

Vrije ruimte

Regie over de ruimte

Jan Pronk

Discussies over ruimtelijke ordening lijken op het Europa-debat: het gaat meer om de regie dan om de inhoud. Wie beslist er eigenlijk: Brussel of Den Haag? Die keuze roept meer emoties op dan de vraag welk Europa we na streven. Het antwoord vereist analyse, nuance en een inhoudelijk politiek debat. Pas nadat consensus is bereikt, heeft het zin te bezien of men een en ander beter kan verwezenlijken in een bovennationale of in een gedecentraliseerde structuur. Het is zinvoller zich eerst af te vragen wat er dient te worden geregisseerd, in plaats van te twisten over de vraag wie de regisseur wordt.

Datzelfde geldt voor de ruimtelijke ordening. Wat willen we met de ruimte? Kiezen we voor concentraties of voor spreiding? Stellen we groei boven al, of hechten we aan natuur en milieu? Reserveren we ruimte voor landbouw, of moet die plaatsmaken voor bebouwing? Mogen steden uitwaaiëren of prefereren we de compacte stad? Staat ruimtelijke ordening in dienst van een ongebreidelde mobiliteit, of geven we voorrang aan bescherming van flora en fauna, rust, stilte, schoonheid, openheid, variatie en recreatie? Kiezen we voor massale constructies, of ook voor traditie, landschap, cultureel erfgoed en menselijke maat? Pas wanneer deze keuzen zijn gemaakt, komt de vraag aan de orde of een en ander het beste wordt verwezenlijkt door beslissingen op hoog niveau te nemen, dan wel enkele treden lager.

Achter uitgesproken voorkeuren ligt vaak de wens macht niet uit handen te geven

Zowel bij de Europese samenwerking als bij de ruimtelijke ordening gaat het om drie regievragen: (1) publieke of private besluitvorming? (2) gecentraliseerd of gedecentraliseerd? (3) indirecte of directe democratie, besluitvorming louter door instellingen die daartoe zijn gemandateerd, of met volledige inspraak van betrokkenen? Daartussen zijn schakeringen en combinaties denkbaar. Niet alle beslissingen hoeven op hetzelfde niveau en volgens dezelfde procedures te worden genomen.

Tinbergen, grondlegger van de economische planning in Nederland, bepleitte een systematische aanpak van ordeningsbeslissingen. Planning gaat vooraf aan de feitelijke besluitvorming. De wijze van besluitvorming bepaalt in hoeverre genomen besluiten zullen worden uitgevoerd overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling. Daarom moet eerst worden vastgesteld welke waarden voorop staan. Vervolgens stelt men de doeleinden. Zij moeten in overeenstemming zijn met

de gekozen waarden. Daarna kiest men de instrumenten om die doelen te bereiken. Ten slotte wordt geformuleerd binnen welk ordeningsbestel een en ander het beste verwezenlijkt kan worden. Die orde wordt dan gekenmerkt door een afbakening van niveaus waarop beslissingen worden genomen en een afbakening van publieke en private (commerciële dan wel particuliere) verantwoordelijkheden. Beide afbakingen vinden plaats op grond van het bereik van de beslissing: zodra beslissingen omvangrijke externe effecten hebben, voorbij de eigen verantwoordelijkheidssfeer, kunnen die niet worden overgelaten aan diegenen die belangen van anderen niet meewegen. Dan moeten zij in een breder kader of op een hoger niveau worden genomen. Als waarden en doeleinden eenmaal (democratisch) zijn gekozen, kan in een optimale orde (de terminologie is van Tinbergen) rationeel worden vastgesteld welke beslissingen dienen te worden genomen in het publieke domein, en op welk niveau. Vooraf bepalen welke waarden uitgangspunt zijn, betekent in de ruimtelijke ordening dat eerst wordt vastgelegd wat de criteria zijn voor ruimtelijke kwaliteit. In de Vijfde Nota waren het er zeven: niet alleen economische functionaliteit, maar ook ruimtelijke diversiteit, culturele verscheidenheid, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat.

Afhankelijk van hun politieke kleur of van hun mandaat bepleiten politici veelal maximum- of minimumposities: de regie volledig in handen van het Rijk, of juist geheel gedecentraliseerd naar gemeenten, dan wel ruim baan voor de markt. Achter uitgesproken voorkeuren ligt vaak de wens macht niet uit handen te geven. Echter, extreme posities leiden zelden tot optimale uitkomsten. Een optimaal gebruik van schaarse ruimte, om alle doelen te verwezenlijken betreffende wonen, werken, recreëren, mobiliteit, milieu, ecologie en veiligheid, vereist een optimale afweging van waarden, doeleinden en belangen, en regelmatige inspraak. Regie is macht, en het stellen van de regievraag is het stellen van de machtsvraag. Maar wanneer die vraag als prealabel wordt beschouwd en te vroeg wordt gesteld, wordt afweging van waarden een papieren exercitie en inspraak een dode letter.

Hoe verleidelijk het ook is voor politici om de machtsvraag voorop te stellen, het gaat uiteindelijk om waarden, inhoud en kwaliteit. Wie die volgorde omdraait doet aan het wezen van de politiek tekort.

Jan Pronk (pronk@iss.nl) is oud minister van VROM (1998 – 2002) en is momenteel als professor in de Internationale Ontwikkeling verbonden aan het Institute of Social Studies in Den Haag.