

MEEKOPPELENDE BELANGEN

Twintig jaar geleden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek'. Ruimtelijke ordening, vooral de nationale ruimtelijke ordening, zat toen op een dood spoor. Qua vorm (organisatie en instrumenten) én inhoud (ruimtelijke concepten en kernwaarden) was het nationale stelsel los komen te staan van zijn politieke en maatschappelijke context. De meest ambitieuze vorm van ruimtelijke ordening gaat om brede, allesomvattende afwegingen en wordt in de internationale literatuur ook wel aangeduid als de *comprehensive-integrated approach*. Nederland geldt dan als lichtend voorbeeld, omdat het bijna nergens voorkomt dat de nationale overheid deze ambities heeft. De WRR vond dat deze ambities vooral op regionale schaal zouden moeten worden opgepakt, door provincies, gemeenten en allerlei andere relevante actoren. De nationale overheid zou zich moeten richten op cruciale, gekoppelde belangen, die vooral op nationaal niveau spelen, infrastructuur voorop. Daar is sprake van grote budgetten, een breed vertakte organisatie- en afwegingsstructuur en bovenal een enorme ruimtelijke impact. De planoloog moet op zoek naar dat soort potentieel meekoppelende belangen in de formulering van een vernieuwde, inhoudelijke agenda en een nieuw instrumentarium op nationaal niveau. De invloed van het WRR-rapport is groot geweest, maar zoals gebruikelijk bij adviesrapporten was de feitelijke doorwerking selectief. Kort samengevat komt het erop neer dat op nationaal niveau infrastructuurbeleid en economisch beleid gekoppeld zijn geraakt terwijl afwegingen over ruimtelijke interventies gedecentraliseerd zijn. Hiermee zijn ze in het regionale gat tussen provincie en gemeente verdwenen.

De WRR-notie van meekoppelende belangen is een schot in de roos, en staat in een lange traditie. Het idee van ruimtelijke ordening op bovenlokaal niveau is in het interbellum ontstaan vanuit het besef dat wilde verstedelijking het Nederlandse cultuurlandschap onherstelbaar zou kunnen aantasten. Het natuurlijk landschap mag dan wel een belang vormen, maar is institutioneel gezien boterzacht. De bepleite provinciale plannen kwamen er niet, omdat dit zou getuigen van een ongehoord centralisme. Een helpende hand werd aangereikt vanuit het nationale wegenbeleid: regelgeving uit de jaren dertig verbood lintbebouwing langs doorgaande wegen. Dit zou niet verkeersveilig zijn en eventuele verbreding van wegen zou er ingewikkeld en duur door worden. Meekoppelende belangen kunnen zich dus onverhoeds manifesteren. Na de Tweede Wereldoorlog lukte het vernuftige planologen een verbinding te leggen tussen zorgvuldige verstedelijking en het veilig stellen van agrarische productieruimte, het Groene Hart voorop. Het behoud van open ruimte raakte aldus gekoppeld aan landbouw en daar bovenop aan het vraagstuk van de naoorlogse woningtekorten.

Ruimtelijke ordening zou zorgen voor een qua omvang adequaat aanbod van bouwlocaties, maar wel op zorgvuldig geselecteerde plekken. Eerst ver weg in de polders (de groeikernen) en later in en aan de randen van de grote steden (Vinex).

Vandaag de dag zijn al dit soort meekoppelende belangen verbroken. Is de noodzaak verdampt? Of moeten we het (op nationaal niveau althans) doen met aan elkaar gekoppelde belangen die niet kunnen worden aangeduid als planologie? Er zijn lichtpuntjes. Ruimtelijke ontwikkeling en (hoog)waterbeleid zijn aan elkaar verbonden om redenen die binnen en buiten de watersector liggen. Binnen de sector omdat een besef is doorgedrongen dat het opsluiten van water in civieltechnische infrastructuur op de lange termijn niet effectief meer is om overstromingsrisico's aan te pakken. Buiten de sector omdat de vernietiging van landschappelijke en cultuurhistorische waarden door brute civieltechnische werken op maatschappelijke en politieke weerstand is gaan stuiten. Het

programma Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma geven blijk van de nieuwe koppeling.

Andere koppelingen liggen voor het oprapen. Degene die het meest in het oog springt is die tussen ruimtelijke ordening en energietransitie. Duurzame energieproductie vraagt, nee schreeuwt, om ruimte. Hier is

sprake van meekoppelende belangen die dwars door bestuurlijke en ruimtelijke schaalniveaus heengaan, zelfs door nationale grenzen. De noodzaak om de gaswinning in Groningen terug te dringen en zelfs te beëindigen maakt dat hier een belangrijke taak ligt voor de nationale overheid. Alleen al het begrip 'omgeving' zoals in omgevingsbeleid maakt het urgent om koppelingen binnen en buiten de fysieke leefomgeving op te zoeken: omgeving omvat naast ruimte, ook bijvoorbeeld gaswinning. Een (nieuwe) Minister van Omgeving die beweert dat er aan de randen van bestaande steden best verstedelijkt kan worden heeft nog een lange weg te gaan. Een stad is geen boom waar om de zoveel tijd een nieuw ringetje omheen gelegd kan worden. Het weer opkomende spook van woningtekorten kan niet zo eendimensionaal worden opgepakt. Met het aantreden van de nieuwe regering zitten omgevingsbeleid en woonbeleid bij elkaar in één departement en allerlei andere mee te koppelen belangen in andere ministeries. Van een minister van omgevingsbeleid mag intellectueel vermogen gevraagd worden dat over de grenzen van het eigen departement heen reikt. Het begrip omgeving nodigt daartoe uit. Het WRR-rapport van 1998 blijft actueel.

Nieuwe koppelingen liggen voor het oprapen

Wil Zonneveld (W.A.M.Zonneveld@tudelft.nl) is hoogleraar planologie aan de faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.