

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Zonder visie verwildert het land

De overheid en de markt hebben de afgelopen tijd veel steken laten vallen als het gaat om de inrichting van de leefomgeving van mensen. Toch kunnen we deze ook niet aan de individuele burgers overlaten, omdat die vaak vooral aan hun eigen belang denken. Om hier uit te komen is er onder regie van de nationale overheid een permanente dialoog nodig, waarbij deskundigen en betrokkenen op basis van vooraf bepaalde waarden een gezamenlijke visie ontwikkelen en knopen doorhakken.

door Jan Jacob van Dijk De auteur is voormalig Kamerlid en gedeputeerde in Gelderland namens het CDA. Momenteel is hij bestuursvoorzitter van de Christelijke Onderwijs Groep en lid van de redactie van CDV.

Afgelopen zomer reed ik terug van mijn vakantiebestemming in Frankrijk naar Nederland. Ik weet niet hoe het u vergaat, maar mensen hoeven mij niet te zeggen of we de grens passeren, want ik zie het direct aan het landschap. Dat is bij de overgang tussen Nederland en België meteen waarneembaar. Dit geldt trouwens ook als je andere landsgrenzen passeert: het landschap is anders, de stedelijke inrichting wijkt af, en ook het wegdek verschilt van land tot land. Veel Nederlanders komen tot de conclusie dat we het in Nederland nog niet zo slecht doen. Het ziet er gestructureerd en geordend uit. Misschien dat we het ook wel geordend móéten doen. Immers, Nederland is een klein land met veel inwoners. We hebben een stevige agrarische sector. Bovendien liggen we in een delta, waar we – naast de zegeningen – ook de beperkingen van het water hebben. We beschikken over een goede wegeninfrastructuur en hebben ruimte nodig voor recreatie en natuur. Met andere woorden: we kunnen het ons niet veroorloven om er een rommeltje van te maken. Willen we al deze functies op het beperkte grondgebied een plekje geven, dan moeten we een en ander wel op een goede manier ordenen.

Toename schaarse ruimte

Maar wat is ‘op een goede manier’? Die vraag komt nadrukkelijker op tafel nu de schaarste in de ruimte toeneemt, want de ruimte is tenslotte eindig. Dat komt deels door een groeiende bevolking, en het effect van die bevolkingsgroei wordt nog eens versterkt door de verdunning van de huishoudens. Bovendien willen we steeds meer leefruimte; individueel, maar ook collectief. Daar komt bij dat de maatschappelijke eisen aan de landbouw ervoor zorgen dat deze sector meer ruimte nodig heeft voor een productie op

het huidige niveau. Daarenboven moeten we meer natuur aanleggen en hebben we ook nog eens ruimte nodig voor de energietransitie. Energieopwekking met fossiele brandstoffen vraagt minder ruimte dan hernieuwbare energieopwekking, zoals wind en zon. En wat te denken van klimaatadaptatie: hoeveel ruimte hebben we nodig om water op te vangen en langer vast te houden?

Als al deze vragers van ruimte hun vinger opsteken, welke heeft dan een hogere prioriteit dan de andere? Wat is een goede toedeling van die schaarse ruimte? En wie bepaalt dat? Daarover zijn in de afgelopen periode verstandige en wijze rapporten verschenen, ieder met zijn eigen invalshoek. Of het nu gaat om het rapport *Klein land, grote keuzes. Ruimtelijke ordening richting 2050* van DenkWerk,¹ het IBO-eindrapport *Van woorden naar daden. Over de governance van de ruimtelijke ordening*,² het advies *Kiezen én delen* van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied³ of het advies *Niet alles kan overal* van het Adviescollege Stikstofproblematiek⁴ – al deze publicaties geven belangrijke adviezen over hoe de ruimte in de komende jaren verdeeld moet worden.

Ik kan niet anders dan deze rapporten als kwalitatief hoogstaand beschouwen. Of ik het met alles eens ben, is niet van belang; vanuit de concrete vraag die aan deze adviesorganen is gesteld, zijn het deskundige rapporten met nuttige en zeer waardevolle aanbevelingen. Voor iedere politicus en openbaar bestuurder is het van groot belang om deze rapporten te bestuderen en te bekijken wat je ermee kunt doen, zeker voor de nieuwe verantwoordelijk minister.

Maar na lezing van deze vier rapporten – en nog vele andere – bekruipt mij het gevoel dat er iets ontbreekt. Dat komt doordat de benadering in al deze rapporten haar basis vindt

in wat technisch gezien mogelijk is. De techniek bepaalt de keuze die we moeten maken. Rationeel en wetenschappelijk gezien misschien een voor de hand liggende keuze, maar of die voldoende overtuiging bevat, is de vraag.

De ruimte voor woningbouwcorporaties is beperkt tot alleen nog maar sociale woningbouw

Rechtvaardige afweging van belangen

Hoe komen we tot een rechtvaardige afweging van de diverse belangen? Deze vraag staat bij bijna elk maatschappelijk vraagstuk centraal: wie bepaalt wat er gaat gebeuren? In de afgelopen decennia hebben we een steeds grotere verantwoordelijkheid bij de markt gelegd. Zeker op het terrein van de ruimtelijke ordening is gewezen op de rol die de markt zou kunnen en moeten spelen. De ruimte voor woningbouwcorporaties is beperkt tot alleen nog maar sociale woningbouw, waarbij durfinvesteerders in het gat zijn gesprongen dat daardoor ontstond. Het gaat om particulieren die op grote schaal vrijkomende huizen hebben opgekocht en deze tegen hoge huren weer verhuren, met torenhoge huizenprijzen tot gevolg. Maar ook de grondprijzen van agrarische percelen stijgen tot recordhoogte als gevolg van de toenemende vraag naar grond in Nederland. Als we het aan de markt overlaten, zullen de durfinvesteerders het uiteindelijk voor het zeggen krijgen; zij gaan dan bepalen hoe Nederland eruit komt te zien.

Is het antwoord dan dat de overheid het maar moet gaan bepalen? Ook dat is een risicovolle optie. De overheid heeft zich namelijk in de afgelopen vijftien jaar niet altijd van haar beste kant laten zien. In 2006 werden gemeenten opgejaagd om veel woningen te gaan of te laten bouwen. Nog geen vijf jaar later werden diezelfde gemeenten opgeroepen hun aangekochte grond af te boeken, wat gepaard ging met grote verliezen. En nu klaagt de landelijke politiek over de tekortschietende en onwelwillende gemeenten, omdat de woningbouwproductie minder groot is dan de Tweede Kamer wil. Bovendien hebben enkele uitspraken van de rechter ook laten zien dat de overheid moeite heeft om op een passende manier met alle belangen om te gaan. Kijk in dat geval naar de uitspraken van de Raad van State over het stikstofbeleid van de Nederlandse regering, waarin te weinig naar het natuurbelang is gekeken; de belangen van boeren en mobiliteit voerden de boventoon.

Moeten we het dan aan de burger overlaten? Ook dat is niet zonder risico. Niet voor niets is 'nivea', oftewel 'niet in voor- en achtertuin', met als Engels equivalent NIMBY ('Not in my back yard'), een bekend begrip binnen alle gemeentehuizen. Burgers accepteren geen aantasting van hun huidige leefomgeving. Of het nu gaat om de kap van bomen om zo de verkeersveiligheid te vergroten, om de aanleg van



Met drijvende zonnepanelen wordt in natuurgebied hernieuwbare energie gewonnen. Bron: iStock

windmolens om de CO₂-uitstoot te doen verminderen, of om de trajectkeuze voor een spoorlijn: tegen bijna alles komt verzet van een groep burgers. Dat is trouwens ook het geval bij de aanleg van een bedrijventerrein, een snelweg of een kerncentrale. Inspraak geven aan burgers is onontbeerlijk, maar hoe zorgen we ervoor dat de uitdagingen waar we voor staan een passend antwoord krijgen, ondanks de verandering in het landschap en de ruimtelijke ordening?

Kortom: de vraag hoe we tot een rechtvaardige afweging van de belangen komen is niet zo makkelijk te beantwoorden. Bovendien blijkt dat elke keuze verzet oproept. Op een of andere manier willen we ons niet neerleggen bij een genomen besluit, van wie dan ook. Het lijkt net alsof elke afweging makkelijk ter discussie kan worden gesteld, omdat de gronden waarop besluiten zijn genomen, niet helder zijn en ook voor discussie vatbaar.

Om uit deze patstelling te komen moeten we twee wegen bewandelen. In de eerste plaats dienen we een helder op waarden gebaseerd perspectief te schetsen. In de tweede plaats moeten we een antwoord hebben op de vraag wie uiteindelijk bepaalt hoe we komen tot een rechtvaardige verdeling van de schaarse ruimte in Nederland.

Waardenvol perspectief

Zonder visie verwildert het land. Burgers, overheden en bedrijven kunnen zich makkelijker achter een besluit scharen als ze weten in welk kader dat besluit genomen is. Als woningbouw op die plek niet kan, waar dan wel? En waarom kan het dan niet op die ene plek, en wel op een andere? Om die reden moet een visie over de ruimtelijke inrichting van Nederland worden opgesteld. We moeten dan beginnen met de waarden die met het oog op onze ruimtelijke inrichting belangrijk zijn om vast te leggen. Dat is geen makkelijke opgave, maar als we hieraan voorbijgaan, krijgen we bij iedere individuele beslissing een discussie. Daarom is het beter om een dialoog aan de voorkant te voeren.

Over welke waarden hebben we het dan? In de eerste plaats moeten we onderkennen dat alles wat kwetsbaar is bescherming van de overheid verdient. Vertaald naar de ruimtelijke ordening: de overheid heeft de verplichting om de schaarse ruimte op een rechtvaardige manier te beschermen en daarbij oog te hebben voor het zwakke. Concreet: natuur kan niet voor zichzelf opkomen, dus moet ze beschermd worden tegen dominantere krachten als mobiliteit en bedrijventerreinen. Het is vanuit de christendemocratische opvatting dat de overheid de hoeder is van de zwakke in de samenleving, dat de overheid zorg draagt voor een zorgvuldige afweging tussen de diverse vragers van de ruimte.

In de tweede plaats verdient het begrip ‘rentmeesterschap’ een belangrijke rol. Daarbij zal vooral aandacht moeten zijn voor de gevolgen op langere termijn van een nu genomen besluit. Bescherming van de Zeeuwse bevolking tegen te hoog

*De natuur kan niet voor zichzelf opkomen
en moet beschermd worden tegen
dominantere krachten als mobiliteit en
bedrijventerreinen*

water door de afsluiting van het Haringvliet heeft de zoutwaternatuur daar om zeep geholpen. Als we meer naar de lange termijn hadden gekeken, hadden we een andere afweging gemaakt.

In de derde plaats moeten we verstandige besluiten nemen. Dat klinkt als een open deur, maar keer op keer blijkt dat we wetenschappelijke adviezen naast ons neerleggen, terwijl deze ons veel ellende kunnen besparen. Als de wetenschap heeft aangetoond dat het bouwen van woningen op veengrond risico's van verzakking met zich meebrengt, moeten we niet eigenwijs willen zijn door daar toch woonwijken te plannen. Als we arme grond alleen met veel kunstgrepen nog redelijk vruchtbaar kunnen maken maar dit tot grote schade leidt aan water en bodem, moeten we ons afvragen of we deze grond niet veel beter voor andere functies kunnen benutten.

Ten vierde moet de ruimtelijke ordening ten dienste staan van de maatschappelijke opgaven waar we ons voor geplaatst weten. We kunnen dus niet wegstappen als we vanwege de energietransitie meer ruimte moeten reserveren voor het opwekken van hernieuwbare energie, of voor het opvangen en vasthouden van zoet water.

Tot slot moet de permanente dialoog over de ruimtelijke inrichting een centrale plaats in de totstandkoming van de visie krijgen. Ruimtelijke inrichting is niet statisch: elke dag komen er nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen bij die vragen

om een plek in de ruimte. Dat gaat ten koste van andere ruimtevragers. De inrichting van een evenwichtige dialoog is cruciaal voor de ondersteuning van de ruimtelijke visie.

Voor alle duidelijkheid: een dialoog is een gesprek waarin partijen elkaar op basis van argumenten proberen te

naderen, om uiteindelijk tot een gemeenschappelijke visie te komen. Dat is iets anders dan onderhandelen of discussiëren.

De dialoog over de vertaling van een nationale visie naar een provinciale, regionale of gemeentelijke visie wordt nauwelijks gevoerd

Ruimtelijke visie

In de permanente dialoog gelden enkele spelregels. In de eerste plaats zijn sommige uitgangspunten ononderhandelbaar. We moeten dan denken aan de naleving van internationale verdragen en verplichtingen, Europese wet- en regelgeving en bestaande regelgeving. Natuurlijk kan van het laatstgenoemde worden gezegd dat we die kunnen aanpassen, maar dat kan niet anders dan via de koninklijke weg, door nieuwe wet- en regelgeving voor te stellen – en niet door bestaande regels naast ons neer te leggen en dan maar te zien wat ervan komt.

In de tweede plaats moeten de contouren voor de visie op nationaal niveau worden vastgesteld. Die contouren vinden hun oorsprong in wetenschappelijke kennis en inzichten en in een globale afweging van de belangen. Ook worden de opgaven nationaal bepaald: waar moet ruimte voor worden gereserveerd, en hoeveel ruimte is er nodig voor een bepaalde functie? Daartoe moet de overheid de

dialogo voeren met de decentrale overheden. Alle lagen van de overheid moeten zich *gezamenlijk* eigenaar voelen van het probleem, en dit ook op die manier uitleggen aan de burgers: ‘Wij willen dit samen aanpakken’, en niet: ‘Van Den Haag moet het.’

Binnen die kaders kunnen decentrale overheden na overleg met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de afweging maken hoe ze hun uitdagingen ruimtelijk vormgeven. Ook hier geldt dat er een permanente dialoog moet plaatsvinden; niet over de individuele besluiten, maar over de vertaling van de nationale visie naar een provinciale, regionale of gemeentelijke visie. Die dialoog wordt nu te weinig of zelfs geheel niet gevoerd.

In de derde plaats moet goed gekeken worden naar de deelnemers aan die permanente dialoog. We moeten daar niet te zuinig in zijn. Zorg voor een gemêleerd gezelschap, met voor- en tegenstanders, met de usual suspects, maar ook met nieuwe verfrissende partijen, zoals landschapsbeheerorganisaties, vogelwachten en cultuurhistorische verenigingen. Het zorgt voor een nieuw elan in een permanent te voeren dialoog. Zo wordt het niet alleen nuttig en noodzakelijk, maar ook nog eens creatief en leuk.

Artikel in het kort:

- * Studies over het vraagstuk van de ‘beperkte ruimte’ zijn doorgaans erg waardevol, maar benaderen het probleem enkel vanuit de vraag wat technisch mogelijk is
- * Als we het vraagstuk aan de markt overlaten, bepalen durfinvesteerders uiteindelijk de ruimtelijke ordening van Nederland
- * Rentmeesterschap, oog voor het kwetsbare, zicht op de lange termijn en de maatschappelijke opdracht moeten de visie op de ruimtelijke inrichting bepalen
- * De uitwerking van een nationale visie op decentraal niveau dient plaats te vinden in een permanente dialoog tussen de diverse overheidslagen en alle betrokken organisaties

1 DenkWerk, *Klein land, grote keuzes. Ruimtelijke ordening richting 2050*. Z.p.: DenkWerk, januari 2020.

2 André de Jong e.a., *Van woorden naar daden. Over de governance van de ruimtelijke ordening. Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening (versie 1.0)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 6 april 2021.

3 Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied, *Kiezen én delen. Advies*. Den Haag: ABDTOPConsult, april 2021.

4 Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*. Z.p.: Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.



Bron: iStock