



BC-locatiebeleid +++ Arnhem Malburgen +++ Autoshowroom in geluidswal A2 +++ Bakema, Jaap (1914

STURING

IN CRISIS OF OP ORDE?

Lukt het overheden in Nederland om effectief te sturen in de ruimtelijke ordening? Volgens het EU Compendium of spatial planning is Nederland "gezegend" met de meest veelomvattende en ambitieuze ruimtelijke ordening van alle Europese landen. Het is een voorbeeld hoe planning hoort te functioneren. Maar tegelijkertijd, eind jaren negentig, oordeelde de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) dat de sturingskracht tekort schiet.

Ogenschijnlijk kan iedereen zijn gelijk bewijzen dat het goed of slecht gesteld is met de sturing in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Je kan verwijzen naar de lof van het EU Compendium over de Nederlandse ruimtelijke ordening – Nederland heeft veel instrumenten om te sturen, veel meer dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Of naar het WRR-rapport “Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek”, waarin scherpe kritiek staat op de effectiviteit en legitimiteit ervan. Maar dat is wel appels met peren vergelijken, beaamt Wil Zonneveld, hoogleraar stedelijke en regionale ontwikkeling aan de TU Delft. De EU bekeek alle niveaus van ruimtelijke ordening en zag dat vooral gemeenten effectief konden opereren. De WRR keek alleen naar het rijksniveau. Zonneveld onderscheidt drie niveaus waarop in Nederland ruimtelijke ordening wordt bedreven: het strategisch niveau van nota's en concepten, het operationeel niveau met keuzes voor plekken en met beleid zoals voor het Groene Hart, stadsgewesten en ABC-beleid, en als derde niveau dat van de ruimtelijke interventies. Een icoon van sturing in de ruimtelijke ordening moet een verbinding leggen tussen die drie niveaus. Zonneveld noemt dan als belangrijkste voorbeelden de Woningwet van 1901, die de basis legde voor het bestemmingsplan, de introductie van het streekplan in 1931 en in oorlogstijd het Basisbesluit (1941) als de definitieve erkenning dat in de ruimtelijke ordening zoiets bestaat als nationale belangen die uitgaan boven lokale en regionale belangen.

Na de oorlog was de instelling van de Werkcommissie Westen des Lands een mijlpaal die het rapport “Ontwikkeling van het Westen des lands” opleverde (in 1958) met het concept van de gedecentraliseerde wereldstad, concentratie van ruimtelijke ontwikkelingen, en de late-

re mainports. Ook economisch beleid is icoonwaardig, daarbij valt te denken aan de industrialisatienota (1958). Recentere iconen zijn volgens Zonneveld de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, 1965) die alle sturing in samenhang zette, de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) die doorwrocht inhoud gaf aan het lange termijnbeleid. Ook prijst hij de introductie van inspraak met de Planologische Kernbeslissing (PKB, 1968), bundeling en stadsgewesten in de Derde Nota RO, ruimtelijk-economisch beleid in de Vierde Nota en in 1991 aansturing van de woningbouw in Vinex. Voor het onderscheiden van iconen van het huidige beleid vindt hij het nog te vroeg. Deze oorst overziend concludeert Zonneveld dat de sturingsiconen in vier soorten zijn op te delen:

- 1. Communicatie:** met concepten, basisprincipes, nota's, plannen, personen.
- 2. Procesarchitectuur:** met instellingen en instituties zoals PKB, Rijksplanologische Commissie, convenanten en de inspectie ruimtelijke ordening.
- 3. Kennisinfrastructuur:** VROM-raad, planbureau, adviesbureaus, personen.
- 4. Normen en regels:** WRO, instrumentele concepten.

Barrie Needham (hoogleraar planologie, Radboud Universiteit Nijmegen), Luuk Boelens (bijzonder hoogleeraar planologie aan de Universiteit Utrecht) en Marian Pen (oud-projectleider van de nieuwe Wet Ruimtelijke

Ordening – Wro, 2008) hanteren desgevraagd andere criteria voor iconen. Voor Needham moet een icoon iets zijn dat sterk effect had op ruimtelijke ordening. Als voorbeeld noemt hij de vaak vergeten koppeling tussen bouwvergunning en ruimtelijk plan. Luuk Boelens gaat liever verder terug. Bepalend voor de ruimtelijke inrichting van Nederland waren de waterschappen die vanaf de twaalfde en dertiende eeuw ontstonden. Marian Pen zoekt het in de negentiende eeuw, waar met het Huis van Thorbecke de basis voor ons rechtssysteem

met verschillende overheden is gelegd en daarmee ook voor de planningslagen voor de ruimtelijke ordening. Zij benadrukt ook hoe bepalend de Woningwet was voor de ruimtelijke ordening. Met de WRO kregen we vervolgens vanaf 1965 een alomvattende planningwet waarbij de verschillende planningsniveaus met elkaar zijn verbonden.

Vanuit deze optiek komen weer heel andere sturingsinstrumenten, -concepten en sturende personen in aanmerking voor de status van icoon: grondbeleid – al dan niet gemeentelijk – en financiering daarvan, de dertiger-jaren woonwijk als resultaat van sturing door bestemmingsplan en bouwvergunning, voorbeelden van beheerste groei (groeikernen, Schiphol, de Rotterdamse haven), minder lintbebouwing in Brabant dan in Vlaanderen dankzij ruimtelijke sturing, het concessiemodel, de artikel-19-procedure die planning flexibel maakte, het behoud van groen in rijksbufferzones zoals Midden-



'Nederland is 'gezegend' met de meest veelomvattende en ambitieuze ruimtelijke ordening van alle Europese landen'

Delfland, het toelaten door de gemeente Boekel van wonen in bijgebouwen bij boerderijen als voorbeeld van verstandig gedogen, Joël de Casseres vanwege zijn definitie van planologie, voorbeelden van Publiek Private Samenwerking (PPS), enzovoort. Sturing is overal, zo lijkt het. Toch zijn er veel zorgen, over versnippering, verrommeling en verpaarding van Nederland. Wie heeft er gelijk: de buitenlandse fans van Nederlandse planning of de binnenlandse critici? Misschien is juist zelfkritiek de sturende kracht die maakt dat Nederlandse planners hun zaakjes zo goed voor elkaar hebben.