binnensteden levendig zijn, want grote zogenaamde weidewinkels zijn effectief tegengehouden. Gemeenten zijn ook zeer kundig in het laten realiseren van wat zij wel willen zien: een aantrekkelijk binnenstad, meer woningen, meer ruimte voor bedrijvigheid, parkeervoorzieningen, herontwikkeling van oude woonwijken, een hoge kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving, enzovoort. Gemeenten klagen over gebrek aan geld en over gebrekige bevoegdheden; maar de middelen die zij wél hebben, gebruiken zij zeer effectief.

Provincies hebben minder concrete ambities voor hun ruimtelijke ordening dan gemeenten: dat maakt het evalueren van hun ruimtelijk beleid moeilijker. Tot hun ruimtelijke doeleinden behoren meestal het concentreren van verstedelijking – woningbouw en bedrijventerreinen – en als contramal het open houden van de open ruimte. In hoeverre slagen zij hierin? Als je op reis door het land om je heen kijkt, neig je er toe te zeggen: “Niet zeer succesvol”. Overal en versnipperd, zie je bebouwing. Dat is hard bewijs. Maar men moet niet vergeten dat provincies voornamelijk door gemeenten te beïnvloeden hun doeleinden moeten bereiken. En gemeenten willen zich niet laten beïnvloeden, noch door provincies noch door wie of wat dan ook. Bovendien, de meeste gemeenten (afgezien van de grotere steden) willen geen concentratie van bebouwing en vinden de resulterende versnippering niet erg. De enige verantwoorde uitspraak over de effectiviteit van de provinciale ruimtelijke ordening is, dat de concentratie merkbaar (nog) minder zou zijn als gemeenten niet door provincies werden beïnvloed.

In haar nota’s ruimtelijke ordening zet de rijksoverheid de doeleinden voor haar ruimtelijke beleid uiteen. Dat maakt het enigszins gemakkelijker dat beleid te evalueren, ook omdat die overheid onlangs zo’n evaluatie heeft laten maken (Snellen e.a. 2006). Als wij ons op de hoofdlijnen van dat beleid concentreren – waar wel en waar niet moet worden gebouwd – komen wij tot de volgende conclusies (en zie Bontje 2001). Toen de rijksoverheid haar ruimtelijk beleid samen met de sectorale ministeries voerde – met de zogenaamde meekoppelende belangen zoals woningbouw en landbouw – was dat beleid redelijk succesvol. Dat geldt voor bijvoorbeeld het groeikernbeleid uit de Derde Nota (Faludi & Van der Valk 1990): de rijksoverheid betaalde een aanzienlijk deel van de kosten van de woningen; en wie betaalt, die bepaalt! Ook de Vierde Nota Extra (Vinex) stelde de algemene locaties voor woningbouw vast; maar er werd veel minder geld voor ter beschikking gesteld. Toch wijken de bouwlocaties nauwelijks af van wat de rijksoverheid vaststelde (Korthals Altes 2006). Meer in het algemeen, de woningbouw over de afgelopen vijftien jaren is redelijk geconcentreerd (Van der Schuit e.a. 2004).

In dat opzicht is de ruimtelijke ordening van het rijk betrekkelijk succesvol geweest. De afwijkingen van het rijksbeleid worden voornamelijk door gemeenten veroorzaakt. Als gemeenten ontwikkelingen willen die in strijd zijn met het nationale beleid, krijgen zij meestal hun zin. Het langzaam bebouwen van het Groene Hart en andere – hoopvol genoemde – gebieden waar restrictief beleid geldt, is juist wat de betreffende gemeenten willen.

In deze paragraaf is de vraag gesteld: Worden de doeleinden van de ruimtelijke ordening gehaald? Het antwoord is: bij gemeenten wel, bij provincies en de rijksoverheid

minder. Bij deze nogal droge conclusie wil ik echter even stil staan. Want het is niet niets: de ruimtelijke ordening heeft wel zin, want zij probeert de ruimtelijke inrichting te sturen en dat lukt, zo te zien. “Enjoy your achievements as well as your plans” is een goed devies. Wij kunnen blij zijn met deze successen van de ruimtelijke ordening, al zijn ze niet compleet.

WORDEN DE JUISTE DOELEINDEN NAGESTREEFD?

Moeten wij juist déze successen toejuichen? Het zijn de successen bij het behalen van de doeleinden die door overheidsinstanties worden gekozen en vastgesteld. En al is het de taak van de planoloog en de andere ruimtelijke beroepsbeoefenaars de politici te adviseren¹, niets belet hen te zeggen: “Dames en Heren politici, wij menen dat u de verkeerde doeleinden nastreeft.”

Wat zegt deze ‘professional’ – ikzelf – hierover? Mijn lof voor bepaalde successen wil ik wel uitspreken. Dat gemeenten hoge ambities voor de ruimtelijke ordening hebben – zeker in vergelijking met de meeste andere landen – juich ik toe. Ook dat de afgelopen tien tot twintig jaren de kwaliteit van veel openbare ruimtes – straten, pleinen, stationsgebieden, en dergelijke – sterk verbeterd is. Sommige van mijn stokpaardjes blijven te weinig aandacht krijgen: de compacte stad, het open houden van de open ruimte, het tegengaan van verrommeling, het aanleggen van veel minder bedrijventerreinen², een ruimtelijke inrichting die zonder auto goed te gebruiken is, gemengde woonwijken, een vitale ecologische hoofdstructuur, stiltezones. Maar daar gaat het nu niet om. Want de ruimtelijke-ordeningsprofessional kan ook advies geven zonder zijn eigen visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland op te willen leggen. Ik onderscheid daarbij drie soorten advies.

Ten eerste, de deskundige heeft de verantwoordelijkheid om de politici te wijzen op de gevolgen van overwogen ruimtelijke doeleinden, door kritische vragen te stellen zoals:

- Denk eraan dat als u en uw opvolgers zó doorgaan, binnen X jaren het Groene Hart volgebouwd raakt. Is dat wat u wilt?
- Is een bepaalde ruimtelijke inrichting – bijvoorbeeld bebouwing in de Zuidplaspolder – waterbestendig?
- Kan een regio met zeer verspreide bebouwing blijven functioneren wanneer de benzine op is of onbetaalbaar is geworden?
- Denkt u dat uw ruimtelijke visie “voldoet aan de behoeften van de huidige generatie, zonder daarbij af te doen aan het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien”? (U herkent het beroemde citaat uit het Brundtland-rapport).

Het is een “trahison des clerics” (J Benda 1927) als de deskundige hierover zwijgt met een schouderophalend gebaar naar ‘het primaat van de politiek’.

Ten tweede, de deskundige kan uitspraken doen over de haalbaarheid van doeleinden van de ruimtelijke ordening. Vaak moet de deskundige de politici waarschuwen: dat wat u wilt is niet haalbaar. Deze deskundige heeft echter de tegenovergestelde boodschap: er is meer haalbaar dan u denkt.

De ruimtelijke ordening van de gemeente is betrekkelijk effectief omdat gemeenten hebben geleerd de doeleinden en de middelen op elkaar af te stemmen. De gemakkelijkste weg om dat te doen is doeleinden met lage ambities te kiezen: dan is succes gegarandeerd. Maar de meeste gemeenten hebben deze weg niet gekozen. In tegendeel, zij koesteren hoge ambities. En het lukt hen om daarvoor de middelen te vinden.

Daartegenover hebben de provincies en – sinds kort – het rijk de gemakkelijke weg gekozen. Hun ruimtelijke-ordeningdoeleinden worden minder vaak gehaald. Het is modieus geworden om dit te verklaren met: de samenleving is niet maakbaar, daarom moet de ruimtelijke ordening haar ambities verlagen. Dat is wat de rijksoverheid in haar nieuwste nota ruimtelijke ordening – de *Nota Ruimte* – heeft gedaan. Ik vind deze verklaring voor de matige effectiviteit van de ruimtelijke ordening van rijk en provincie verkeerd. Eén van de meest dodelijke uitspraken van Mrs Thatcher, ter verdediging van haar beleid van economische liberalisatie, was “There is no alternative”. Dat is flauw en getuigt van intellectuele luiheid. Het is de taak van ons – professionals en politici – om haalbare alternatieven te bedenken. Het doet mij een genoegen om hier – ter wille van de continuïteit en ook van de inhoud – te citeren uit de inaugurele rede die Jenno Witsen in 1991 vanaf deze plek uitsprak: “Aan het oplossen van de spanning tussen het haalbare en het nodige kan ook door de ruimtelijke ordening als kunde worden bijgedragen.”.

In plaats van je te verschuilen achter de kreten over het niet maakbaar zijn van de samenleving kan men doeleinden en middelen beter op elkaar afstemmen. En in plaats van het verlagen van de ambities kan men sterkere middelen inzetten. Wat is daarvoor nodig? Het antwoord is betrekkelijk gemakkelijk: een verschuiving van de macht van gemeenten richting provincie en rijk. Denk aan de ruimtelijke onderwerpen waar mensen zich tegenwoordig veel zorgen over maken: de verrommeling van het landschap, de eindeloze bedrijventerreinen langs de snelwegen, de groeiende segregatie tussen witte suburbane woonwijken en bruine of zwarte stedelijke woonwijken. Deze uitkomsten zijn niet onvermijdelijk. Wij hoeven ons niet over te leveren aan de blinde uitwerking van sociale en economische ‘drijvende krachten’. Het oplossen van deze zaken is wel haalbaar, door een sterkere centrale en provinciale regie, desnoods tegen de gemeenten in. Centralisatie is geen vloekwoord.

Er is een derde soort advies dat de deskundige aan de politici kan geven, namelijk dat bepaalde soorten doeleinden meer aandacht zouden moeten hebben. Wij hebben geconstateerd dat de ruimtelijke ordening de beoogde resultaten wel kan behalen, maar wij hebben geen aandacht aan de vraag geschonken: de resultaten voor wie? Wie heeft baat bij de ruimtelijke ordening, en wie niet?

Dit soort verdelingsvraagstukken – de distributieve effecten van de ruimtelijke ordening – kregen veel aandacht toen ik dertig jaar geleden naar Nederland kwam. Sterker nog: de ruimtelijke ordening had de missie de baten en de kosten te herverdelen. De woorden uit Lucas (1: 51-53) – “Alle machthebbers stoot Hij van hun tronen, arme en kleine mensen maakt Hij groot, wie honger hebben geeft Hij overvloed, en rijken stuurt Hij heen met lege handen” – zouden van toepassing zijn geweest, ware het niet dat in dat tijdperk de Bijbel als inspiratiebron werd verworpen. Die rol is deels overgenomen door het begrip ‘duurzaamheid’. Om Witsen (1991) wederom te citeren: “... wat haalbaar is, is dikwijls niet genoeg om ruimtelijke kwaliteit voor de toekomst te garanderen, en kan dus zwaar te kort doen aan wat een toekomstige generatie van onze ruimtelijke inrichting mag verwachten.” Maar tegenwoordig doet ‘duurzaamheid’ een minder zwaar appel op ons collectieve geweten dan de Bijbel dat eens deed.

De wens om de ruimtelijke ordening in te zetten voor herverdeling is al lang vervlogen: hoe luidt de evaluatie op verdelingseffecten nu? Positief is de aandacht voor de zogenaamde achterstandswijken, met name de actuele politieke voornemens om die aandacht te versterken. Negatief is het ontbreken aan expliciete aandacht voor de distributieve effecten van de ruimtelijke ordening. Ik noem de volgende zaken.

- De aftrekbaarheid van de hypotheekrente is zeker een van de meest regressieve belastingsregels die wij hebben, en al valt het niet onder de ruimtelijke ordening, toch werkt het slecht uit voor de beschikking die armere mensen over de ruimte hebben. Het verhoogt namelijk de grondprijs voor sociale woningen en ook de huurprijs van sociale huurwoningen (Conijn 2006).
- Het wegvallen van het actief gemeentelijk grondbeleid heeft een vacuüm achtergelaten waarin het niet langer mogelijk is goed te regelen, dat grond voor de sociale woningbouw beschikbaar is. Deels ten gevolge hiervan ontstaan gesegregeerde woonwijken, dat wil zeggen woningen in de marktsector gescheiden van (en vaak ook nog in andere gemeenten dan) woningen in de sociale sector.
- Het mobiliteitsbeleid besteedt aandacht aan het openbaar vervoer omdat anders de steden onbereikbaar zouden worden. Dat is goed, maar openbaar vervoer is ook belangrijk omdat niet iedereen de beschikking over een auto heeft. Met name jonge, oude en zieke mensen mogen of kunnen niet rijden, niet iedereen kan een auto betalen en onder sommige minderheidsgroeperingen is het autobezit veel lager dan gemiddeld. Bijna 40 procent van de Nederlandse bevolking, bijvoor-

beeld, heeft geen rijbewijs, wat betekent dat zij voor hun mobiliteit afhankelijk zijn van óf het openbaar vervoer óf van een welwillende chauffeur (Statline, 2007). Een expliciete analyse van de distributieve effecten zou het bestaan van mobiliteitsarme groeperingen duidelijk hebben gemaakt.

IS DE AANPAK VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING GOED?

De ruimtelijke ordening kan niet alleen worden beoordeeld op haar resultaten. Worden ze bereikt? Zijn de juiste doeleinden gekozen? Wie heeft er baat bij? Ook belangrijk is de manier waarop de ruimtelijke ordening wordt bedreven. Hiermee verschuif ik de aandacht van de doelen naar de middelen. Het gaat mij daarbij niet enkel om de effectiviteit, dat wil zeggen een louter pragmatische benadering. Ik wil de aandacht ook richten op andere manieren om middelen te toetsen, waarvan ik hier vier zal bespreken.

De eerste is de toets van efficiëntie. De ruimtelijke ordening is effectief, zeker bij gemeenten. Maar wat kost het om die effecten te bereiken? Ik heb het niet over de kapitaalkosten van het aanleggen van infrastructuur of het realiseren van projecten: dergelijke investeringskosten worden niet veroorzaakt door de ruimtelijke ordening. Maar de ruimtelijke ordening probeert wel dat soort ontwikkelingen te coördineren en te sturen. Hoe hoog zijn die sturingskosten?

Bijna het enige dat wij hierover weten, komt uit het recente promotieonderzoek van Edwin Buitelaar (2007). Hij heeft geteld hoeveel mensen bij de gemeente werken aan het maken van ruimtelijk beleid, het uitvoeren van ruimtelijke projecten en het toetsen van aanvragen voor bouw- en milieuvergunningen. Bij een steekproef van 8 middelgrote gemeenten was dat gemiddeld één ambtenaar voor 500 burgers³. Dat is nogal wat; en het bevestigt de indruk dat in Nederland heel veel geld, aandacht, tijd en menskracht wordt besteed aan het maken van plannen en het uitvoeren van projecten. Maar is het te veel? U zult begrijpen dat ik de ruimtelijke ordening belangrijk vind en dat ik derhalve vind dat wij – de burgers – bereid moeten zijn om die te betalen. Dat doen wij in de vorm van, onder andere, de kosten van ambtenaren. Zij helpen bij het produceren van een betere ruimtelijke inrichting. En wij dragen daaraan bij, instemmend, door middel van de belasting.

Maar die constatering sluit de vraag niet uit: wordt dat ruimtelijke-ordeningsgeld goed besteed? Samen met Buitelaar heb ik onderzoek uitgevoerd naar hoe gemeenten sommige onderdelen van hun ruimtelijk beleid uitvoeren (Buitelaar e.a. 2006). Iedereen klaagt over de stroperigheid van de regels in Nederland, maar ons onderzoek laat zien dat de inzet van ambtenaren niet alleen door de regels wordt bepaald, maar ook door hoe zij die regels inzetten. Wij – die de ruimtelijke ordening belangrijk vinden

– moeten ons er goed van bewust zijn dat, als de burgers menen dat wij hun geld onzorgvuldig besteden, zij op politici zouden kunnen stemmen die aan ruimtelijke ordening minder belang toekennen. Met aandacht hiervoor moet het mogelijk zijn om tegen dezelfde kosten de ruimtelijke inrichting verder te verbeteren op een manier die de burger meer waar voor zijn geld geeft.

Het tweede soort toets van de aanpak is meer principieel: het is de toets aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Wij – burgers van Nederland – vinden een zeer actief en ambitieus ruimtelijk beleid goed. Namens ons allen nemen met name gemeenten, en in mindere mate provincies en het rijk, veel en vaak ingrijpende maatregelen teneinde een bepaalde, gewenste ruimtelijke inrichting te verwezenlijken. Persoonlijk vind ik dat prima: ook ik vind de ruimtelijke ordening een belangrijke overheidstaak. Maar die overheidsmaatregelen mogen niet alleen pragmatisch worden gekozen: “Zou deze maatregel het gewenste effect teweegbrengen?” Besluiten van een overheidsinstantie moeten ook aan de zogenaamde beginselen van behoorlijk bestuur voldoen, want die beginselen beogen de burger te beschermen tegen de willekeur van overheidsinstanties.

Onder deze beginselen vallen de twee principes die in de ruimtelijke ordening goed bekend zijn, namelijk rechtszekerheid en transparantie⁴. Ik voeg daaraan toe, het verantwoordelijk omgaan met andermans geld, een soort van, uit de CDA-kringen bekend, ‘rentmeesterschap’. Deze principes zijn ‘ongeschreven’ in die zin dat zij niet alle in de wetgeving zijn opgenomen. Toch wegen ze zwaar en alle handelingen van de overheid moeten hieraan voldoen.

Hier wringt het soms. Want vaak meent de overheidsinstantie – en dan vooral de gemeente – dat zij, met de middelen die zij heeft⁵, haar hoge ruimtelijke ambities niet, of slechts in onvoldoende mate, waar kan maken. Dan ontstaat een spanningsveld tussen de hoge ambities en de beperkte middelen. Dit illustreer ik met twee soorten bekende, veel voorkomende, gevallen.

Eén soort is de zogenaamde dubbelepetproblematiek. Als een gemeente bouwgrond bezit, dan draagt zij de pet van een marktspeeler: zij heeft financiële belangen bij hoe haar grond wordt gebruikt en tegen welke prijs. Tegelijk heeft zij de pet op van marktmeester, een pet die zij niet af kan zetten, omdat dit de pet is van het orgaan dat bevoegd is om vergunningen af te geven, bestemmingsplannen vast te stellen, of desnoods te onteigenen. Het is duidelijk dat de marktmeester in de verleiding kan komen zijn positie als marktspeeler te bevoorstellen. Deze verleiding houdt niet op als de gemeente het actief grondbeleid ruilt voor de constructie van het bouwclaimmodel of het joint-venturemodel. Bijna alle beginselen van behoorlijk bestuur – en met name transparantie – komen dan in het gedrang.

Een ander soort spanning waarbij principes door pragmatisme ter zijde worden geschoven, betreft de rechtszekerheid die bestemmingsplannen de burger behoren te geven. Want gemeenten beschikken over voldoende mogelijkheden om zich niet aan hun eigen bestemmingsplannen te houden. Niet voor niets had de artikel 19-procedure onder juristen de koosnaam van ‘de grote leugen’. Verder bewijs wordt geleverd door de ruimte die het huidige artikel 19.2 een gemeente geeft om van haar bestemmingsplan vrijstelling te geven. Ook verwijs ik naar de algemeen bekende praktijk, dat een gemeente de inhoud van een bestemmingsplan met een projectontwikkelaar uitonderhandelt alvorens de inhoud van dat plan juridisch vast te stellen.⁶

Het is hypocriet om te beweren dat de regels voor de ruimtelijke ordening de burger rechtszekerheid geven. Hypocrisie keur ik niet zomaar af, want ik hecht aan de uitspraak van George Bernard Shaw, dat hypocrisie de eer is die de ondeugd de deugd bewijst. Met andere woorden, als je zegt dat bestemmingsplannen rechtszekerheid geven, dan is dat tenminste een erkenning van de opvatting dat ze rechtszekerheid behoren te geven. Toch verbaast het mij voortdurend dat wij in dit land – waar hypocrisie wel wordt afgekeurd – de mythe volhouden dat de ruimtelijke ordening rechtszekerheid geeft en dat het bestemmingsplan bindend is.

Mijn conclusie op dit punt is duidelijk: te vaak voldoet de praktijk van de ruimtelijke ordening niet aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Misschien het meest interessant is: iedereen weet dit, en niemand vindt het erg!

De derde manier om de aanpak van de ruimtelijke ordening te toetsen is te kijken hoe ze in de Nederlandse samenleving is ingebed.

Het valt buitenlandse planologen vaak op, dat Nederlanders een actieve en ingrijpende ruimtelijke ordening willen. Wij Nederlanders zijn voortdurend bezig met het aanpassen van onze ruimtelijke inrichting, en wel met een zeer grote betrokkenheid van de overheid. Buiten en zelfs binnen de grenzen van het particuliere eigendom verandert bijna niets zonder dat de overheid eraan meewerkt, vaak vanuit een leidende rol. In Nederland is de achterdocht tegenover de overheid laag, wij vertrouwen haar met grote hoeveelheden geld voor de ruimtelijke ordening en met een actieve deelname op de grondmarkt, wij vinden het goed dat zij zo vaak het initiatief neemt om iets te ontwikkelen of te herontwikkelen. En – zie boven – wij vinden het niet erg als de overheid zich daarbij niet zo nauw aan de beginselen van behoorlijk bestuur houdt.

Je zou kunnen concluderen: wat een uitstekende positie voor een ambitieuze en actieve ruimtelijke ordening. Maar het kan verkeren! Laten wij niet vergeten dat ongeveer dertig jaar geleden de ruimtelijke ordening vaak gepaard ging met rellen, acties en het inzetten van de mobiele eenheid. Het huidige vertrouwen heeft de overheid moeten verdienen met inspraak, overleg en openheid. Dat vertrouwen kan ook verdampen.

Het gevaar ligt hierin besloten, dat wij – de burgers – ons van de ruimtelijke ordening terugtrekken. Stel dat wij zeggen: “De overheid doet het goed, wij laten het voortaan aan haar over.” Vervolgens zouden wij het bij verstek kunnen toestaan, dat de ruimtelijke ontwikkeling steeds meer een zaak van gemeenten in nauwe samenwerking met projectontwikkelaars wordt. Nederland heeft nu al corporatistische neigingen: de overheid en het bedrijfsleven zoeken het samen uit, ervan overtuigd dat hun belang ook ons belang is. Dit zien wij in de innige samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars op sommige bouwlocaties, waar het belang van beide partijen het niet toestaat dat er openheid van zaken wordt gegeven (zie hierboven). Als dit doorschiet, dan verliest de burger op den duur zijn vertrouwen in de (gemeentelijke) overheid. Dan verdwijnt een van de noodzakelijke voorwaarden voor een ambitieuze en effectieve ruimtelijke ordening.

De vierde manier waarop ik de aanpak van de ruimtelijke ordening evalueer is door te vragen: hoe gaat zij met geld om? Ook dit baart mij zorgen. Want de neiging is sterk, de ruimtelijke ordening tot een geldmachine te laten verworden. Opgelet: ik heb het niet over de financiële belangen van grondeigenaars en commerciële ontwikkelaars, maar van de gemeente zelf.

In vaktermen: van ‘eerst tekenen dan rekenen’, tot ‘tegelijk tekenen en rekenen’, tot het huidige ‘eerst rekenen dan tekenen’. Gemeenten zijn soms zo sterk betrokken bij de uitvoering van projecten, dat hun financiële positie het hierin soms wint van wat voorop had moeten staan, namelijk ‘een goede ruimtelijke ordening’. De koopman verdringt de predikant⁷.

Dit illustreer ik met een paar voorbeelden:

- De ruimtelijke ordening is de ruimtelijke ontwikkeling geworden, die op haar beurt de ruimtelijke investering is geworden. Dat is zeer eenzijdig. Wij zijn vergeten dat sommige zeer belangrijke doeleinden van de ruimtelijke ordening met een afzijdige toelatingsplanologie kunnen worden bereikt;
- Eén van de redenen waarom de afgelopen jaren zo weinig sociale woningen en woningen voor particuliere opdrachtgevers zijn gebouwd, is dat dat onvoordelig was voor de gemeentelijke grondexploitatie. De nieuwe grondexploitatiewet zal dat niet veranderen, tenzij gemeenten zich van de financiële uitkomst los kunnen maken;
- De constructie ‘rood-voor-groen’ heeft niets met een goede ruimtelijke ordening te maken, maar slechts met de financiering van het ruimtelijk beleid voor het platteland. Het kan zelfs de verrommeling van dat gebied verergeren.⁸

DE IMPLICATIES VOOR DE PRAKTIJK

Dit is geen beoordeling ter wille van de beoordeling. Het moet een betere praktijk dienen. Mijn betrokkenheid bij de Nederlandse ruimtelijke ordening houdt niet op omdat ik 65 ben geworden.

De aanbevelingen, die ik voor een betere praktijk wil doen, komen voort uit een bewust omgaan met het spanningsveld tussen hoge ambities en beperkte (financiële en bestuurlijke) middelen. Maar ik trek niet de conclusie dat de ambities moeten worden verlaagd als de enige manier om binnen de bestuurlijke grenzen te blijven.

Ik wil dat de ambities hoog worden gehouden. ‘De stand van dit land’ (Volkskrant 12 februari 2007) kan beter worden. Wij moeten ons niet laten ontmoedigen met sprookjes over autonome overrompelende krachten van buitenaf. In dezelfde editie van de Volkskrant staat: “De maakbaarheid van onze topografie laat zich niet als een overjarige utopie wegsturen.”. De Black Power-activisten in de roerige jaren zestig zouden zeggen: “Keep the faith, Baby!”

Een deel van die ‘faith’ is, helaas, al weg: de idee dat de ruimtelijke ordening zich met de verdeling van ruimtelijke welvaart bezig moet houden. Door hier geen aandacht aan te geven, kunnen de bestaande ongelijkheden nog groter worden (en dat gebeurt nu al op de woningmarkt). De verdeling van de resultaten moeten weer centraal in de ruimtelijke ordening komen.

En nu de aanpak. Als wij overeenkomen dat wij ruimtelijke ordening hoog in ‘t vaandel willen houden, dan moeten wij realistisch zijn en de middelen daaraan aanpassen. Dat houdt onder andere een sterkere rol voor de rijks- en de provinciale overheid in, ten koste van de gemeente. Veel bestuurders willen dit niet horen. Maar om tegemoet te komen aan de huidige wensen uit de samenleving voor een mooier landschap, meer stilte, meer veiligheid, beter openbaar vervoer, en dergelijke, moeten gemeenten in hun ruimtelijke ordening strenger worden gecontroleerd en gecoördineerd.⁹

Ook op een andere manier moet de aanpak veranderen. Ik bepleit een betere naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur. Meer rechtszekerheid, meer openheid, minder willekeur, minder ongelijke toepassing van de regels. Dit kan alléén worden bereikt als overheidsinstanties – en met name gemeenten – zich niet te direct en te actief bemoeien met de uitvoering van het beleid. Dit houdt in: meer faciliterend grondbeleid (minder grond kopen en verkopen op bouwlocaties), minder samenwerkingsovereenkomsten met projectontwikkelaars, mindere financiële inbreng en risico’s.

Dit is niet tegenstrijdig met het pleidooi voor het handhaven van hoge ambities voor de ruimtelijke ordening. Nog sterker, ik meen dat overheidsinstanties meer zullen kunnen bereiken als zij afstand van de particuliere uitvoerders houden, want dan zijn

zij beter in staat om belangeloos in de richting van een goede ruimtelijke ordening te sturen. De opgave voor alle overheidsinstanties die de ruimtelijke ordening bedrijven is een aanpak te ontwikkelen waarbij zij het ruimtelijke beleid vaststellen en anderen – burgers, grondbezitters, projectontwikkelaars – dat beleid uitvoeren. Dat zal niet gemakkelijk zijn, na al die tientallen jaren praktijk van een actieve betrokkenheid bij grond en financiën. De kracht van de door sommige verguisde toelatingsplanologie moet worden herontdekt. Als de huidige wetgeving die nieuwe aanpak niet mogelijk maakt, dan moet de wetgeving worden gewijzigd¹⁰.

Maar vertel me niet dat, met al zijn gevaren voor het vertrouwen in het openbaar bestuur, “There is no alternative” voor de huidige aanpak. Dat accepteerde ik zelfs van Mrs Thatcher niet.

Onlangs hanteerde Bram van der Klundert (De Volkskrant 20 februari 2007) het citaat: “De Nederlandse ruimtelijke planning is aanleiding om optimistisch te zijn over de menselijke soort”. Laten wij het zo houden. Dan kunnen wij fier ons hoofd hoog houden, wetend dat wij hoge ambities hebben én dat wij die halen, alles met behoud van goed fatsoen en behoorlijk bestuur.

SLOTWOORD

Vandaag zitten wij hier ‘academisch’: een afscheidsrede wordt op een academische zitting uitgesproken. Om die reden wil ik mijn persoonlijke dankwoorden bewaren voor een andere gelegenheid. Toch wil ik de volgende drie ‘academisch relevante’ dingen zeggen.

Het eerste is deels academisch, deels commercieel. Deze rede is gebaseerd op een boek dat onlangs uitgegeven is (Needham 2007). Lang niet alle uitspraken in deze rede heb ik in de korte tijd voldoende kunnen toelichten. De ondersteuning van mijn betoog vindt u in het boek.

Het tweede is deels academisch, deels bestuurlijk. Al een paar jaar geleden is mijn opvolger, professor Rob van der Heijden, in dienst getreden. En al lang geleden heb ik de teugels aan hem overgedragen, want hij heeft bestuurlijke talenten die ik nooit heb gehad en nooit zou kunnen ontwikkelen. Planologie in Nijmegen is nu in betere handen dan de mijne. Het zijn niet alleen de handen van Rob van der Heijden, want het wetenschappelijke talent dat nu aanwezig is, is uitstekend. Hier moet de decaan worden bedankt, want hij heeft de verjonging bij planologie mogelijk gemaakt. Het citaat uit het essay van Bertrand Russell, waarmee ik deze rede was begonnen, gaat door: “If, with the decay of vitality, weariness increases, the thought of rest will not be unwelcome. The things he cares for will continue .. (He knows) that others will carry on what he can no longer do.” Die geruststelling heb ik.

Het derde en laatste is deels academisch, deels persoonlijk. Ieder wetenschapper weet dat, voorzover hij of zij iets heeft kunnen presteren, dit slechts mogelijk was met “a little help from my friends”. Ja, het is een Beatles quote, want ik ben van die generatie. Als de plechtigheid van deze zitting een meer literaire bron vereist, dan zeg ik met WB Yeats¹¹: “Think where man’s glory most begins and ends / And say: my glory was, I had such friends.”

Ik dank u allen.

LITERATUURVERWIJZINGEN

- Bontje, M., *The challenge of planned urbanization*, Amsterdam, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, 2001
- Buitelaar, E., *The costs of land use decisions; applying transaction costs analysis to planning and development*, Oxford: Blackwell, 2007
- Buitelaar, E., H. Mertens, B. Needham, G. de Kam, *Sturend vermogen en woningbouw: een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*, Utrecht: DGW/NETHUR partnership 34, 2006
- Conijn, J., *Dansen op de vulkaan*, Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2006
- Faludi, A., A. J. van der Valk, *De groeikern als hoeksteen van de Nederlandse planningdoctrine*, Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1990
- Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht: Lemma, 1998
- Korthals Altes, W.K., Stagnation in housing production: another success in the Dutch planners' paradise? In *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 33, 97-114, 2006
- Needham, B., *Een andere marktwerking: een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*, Rotterdam, Nai Uitgevers, en Den Haag, Ruimtelijk Planbureau, 2005
- Needham B., *Planning, law and economics*, London: Routledge, 2006
- Needham, B., *Dutch land use planning*, The Hague: Sdu Uitgevers, 2007
- Russell, B., How to grow old, in *Portraits from memory, and other essays*, London: George Allen and Unwin 1956, pp. 48-51
- Schrijvers, P.M.B., H.C.M. Moor-Smeets, *Staats- en bestuursrecht*, Groningen: Wolters-Nordhoff, 1981
- Schuit, J, van der, R. Aykac, H. van Amsterdam, M. Breedijk, H. Thorborg, A. de Vries, *Ruimte in cijfers*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau, 2004
- Snellen, D., H. Farjon, R. Kuiper, N. Pieterse *Monitor Nota Ruimte, de opgave in beeld*, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, Bilthoven / Den Haag, 2006
- Statline, *Voertuigenbezit naar achtergrondkenmerken*, 2007
- Witsen, J., *Ambities van ruimtelijk beleid*, inaugurele rede Katholieke Universiteit Nijmegen, uitgesproken 2 okt 1991

NOTEN

- 1 Daarnaast is er een (klein) aantal planologen die burgers en particuliere organisaties adviseren hoe zij tegen het ruimtelijke beleid van overheidsinstanties kunnen ageren.
- 2 Dit is het enige dat ik vandaag over dit onderwerp zal zeggen: ik heb er al genoeg over gezegd en geschreven!
- 3 Met een spreiding tussen 350 en 750.
- 4 Een volle lijst is te vinden in Schrijvers en Moor Smeets, 181: 269-272 en in Van den Heuvel 1998: 145-147.
- 5 Tot deze middelen behoren ook de financiën en alle middelen zijn onderworpen aan de beginselen van behoorlijk bestuur.
- 6 In een middelgrote gemeente is onderzoek uitgevoerd naar het afgeven van bouwvergunning voor nieuwe woningen, 2004 en 2005. Voor 64% van alle woningen is een bouwvergunning verleend met vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan. Van de andere 36% is de bouwvergunning afgegeven aan de hand van een bestemmingsplan dat juist voor dat aangevraagde project is gemaakt. Conclusie: bouwvergunningen worden afgegeven ter wille van de aanvrager en het bestemmingsplan geeft de (overige) burgers geen rechtszekerheid hierin.
- 7 En zelfs dat doet hij niet altijd commercieel succesvol, gezien de rapporten van de Rekenkamer Almere 2001, Rotterdam 2001, Utrecht 2003, Amsterdam 2006.
- 8 Het is bijvoorbeeld zorgelijk dat de provincie Utrecht op de vrijkomende vliegbasis Soesterberg 1500 woningen wil laten bouwen om de inrichting van dat gebied te betalen en het is schrijnend dat om dit te voorkomen de particuliere organisatie Het Utrechts Landschap een geldinzameling is begonnen (De Volkskrant 4 maart 2007).
- 9 Er moet bij worden gezegd, dat burgers in hun wensen voor de ruimtelijke inrichting niet altijd consequent zijn. Velen willen de ruimte open houden en tegelijk willen zij ook op het platteland wonen – mits geen anderen daar ook komen wonen!
- 10 Als onderdeel van deze nieuwe aanpak moet worden verkend hoeveel kan worden bereikt door het doelbewust structureren van markten in rechten in grond en gebouwen (Needham 2005, 2006).
- 11 Uit zijn gedicht 'The municipal gallery revisited'.