

2000

titel: 'Remaking NL'
medium: Binnenlands Bestuur
datum: 8-12-2000
auteur: D.H. Frieling

Remaking NL

Tijdens de wereldtentoonstelling in Hannover organiseerde Maarten Kloos een drijvende side-show nabij het stadshart onder de titel Remaking NL. Dirk Frieling hield tijdens een lezingenavond in een nabijgelegen museum een inleiding over dit thema in het perspectief van de vijfde nota ruimtelijke ordening. Nu alles erop wijst dat een berg van overleg een muis van beleid gaat baren is het nuttig de ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat nog eens op een rij te zetten en nuchter te inventariseren welke oplossingen zich daarvoor aandienen.

Ruimtelijke ordening ontwikkelt zich in Nederland geleidelijk tot een gezelschapsspel, waarbij uit het oog wordt verloren dat het toch eigenlijk om een tamelijk serieuze zaak gaat. Jarenlange rituelen van bestuurlijk overleg gaan gepaard aan een merkwaardig soort geheimzinnigdoenerij, alsof de minister van ruimtelijke ordening bezig is om een surprise-party voor ons te organiseren. Naarmate het uur der waarheid nadert komen er steeds meer signalen dat de vijfde nota ruimtelijke ordening een 'lege' nota gaat worden. Omdat er geen reden is om te veronderstellen dat de huidige minister niet competent is en er evenmin tekenen zijn die wijzen op slaande ruzie met collega's uit belendende percelen van beleid, moet de oorzaak voor de kennelijk bestaande impasse elders worden gezocht. Er is in ons land anno 2000 bepaald geen gebrek aan ideeën, plannen of geld, dus ook daar kan de pijn niet zitten. Blijkbaar is twijfel ontstaan over het sedert de eerste nota ruimtelijke ordening met veel succes gevoerde spreidingsbeleid, maar durft het kabinet een alternatief in de vorm van concentratiebeleid ook niet aan. Zo bevinden we ons wat betreft de toekomstige inrichting van ons land kennelijk in dood tij. De kracht van een nationaal georiënteerd ruimtelijk beleid is uitgewerkt. De opkomende vloed van een Europees georiënteerd beleid heeft de Haagse kust nog niet bereikt.

Onder deze omstandigheden kan het geen kwaad de ruimtelijke opgaven waar Nederland in Europees perspectief voor staat eens op een rij te zetten om te bezien wat wij nu moeten doen om straks overeind te blijven. Om in de Europese competitie te kunnen meespelen worden immers hogere eisen gesteld dan aan een wedstrijd Haarlem-Zwolle. Een ander ambitieniveau, zwaardere inspanning en een stevige training zijn voorwaarden om ons in die andere competitie te kunnen handhaven.

De ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat kunnen in vier punten worden samengevat:

1. de waterhuishouding van Nederland is tot over de grenzen van zijn capaciteit belast; in het licht van een in de toekomst te verwachten extra belasting is een grondige herziening van het watersysteem noodzakelijk
2. de grondgebonden landbouw wordt in zijn voortbestaan bedreigd door de combinatie van stijgende grondprijzen en dalende wereldmarktprijzen; dit vraagt een structurele heroriëntatie van het boerenbedrijf, dat onmisbaar is en blijft voor het in stand houden van het Nederlandse cultuurlandschap
3. het Nederlandse vervoerssysteem blijkt in het geheel niet opgewassen tegen de groei van de mobiliteit; in het bijzonder het openbaar railvervoer is functioneel een ramp en financieel een bodemloze put; het systeem als geheel werkt alleen al daarom niet
4. de vitaliteit van oude en nieuwe stedelijke centra wordt ernstig belemmerd door een gemeentelijke organisatie van de stadsontwikkeling, waarin elke gemeente denkt en handelt in termen van centrum en periferie; dit belemmert het ontstaan van nieuwe centra in de stedelijke constellatie als geheel en berooft zo ook de oude centra van de mogelijkheid zich verder te ontwikkelen: het systeem als geheel blijft daardoor op een te laag niveau van stedelijkheid steken

Wat betekent het nu om deze opgaven in Europees perspectief te bezien? Het antwoord op die vraag wordt bepaald door de rol die de Nederlandse samenleving zichzelf toedenkt in Europa en de bijdrage die Nederland aan de verdere ontwikkeling van Europa heeft te leveren. Het gaat dan om bijdragen in de zin van milieubeheer en van de economische, sociale en culturele kwaliteiten van de Europese samenleving.

In Europees perspectief is Nederland verantwoordelijk voor het milieubeheer van de delta van Rijn, Maas en Schelde en het beheer van een deel van de Noordzeekust bestaande uit wadden, duinen en estuaria.

In Europees perspectief is Nederland verantwoordelijk voor het leveren van een bijdrage aan de welvaart van Europa door het maximaliseren van het rendement en de synergie van de inspanningen van de Nederlandse bevolking; die

inspanningen komen tot uitdrukking in vijf economische clusters: agrocluster, industriecluster, handelscluster (inclusief distributie en transport), zorgcluster en cultuurcluster.

In Europees perspectief staat Nederland voor de taak om de hier in een stedelijke traditie historisch gegroeide burgerlijke structuur van de samenleving te handhaven; een sociale structuur waarvan de spelregels zijn: matigheid, solidariteit en tolerantie.

In Europees perspectief zal Nederland de hier geldende normen en waarden permanent moeten ijken en herijken via het voeden en benutten van de pluralistische cultuur van een mondiale samenleving.

Op deze wijze geformuleerd zet het Europees perspectief het oplossen van de genoemde vier ruimtelijke opgaven op scherp.

De relatie tussen deltabeheer en kustbeheer en de grondige herziening van het watersysteem is evident. Voor het lage deel van Nederland betekent het dat het waterrijke milieu dat een delta eigen is anders dan in de afgelopen eeuw zal doorwerken in de inrichting van het landelijk en stedelijk gebied en daardoor ook opnieuw van betekenis zal worden voor goedertransport.

De relatie tussen rendement en synergie van de Nederlandse economie en de noodzaak om de efficiency van het vervoerssysteem drastisch te verhogen behoeft evenmin uitvoerige toelichting. Waar het hier om gaat is vooral het besef dat een zeer veel beter vervoerssysteem een absolute voorwaarde is voor de mogelijkheid van meer economische synergie. Dat maakt die efficiencyverhoging van het vervoerssysteem zonder meer urgent.

De relatie tussen de vitaliteit van de steden en het platteland en de sociale structuur en burgerlijke cultuur van de Nederlandse samenleving was tot voor kort vanzelfsprekend. Internationalisering en het overnemen van elders gangbare leefstijlen kan meebrengen dat de openheid van deze samenleving wordt aangetast door een verminderende veiligheid van de openbare straat, openbare gelegenheden en openbaar vervoer en het ontstaan van door fysieke schermen, verborgen camera's en particuliere bewakingsdiensten geconditioneerde sociale eilanden.

De relatie tussen economische synergie, sociale solidariteit en culturele identiteit is er een van permanente spanning en van labiel evenwicht. Gegeven een eeuwenlange traditie van matigheid, solidariteit en tolerantie moet onze burgerlijke cultuur wel tegen een stootje kunnen. Maar dat het opvangen daarvan veerkracht en enig weerwerk vereist mag dan niet worden vergeten. De vitaliteit van het platteland en de vitaliteit van oude en nieuwe stedelijke centra vergen daarom ook extra inspanning.

Het zal niemand verbazen dat zich in het westen van Nederland met betrekking tot alle vier ruimtelijke opgaven de grootste problemen voordoen: daar ligt het land het laagst, daar wordt de grondgebonden landbouw het meest bedreigd, daar faalt het vervoerssysteem, gegeven de bevolkingsdichtheid, het meest dramatisch, daar doet de internationale dynamiek zich het meest direct voelen, daar staat de sociale structuur dientengevolge het meest onder druk en wordt de houdbaarheid van een cultuur van matigheid, solidariteit en tolerantie het zwaarst op de proef gesteld. Om de koe bij de horens te vatten is het daarom verstandig in het westen te beginnen. Als we er daar in slagen om oplossingen te vinden voor deze vier opgaven dan moet het in de andere landsdelen ook kunnen lukken.

Uit een oogpunt van ruimtelijke ordening zullen alle vier opgaven afzonderlijk zowel als in hun onderlinge wisselwerking moeten worden gezien. In dit land van nut en noodzaak (om een fraai begrip van landschapsarchitect Dirk Sijmons te gebruiken) valt juist aan die wisselwerking het meest te verdienen. En ruimtewinst is een belangrijk kwaliteitscriterium in een land waar er per inwoner nog geen 2500 vierkante meter grond beschikbaar is.

De grondige herziening van het watersysteem is nog de meest eenvoudige van de vier. Dankzij eeuwen van ervaring kennen we het systeem door en door. We weten dat er verschillende manieren zijn om het systeem te reguleren: opvangen (pappen en nathouden), bergen (binnenwateren) en afvoeren naar het buitenwater (pompen of verzuipen). Elke tijd en ieder landsdeel zal hier zijn eigen vorm van mengsmering kiezen. We hebben in de waterschappen een degelijke en professionele organisatie om dit varkentje te wassen. De klimatologische veranderingen verlopen traag, zodat er ruim de tijd is om ook voor onze tijd de juiste oplossing te vinden. En omdat een goede waterhuishouding voor dit land van existentiële betekenis is, zijn de kosten van die oplossing niet het grootste probleem, zoals we uit eerdere deltawerken nog weten. Kortom, als we onszelf de tijd gunnen vinden we vast en zeker een fraaie oplossing.

De structurele heroriëntatie van het boerenbedrijf combineert een hoge graad urgentie aan het ontbreken van pasklare oplossingen. De hoge graad van urgentie vloeit voort uit de actuele situatie waarin de boeren, bij gebrek aan perspectief, hun land aan de meest biedende passanten verkopen. Dat heeft ruimtelijk een dubbel negatief effect: waar de boeren vertrekken wordt ook de openheid van het agrarische productielandschap aangetast; waar de bouwers van huisjes en bedrijfshalletjes neerstrijken ontstaat een akelig soort niemandsland dat geen andere identiteit heeft dan goedkoop haastwerk. Het zijn deze ogenschijnlijk onschuldige maar bij nader inzien kwaadaardige stedelijke nieuwvormen die bij ongeremd voortwoekeren het hele subtiele en dynamische evenwicht van landschappen, dorpen, stadjes en steden van binnenuit aanvreten en vernietigen. Tot de dood er op volgt.

Hoewel de nood dus hoog is, lijkt de redding nog niet nabij. Wat onder zulke omstandigheden altijd maar het beste is, is om de moed niet te verliezen en het hoofd koel te houden. Wie dan koel vaststelt dat het boerenbedrijf onmisbaar is om het Hollandse cultuurlandschap in stand te houden weet dan in elk geval in welke richting naar oplossingen moet worden gezocht. In de eerste plaats zullen de boeren zelf een vorm moeten vinden om hun gezamenlijk belang bij een duurzaam agrarisch grondgebruik en hun individuele verlangens om elke ronde opnieuw mee te spelen in de Grote Grondprijzen Loterij op een of andere manier te kanaliseren, bijvoorbeeld via grondcoöperaties of landschappen. In de tweede plaats zullen de boeren de noodzakelijke structurele heroriëntatie van het boerenbedrijf van een eenzijdige oriëntatie op internationale bulk naar een meervoudige oriëntatie die ook agrarisch natuurbeheer en een sterker streekgerichte marktwerking omvat, vooral zelf moeten doorvoeren. En in de derde plaats zal het openbaar bestuur de boeren perspectief moeten bieden op duurzame productievoorwaarden. Dat betekent een einde maken aan het opdrijven van de grondprijzen tot ver boven de agrarische waarde door een elke opgedroogd ruimtelijk beleid, waarin

flexibiliteit de hoogste wijsheid is en bestuurlijk handjevat dientengevolge de dagelijkse praktijk. Voor dat onderscheiden in de grondprijzen van agrarische waarde en ontwikkelingswaarde zijn diverse maatregelen denkbaar, van contourenbeleid ('urban growth boundaries') via ontwikkelingsheffingen tot aan het onderscheiden en ook juridisch scheiden van eigendomsrecht op landbouwgrond en bouwrecht. Kortom, de boeren en de wetgever moeten samen aan de slag om te zorgen dat het regeerakkoord van 2002 een bruikbaar samenstel van maatregelen bevat dat het boerenbedrijf duurzaam perspectief biedt.

Een drastische verhoging van de efficiency van het vervoersysteem is merkwaardigerwijs tamelijk eenvoudig te realiseren. Het is zelfs niet uitgesloten dat dit ruimschoots binnen de daarvoor beschikbare investeringsvolumes kan en dat bovendien de exploitatiesubsidies voor openbaar vervoer omlaag kunnen. Er zijn vier duidelijk aanwezige oorzaken waarom het bestaande systeem faalt en ook wel moet falen. De eerste daarvan is de grote achterstand die is ontstaan in het op peil houden van het railnet, zowel tussen de grote stadsgewesten (viersporigheid) als - na het opheffen van alle regionale tramnetten rond 1970 - binnen deze stadsgewesten. De tweede is dat in het beleid wegsysteem en railsysteem welbewust worden gescheiden via het zogenaamde A, B, C - beleid. De derde is dat openbaar vervoer in dit land eenzijdig wordt opgevat als openbaar railvervoer, waardoor openbaar wegvervoer buiten beeld blijft: de taxi is in Nederland gemarginaliseerd tot luxevoer. De vierde is dat de gemeenten het begrip centrum vereenzelvigen met historische binnenstad waardoor nieuwe centra niet als zodanig worden erkend: zo ontstaat een wildgroei van alleen met de auto bereikbare 'edge cities'.

Het probleem stellen is in dit geval hetzelfde als de oplossing aangeven. Dus één: maak een inhaalslag in het railnet; dat is precies wat met het Bereikbaarheid Offensief Randstad (BOR) wordt beoogd. Twee: integreer wegsysteem en railsysteem via 'connectors' oftewel multimodale overstappunten waar autoweg en spoorweg elkaar kruisen of parallel liggen (zoals bij de Zuidas in Amsterdam). Drie: introduceer een fijnmazig en hoogfrequent openbaar vervoer over de weg (maxisysteem) om voor de afstanden tot 15 kilometer, waar de reistijd per openbaar vervoer vier tot vijf keer zo lang is als die per auto, een handig alternatief (niet parkeren) te bieden. Vier: faciliteer nieuwe centra vervoerskundig net zo goed als de oude; dat zal beide ten goede komen.

Het stimuleren van de vitaliteit van oude en nieuwe stedelijke centra tenslotte brengt tezelfdertijd de hoogste kosten, de grootste winsten en de meeste risico's mee. Hoge kosten omdat wegvallen van bestaande opbrengsten en afwaarderen van bestaande investeringen al op voorhand moeten worden vergoed. Grote winsten omdat de attractiviteit van deze centra samen met hun vitaliteit toeneemt, hetgeen in omzet en/of winstmarges zal doorwerken. Veel risico's omdat er een veelheid van belangen in het spel is waarbij iedereen in staat is de anderen een spaak in het wiel te steken. Veel risico's ook omdat de operatie ook daadwerkelijk en duurzaam de aantrekkelijkheid van het centrum moet verhogen. Oude centra paren alleen al door hun leeftijd een goede bruikbaarheid aan een hoog dierbaarheids-gehalte. Voor nieuwe centra moeten beide nog worden verworven. Net als bij mensen staat jeugd niet per definitie garant voor bevalligheid en bekoorlijkheid. Lompheid, onbetrouwbaarheid, onzekerheid en slechte manieren treft men ook in jonge centra aan, zowel qua voorzieningenpakket als qua stedelijke inrichting en vormgeving.

Wat hier moet gebeuren is dat de wethouders met hun grondbedrijven zichzelf ontdoen van de gemeentegrenzen in hun denken. Dat biedt ze de vrijheid om eens een gezamenlijke inventarisatie te maken van oude centra in oude steden (Haarlem), nieuwe centra in oude steden (Rotterdam), nieuwe centra in nieuwe steden (Zoetermeer) en nieuwe centra die spontaan of planmatig in de stedelijke constellatie als geheel ontstaan (Amsterdam-Zuidoost). Via zo'n inventarisatie kom je dan ook potentiële nieuwe centra op het spoor omdat connectors van wegsysteem en railsysteem opeens nieuwe kansen blijken te bieden (Leiden, Utrecht).

Wat een dergelijk overzicht aan wethouders en grondbedrijven zou opleveren is een beter zicht op de complementariteit van de verschillende typen centra. Voortgaande integratie en specialisatie van alle centra in een samenhangende constellatie van centra brengt die constellatie ook op een hoger niveau; de zes miljoen mensen in het westen bieden een bredere basis voor een hogere top dan vijf agglomeraties van 1 à 2 miljoen mensen die elk apart als basis dienen voor een eigen topje.

Wat moet er nu gebeuren om door onderlinge wisselwerking van deze oplossingen de beoogde ruimtewinst te behalen? Hoe vervangen we expanderen of intensiveren door integreren en transformeren? Is het denkbaar om alle opgaven als het ware in één klap op te lossen? Geen mens die onze verknochtheid aan het poldermodel kent zal geloven dat zo iets kan. Niettemin leert de recente geschiedenis dat verkalkte maatschappelijke systemen zonder zichtbare aanleiding van de ene dag op de ander kunnen imploderen. Nu het toch dood tij is in de ruimtelijke ordening moeten we misschien gewoon de bakens verzetten om straks bij de opkomende Europese vloed beter koers te kunnen houden.

De meeste kans biedt het vervangen van bureaucratie door democratie. De teloorgang van de politieke partijen draagt bij aan de opkomst van zwevende kiezers. En zwevende kiezers baren zwevende gekozenen. De politieke onmacht van volk en volksvertegenwoordiging schept een vacuüm dat door de bureaucratie van bestuurders en ambtenaren wordt opgevuld om erger te voorkomen. Omdat dit conglomeraat van bestuurders en ambtenaren beter dan wie ook beseft democratische legitimatie te ontberen zoekt het steun bij elkaar door in eindeloos conclaaf te gaan: zie daar de lemen voet van het poldermodel.

Vervangen van bureaucratie door democratie is mogelijk door op twee onderdelen van het besturingssysteem van de ruimtelijke ordening de knop om te draaien.

De eerste knop betreft de wet op de ruimtelijke ordening. Die wet voorziet in het sturen van de ontwikkeling via een stapeling van bodembedekkende ruimtelijke plannen van drie bestuurslagen. Vervang dit sturen via plannen door het sturen via complementaire investeringsportefeuilles van de diverse bestuurseenheden. De wettelijk voorgeschreven plankaarten worden dan qua inhoud beperkt tot het aangeven van deze investeringen en qua betekenis opgewaarderd tot afsprakenkaarten.

De tweede knop betreft de besteding van aardgasbaten voor de economische structuurversterking van ons land.

Vervang de bestaande ondoorzichtige interdepartementale prioriteitstelling door openbare en interactieve prioriteitstelling door gekozen bestuurders van waterschappen, gemeenten, provincies en rijk. Openbare en interactieve allocatie van investeringsfondsen leidt tot een spannend politiek schouwspel dat niet zal nalaten volk en volksvertegenwoordigers politiek te activeren.

Er is in zekere zin dit voorjaar proefgedraaid met zo'n manier van beslissen via de landelijke opiniepeiling 'Geef me de ruimte', georganiseerd door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Daaraan is door ruim 17.000 mensen meegedaan, dat is een paar duizend mensen meer dan alle volksvertegenwoordigers in Nederland bij elkaar. Zo'n opiniepeiling is dus ook onder volksvertegenwoordigers te organiseren. En 'Geef me de ruimte' leverde in drie maanden meer duidelijkheid op over de opvattingen in Nederland over ruimtelijke ordening, dan het zogenaamde groene polderoverleg in drie jaar.

Deze beschouwing over Remaking NL samenvattende kom ik zo tot de volgende

twalf regels voor het land van nut en noodzaak

1. geef water de ruimte, geef waterschappen de tijd om dat te regelen
2. erken de boeren als beheerders van het landschap; schep voorwaarden voor de duurzaamheid van het boerenbedrijf
3. integreer de vervoerssystemen over weg, rail en water via 'connectors' om reizen en vervoeren te vereenvoudigen
4. erken de stedelingen als degenen die de stad levendig houden; schep voorwaarden voor de vitaliteit van oude en nieuwe centra
5. aanvaard in dit deel van Europa de verantwoordelijkheid voor deltabeheer en kustbeheer
6. draag bij aan de welvaart in Europa door beter rendement en meer synergie van de economische inspanningen van de Nederlandse bevolking
7. handhaaf binnen Europa de burgerlijke structuur van de samenleving in Nederland, waarvan de spelregels zijn: matigheid, solidariteit en tolerantie
8. voed en benut de pluralistische cultuur van de mondiale samenleving voor permanente ijking en herijking van eigen waarden en normen
9. zet in de ruimtelijke ordening van Nederland in op ruimtewinst door integreren en transformeren van ruimtegebruik
10. vervang in de ruimtelijke regelgeving het sturen via plannen door het sturen via investeringen en afsprakenkaarten
11. vervang voor de rijksinvesteringen het besteden van aardgasbaten via ondoorzichtige interdepartementale prioriteitstelling door openbare, interactieve prioriteitstelling door gekozen bestuurders
12. vervang in het ruimtelijk beleid bureaucratie door democratie.