

2004

titel: Nederland als democratisch gemakslandschap
medium: Staatscourant
datum: 25 februari 2004
auteur: D.H. Frieling

Nederland als democratisch gemakslandschap

Dé kritiek op het Nederlandse ruimtelijk beleid is dat de effectiviteit zo twijfelachtig is dat de inhoudelijke discussie erover nauwelijks loont. Drie thema's staan daarbij centraal: institutionele onmacht, operationele vaagheid en theoretisch tekort.

De effectiviteit van het ruimtelijk beleid staat al jaren ter discussie. De aanhoudende maatschappelijke twijfel betreft zowel inhoud als proces. Opeenvolgende kabinetten nemen ook initiatieven om aan de kritiek tegemoet te komen. Zo zijn onlangs enige honderden miljoenen van de derde investeringsimpuls in kennisinfrastructuur bestemd voor systeeminnovatie gericht op duurzaam en hoogwaardig ruimtegebruik. Stevige discussies over ruimtelijk beleid zijn een teken van democratische gezondheid. De grote kritiek op het ruimtelijk beleid in Nederland is echter dat de effectiviteit ervan zo twijfelachtig is dat de inhoudelijke discussie erover nauwelijks de moeite loont. In deze kritiek laten zich drie thema's onderscheiden: institutionele onmacht, operationele vaagheid en theoretisch tekort.

Institutionele onmacht ontstaat door de combinatie van een oerwoud van regels, extreme bestuurlijke dichtheid, bijbehorende ambtelijke competentiestrijd en een overdaad aan beleidsnota's van al deze bestuursorganen. Per saldo is het effect daarvan dat alle energie gaat zitten in onderling overleg over procedures en beleidsvoornemens. Omdat alles in elkaar grijpt heeft iedereen elkaar in de houdgreep en wordt bewegen nagenoeg onmogelijk. Een actueel voorbeeld is de stagnerende woningbouw.

Operationele vaagheid ontstaat door het vermijden van onderwerpen die voor de uitvoerbaarheid van beleid van beslissend belang zijn, maar die politiek gevoelig liggen. Daartoe behoren grondbeleid, invloed van burgers op de beleidsvorming en regels voor publiek-private samenwerking. Het effect van dit politiek escapisme is dat meestal onduidelijk blijft wie geacht wordt het beleid uit te voeren en daar de risico's van te dragen. Ook dat is niet bevorderlijk voor de effectiviteit ervan. Een actueel voorbeeld is het zogenaamde Groene Hart-beleid.

Theoretisch tekort ontstaat door blikvernaauwing op de actualiteit, op Nederland, en op beleid. Dit beneemt het zicht op historisch perspectief, op de internationale context en op de feiten. Een actueel voorbeeld is het mobiliteitsbeleid. Dat het kabinet zich dit theoretisch tekort bewust is, moge blijken uit de omvang van de investeringsimpuls in de kennisinfrastructuur.

De kennisinfrastructuur van Nederland omvat de universiteiten met alle daaraan gelieerde instituten, de onderzoeksinstituten van bedrijven en een veelheid van particuliere advies- en ontwerp bureaus. Het kabinet beschikt over een eigen kennisinfrastructuur in de vorm van vier planbureaus (CPB, SCPB, RIVM/NPB en RPB) en de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Van deze kennisinfrastructuur van het rijk heeft de WRR zich de afgelopen jaren het meest indringend met het ruimtelijk beleid beziggehouden. Daarbij komen alle drie genoemde thema's regelmatig aan bod. Zo is bijvoorbeeld Grond voor keuzen (1992) - over perspectieven van het Europese landbouwbeleid - een bijdrage aan theoretische kennis. Besluiten over grote projecten (1994) is duidelijk operationeel gericht en Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek (1998) is een uitgewerkt voorstel tot het overwinnen van de institutionele onmacht.

Van de planbureaus (behoudens het RPB, dat nog maar net bestaat en nog geen profiel heeft) is het RIVM/NPB naar zijn aard het meest ruimtericht. Sinds het CPB zich concentreert op Nederland in de wereld en minder aandacht geeft aan regionale differentiatie binnen Nederland, is het nut van het CPB voor het ruimtelijk beleid afgenomen. Het SCPB is evenmin sterk gericht op de ruimtelijke dimensie van maatschappelijke ontwikkelingen. Dit verklaart waarom in deel I van de vijfde nota ruimtelijke ordening weliswaar een indrukwekkende analyse van maatschappelijke ontwikkelingen is opgenomen, maar de relatie met het ruimtelijk beleid nogal onduidelijk blijft. In die nota blijft ook in het vage hoe het kabinet zich de wisselwerking tussen de theorie van het beleid en de praktijk van de ruimtelijke investeringen van burgers, bedrijven en bestuursorganen voorstelt.

Opeenvolgende kabinetten laten alle kritiek niet passief over zich heenkomen. Uit verschillende initiatieven blijkt dat serieus aan verbetering wordt gewerkt. Genoemd kunnen worden de thans lopende fundamentele herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening, strengere handhavingsbeleid, instelling van het Ruimtelijk Planbureau, het reduceren van de vierhonderd vigerende regelingen tot tweehonderd, de omvangrijke investeringsimpuls in de kennisinfrastructuur en de afronding van de eerdergenoemde vijfde nota die inzet op een serieuze decentralisatie van ruimtelijk beleid.

Het tekort aan theorie, aan wetenschappelijke fundering van het ruimtelijk beleid, wordt noodzakelijkerwijs opgevuld met een overmaat aan politiek pragmatisme. Dat maakt het ruimtelijk beleid van het Rijk eenvoudig voorspelbaar (zie figuur). De kiezers van de PvdA zijn oververtegenwoordigd in grotere steden, die van het CDA in kleinere steden en

dorpen en liberalen tref je overwegend in het westen van het land. Een coalitie CDA/VVD zal kiezen voor nationale concentratie en regionale spreiding (vierde nota RO). Een coalitie CDA/PvdA kiest juist voor het tegenovergestelde: nationale spreiding en regionale concentratie (vierde nota extra). Een coalitie PvdA/VVD zal kiezen voor nationale én regionale spreiding (vijfde nota). De huidige CDA/VVD coalitie kiest weer voor nationale concentratie en regionale spreiding (nota ruimte).

Omdat geen van deze coalities langer stand houdt dan twee bestuursperiodes, is geen van deze beleidslijnen duurzaam. De praktijk is dan ook nationale én regionale spreiding. Niet rijk en provincies, maar gemeenten bepalen de inrichting van het land. Dorpen en kleinere steden groeien, dankzij hun verhoudingsgewijs grote grondgebied, eenvoudiger en sneller dan grotere steden, zoals de ervaring - bijvoorbeeld in het Groene Hart - leert. Marktpartijen volgen risicomijdend deze spreidingspraktijk. Dat heet dan 'marktconform'. En zo ontstaat het democratisch gemakslandschap dat niemand zegt te willen maar dat noodzakelijk voortkomt uit de vicieuze cirkel van theoretisch tekort, bestuurlijke onmacht en operationele vaagheid.

De investeringsimpuls van € 290 miljoen die het Rijk nu geeft aan het verbeteren van de kennisinfrastructuur voor de inrichting van het land, omvat drie clusters van onderzoeken: duurzame systeeminnovaties in het milieubeheer (€ 85 miljoen), in het ruimtegebruik (€ 134 miljoen) en een reservering voor theorievorming over ruimtelijke transitie (€ 70 miljoen).

Het kabinet beoogt met deze investeringsimpuls de universiteiten, de basisinfrastructuur van de wetenschappelijke kennis, te bewegen tot 'vernieuwing, focus en massa', alles met het oog op het worden van een 'kenniseconomie van internationale allure'. Hoe kunnen de ruimtelijke wetenschappen nu aan de beoogde innovatie door doelgerichtheid (focus) en samenwerking (massa) actief bijdragen? Gegeven de omvang van dit artikel wordt volstaan met enkele voorbeelden ter illustratie.

Het eerste voorbeeld is wederom een publicatie van de WRR: Stad en land in een nieuwe geografie (Asbeek Brusse e.a., 2002). Dit rapport is een goed gedocumenteerde kritiek op het denkraam van de vijfde nota ruimtelijke ordening. Wat de auteurs 'nieuwe geografie' noemen (in tegenstelling tot de 'oude' in de vijfde nota) bouwen zij op uit de maatschappelijk-ruimtelijke theorieën van internationaal erkende economen, sociologen en geografen.

Als tweede voorbeeld dient hier het merkwaardige feit dat in het ruimtelijk beleid het ruimtelijk ontwerp als methode van toekomstverkenning geen rol speelt. Nederland ontbeert bepaald geen internationaal erkende ontwerpers en de Faculteit Bouwkunde in Delft produceert met een zekere regelmaat dissertaties op dit terrein die internationaal aandacht trekken. Deze innovatieve voorhoede wordt echter blijkbaar niet tot de kennisinfrastructuur gerekend.

Het derde voorbeeld heeft betrekking op het sturingsproces. Op dat terrein is sprake van een veelheid van wetenschappelijke benaderingen waarin verschillende dimensies worden belicht, zoals ontwikkelingsprocessen (Rotterdam), investeringsstrategieën (Delft), bestuursarrangementen (Amsterdam) en democratische conflictverwerking (Leiden). Elk van deze benaderingen is waardevol, maar samenwerking en synthese is nodig om tot werkelijke innovatie te komen.

Deze voorbeelden duiden niet op een schrikbarend theoretisch tekort, maar wel op een gebrek aan focus. Eerder lijkt sprake van een overschot aan intellect en energie omdat aanwezige kennis door dit gebrek aan focus onbenut blijft. De bestaande kennisinfrastructuur van de universiteiten die zich met ruimtelijke vraagstukken bezighouden is zo gezien een goudmijn die niet wordt ontgonnen. De WRR zou, om te beginnen, deze 'Hollandse School' eens in kaart kunnen brengen.

Om te bereiken dat deze investeringsimpuls ook iets oplevert, is meer nodig dan het uitvoeren van onderzoeksprogramma's en het doen van bestuurlijke uitspraken over 'monitoring', 'mid-term review' en 'evalueren'. De ervaring met voorgaande investeringsimpulsen op dit terrein zijn niet bemoedigend: in een bureaucratie krijgen begrippen als monitoren en evalueren al gauw de vorm van administratieve rapportages die meer verhullen dan verhelderen.

Om resultaat te boeken is het nodig om vast te stellen welke resultaten worden beoogd, hoe kan worden vastgesteld of deze bereikt zijn en vooral wie er dan wat mee gaat doen. De ambities die uit de onderzoeksprogramma's spreken zijn groot. Er moet meer samenhang komen tussen sociaal-culturele, economische en ecologische waarden en een veelheid van technische ontwikkelingen. Uitspraken over maatschappelijke waarden behoren eerder tot het politieke dan het wetenschappelijke domein. Gelet op de goede staat van dienst van de WRR op dit overgangsgebied tussen wetenschap en politiek, zou het daarom verstandig zijn deze Raad de brug te laten slaan tussen onderzoekresultaten en degenen die er wat mee moeten doen.

Het begrip 'systeeminnovatie' staat voor 'ingrijpende vernieuwingen die de verhoudingen tussen betrokkenen doorgaans ingrijpend veranderen', zoals een van de onderzoeksvoorstellen het formuleert. Dit betekent dat opheffen van het theoretisch tekort via de kennisinfrastructuur van de 'Hollandse School' zowel noodzakelijk is als ontoereikend om die systeeminnovatie te bewerkstelligen. Het is bijvoorbeeld wel zeker dat opheffen van de operationele vaagheid van het beleid niet mogelijk is zolang het onderwerp grondeigendom, grondtransacties, en grondprijzontwikkeling in de politieke taboesfeer blijft. Het is evenzo zeker dat de bestuurlijke onmacht zal voortduren zolang de politieke wil ontbreekt om serieus iets te doen aan de extreme bestuurlijke dichtheid - met name in het westen.

En zo lang publiek-private samenwerking beperkt blijft tot willekeurige afspraken tussen gemeenten en projectontwikkelaars over willekeurige projecten kan de innoverende werking daarvan gevoegelijk op nul worden gesteld. Politiek en bestuurlijk is een investeringsimpuls in systeeminnovatie dus geen vrijblijvende operatie. Willen de miljoeneninvesteringen in de kennisinfrastructuur iets opleveren, dan zal het nodig zijn om ook op deze punten doelen te stellen en resultaten te boeken.

