



Royaal grondgebruik in Leeuwarder nieuwbouw.

Het pseudo-karakter van ruimtelijk beleid

De tragedie van de gemeenschappelijke ruimte

Pieter Lukkes

“The tragedy of the commons”, waarover Garrett Hardin veertig jaar geleden in Science schreef, lijkt in Nederland steeds meer harde werkelijkheid te worden. De invoering op 1 juli 2008 van een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening verandert op zichzelf niets daaraan.

De wet blijft een “goede ruimtelijke ordening” voorschrijven, maar niemand weet wat daaronder precies moet worden verstaan. Bijgevolg hangt het ruimtelijke beleid in de lucht, hetgeen willekeur en het maken van fouten bevordert. Onze collectieve ruimte - niet te verwarren met het in Nederland beschikbare bodemoppervlak - is daarvan de dupe. Er moeten nieuwe paden worden gezocht.

Olievlek op de bodem

Het is onterecht, maar toch wordt ruimtegebruik meestal gelijkgesteld aan grondgebruik. Dit grondgebruik verandert voortdurend,

Iedereen kan zien dat men in Nederland overal ‘aan het werk is’. De geografie van Nederland wordt als het ware doorlopend herschreven. De statistiek van het bodemgebruik getuigt daarvan. Op dit moment wordt ongeveer 5.000 km² van onze bodem in beslag genomen door stedelijke bebouwing, door straten en wegen en door bijbehorende voorzieningen als begraafplaatsen, opslagplaatsen etcetera.

Deze oppervlakte is de laatste veertig jaar ruim meer dan verdubbeld. De behoefte aan bouwgrond is steeds groter geworden doordat de daling van de gemiddelde woningbezetting onverdroten is doorgedaan. Vlak voor de Tweede Wereldoorlog, in 1939, bedroeg het gemiddelde aantal inwoners per woning nog 4,16. Een kwarteeuw later, in 1964, was dat nog maar met 7% gedaald tot 3,86. Daarna is het proces in versneld tempo doorgedaan. Op dit moment zijn er 2,28 inwoners per woning, hetgeen neerkomt op een daling met 40% ten opzichte van 1964.

Bij dit alles is het goed te bedenken dat er tegenwoordig aanzienlijk meer grond per woning nodig is dan enkele decenia geleden. Het gevolg is dat ook woonkernen die sinds de Tweede Wereldoorlog niet of nauwelijks in inwonertal zijn gegroeid, toch in oppervlakte zijn verdubbeld. Kernen met een forse bevolkingsgroei zijn qua oppervlakte nog veel sterker gegroeid.

Daarenboven is ook de grondbehoefte van de bedrijven sterk toegenomen. In tal van bedrijfstakken heeft zich een ruimtelijke decentralisatie voorgedaan; men heeft de neiging daarbij van diffusie te spreken. Vooral kernen die op snelwegen zijn aangesloten en dus goed bereikbaar zijn, hebben veel bedrijvigheid aangetrokken. Langs deze snelwegen zijn in corridors wanden van bedrijfsgebouwen ontstaan. De behoefte aan ‘in het zicht staan’ om gratis aandacht te trekken is voor deze bedrijven een belangrijke vestigingsplaatsfactor. Bovendien vergroot een zichtlokatie de vindbaarheid van de bedrijven. Al deze bedrijventerreinen betekenen een forse uitbreiding van steden en van verstedelijkte plattelandskernen. Onlangs ben ik zelfs de weg kwijtgeraakt op het bedrijventerrein van Meerkerk.

Al deze bedrijven hebben nauwelijks nog een lokaal of regionaal verzorgende functie. Neen, willen ze meetellen, dan moet hun afzetgebied nationaal of zelfs internationaal zijn. Natuurlijk betekent dit wel dat hun producten, ten opzichte van vroeger, over zeer veel langere afstanden moeten worden vervoerd. Voor dat doel worden vooral vrachtauto's ingezet. Daarvan hebben wij er in ons land ongeveer één miljoen met een laadvermogen van drie ton of meer. Die hebben alle een stukje verkeersweg nodig en - niet te vergeten - ook een enorme oppervlakte aan parkeer- en stallingsplaatsen.

Dit massale bestand van vrachtauto's schuift dagelijks in de rechter rijstrook over de Europese hoofdwegen. Zij vormen als het ware een trein waarvan - uitermate inefficiënt - elke



Commercieel aantrekkelijke zichtlocatie bij Staphorst.

wagon is voorzien van zijn eigen aandrijving en eigen bestuurders. Trendmatig loopt dit verkeerssysteem op termijn zo vast als een huis. Daarom is het triest dat het enige wat de Europese Commissie weet te bedenken, bestaat uit het aanlengen van de dieselbrandstof met biodiesel. Kennelijk is 'Brussel' niet in staat om echte problemen op te lossen. Op de linker rijstrook zou plaats moeten zijn voor de 7.000.000 personenauto's waarover wij in Nederland beschikken. Rijdend lopen deze vast in lange dagelijkse files en

The Tragedy of the Commons

Onder bovenstaande titel heeft Garrett Hardin in 1968 een artikel geschreven in het tijdschrift *Science*. Het is een klassieker waarin Hardin zich zorgen maakt over de voortdurende bevolkingsgroei. Hij zegt dat deze niet door kan gaan omdat een eindige wereld niet in staat zal zijn een oneindige bevolkingsgroei op te vangen. Hij vraagt zich af of het optimaliseren/maximaliseren van de eigen bevrediging verenigbaar is met het gemeenschappelijke belang. Als voorbeeld haalt hij het gebruik aan van de *commons*, gemeenschappelijke weiden waar boeren hun schapen naartoe drijven. Elke boer afzonderlijk heeft er belang bij daar zoveel mogelijk schapen te laten grazen. De optelsom van 'zoveel mogelijk schapen' per individuele boer leidt echter tot een kudde die veel te groot is voor de beschikbare weidegrond. Deze weidegrond zal uitgeput raken en dus niet aan méér, maar aan steeds minder schapen voedsel kunnen bieden. Aldus wordt een systeem geruïneerd, terwijl toch elke afzonderlijke boer zijn eigen bestwil nastreeft. Hardins conclusie is: *"Freedom in commons brings ruin to all"*.

Natuurlijk hebben de *commons* in het werkelijke leven een veel ruimere betekenis. Daartoe behoort ook de omgeving van de mensheid die aan niemand specifiek toebehoort. Dit laatste bevordert de idee dat die omgeving dan ook waardeloos is en naar believen voor eigen behoefte mag worden gebruikt. Ze is immers van niemand - en wie bekommert zich dan om zulke dingen? Dit werkt, aldus Hardin, de neiging in de hand om alles in dat niemandsland (de *commons*) achter te laten wat men wel kwijt wil: (gevaarlijk) afval; lelijke reclameborden, emissies die de lucht verontreinigen, geluid etcetera. Degenen die zich hieraan schuldig maken, letten uitsluitend op het eigen belang en niet op dat van de gemeenschap. De auteur verwijt hun dat zij pogen *"to get something for nothing"*. Het dilemma is voorts dat een verdere bevolkingsgroei onherroepelijk resulteert in een grotere claim op de *commons*. Garrett Hardin acht dat geen goede zaak. Zijn boodschap is: *"To couple the concept of freedom to breed with the belief that everyone born has an equal right to the commons is to lock the world into a tragic course of action."*

stilstaand hebben ze te kampen met een tekort aan parkeerplaatsen. Ergo: ondanks het enorme beslag dat de huidige ontwikkelingen op de bodem leggen, wordt nog aan lang niet alle behoeften voldaan.

Verbruik van collectieve ruimte

Op dit moment nemen de hiervoor besproken functies ongeveer een-achtste deel van de oppervlakte van Nederland in beslag. Veel politici, projectontwikkelaars en andere op groei beluste actoren roepen dan dat zij dus hun gang kunnen gaan. Er is immers nog zeven-achtste van de ruimte over om op te vullen.

Dit is evenwel een zeer misleidende benadering. Bij het bodem- c.q. grondgebruik gaat het immers om het platte vlak. De maatschappelijke en natuurlijke werkelijkheid speelt zich echter niet af in het platte vlak, dat wil zeggen: niet op het niveau van het grondgebruik. Neen, dat gebeurt in de driedimensionale ruimte, die ik COLLECTIEVE RUIMTE wil noemen omdat een ieder daarin gelijke rechten behoort te hebben. De collectieve ruimte is de ruimte waarin wij ons bevinden als we buiten zijn. Veel sterker dan met grondgebruik het geval is, vinden in deze collectieve ruimte - door Hardin aangeduid als een *common* - velerlei gebeurtenissen plaats. Sommige daarvan zijn maatschappelijk wenselijk of nodig, andere zijn dat in mindere mate. De minder wenselijke processen kunnen niet alleen slaan op de emissies van licht, lawaai en stank, maar ook op horizonvervuiling en veranderingen in het landschap als gevolg van het plaatsen c.q. afbreken van gebouwen, hoogspanningsmasten en windturbines of het kappen van bomen.

De realiteit is natuurlijk dat de maatschappelijke ontwikkelingen doorgaan en een plek in de collectieve ruimte opeisen. Deze dynamiek vult een voorheen open deel van die collectieve ruimte op, hetgeen onder de noemer van 'landschapsverbruik' valt. Sommige projecten, zoals de plaatsing van windturbines in het vrije veld, zijn in dit verband excessief ruimteverslindend.

Volgens de Duitse auteur Tesdorpf moeten onder landschapsverbruik worden verstaan: de fysieke veranderingen die zich in de collectieve ruimte voltrekken, en de emotionele en esthetische schade die door die veranderingen teweeg worden gebracht. Hieruit volgt dat met landschapsverbruik waardevolle dingen verloren gaan; daar hangt dus een prijskaartje aan. De praktijk wijst echter uit dat noch politici, noch de actoren die azen op een gratis stuk van de collectieve ruimte, bereid zijn een dergelijk prijskaartje in te vullen, laat staan de daarop vermelde prijs te betalen.

Deze actoren vormen samen een ongekend machtige groep, waartoe bijvoorbeeld financiële instellingen, industriële en agrarische bedrijven, de rijk geschakeerde adviessector, de energiebedrijven en de recreatieve sector behoren. Het is zeer de vraag of er in ons land een macht te vinden is die deze belangengroepen effectief kan afremmen.

Het hiervoor genoemde een-achtste deel van het grondgebruik dient als uitvalsbasis voor talloos veel activiteiten. Stuk voor stuk overschrijden deze activiteiten de grenzen van hun eigen grond en laten ze zich in een veel ruimere omtrek gelden. De verlichting langs wegen en in steden zorgt ervoor dat er nauwelijks nog plekken zijn waar het 's nachts echt donker wordt. Op vliegvelden gaan en komen vliegtuigen die een groot deel van het land met een deken van geluid bedekken. Het net van verkeerswegen is zo dicht dat er nog nauwelijks enclaves zijn waar het geluid ervan niet doordringt. Tal van activiteiten, van grasdrogerijen tot chemische fabrieken, verspreiden geurtjes die niet door iedereen als lekker

worden ervaren. De bouw van uitgestrekte woonwijken en bedrijventerreinen verkleint de collectieve ruimte en bepaalt in een steeds groter deel ervan de aanblik van de horizon. Buiten de bebouwde kommen wordt een groot deel van Nederland landschappelijk bepaald door windturbines. Een rivierenlandschap biedt een grote verscheidenheid aan landschappelijke beelden, het windturbinelandschap doet dat niet; de draaiende turbines zijn zo dominant dat zij geen andere vergezichten dulden.

VROM mist gevoel voor ruimte

Het voorgaande leidt tot twee conclusies. Ten eerste blijkt dat niet het bodemgebruik bepalend is voor de driedimensionale ruimtelijke invloeden, maar dat dit de van daaruit ontwikkelde activiteiten zijn. Wil het ruimtelijke beleid aansluiten bij deze realiteit, dan zal niet het bestemmen van de grond, maar zullen het beheer, het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de collectieve ruimte hoofddoel moeten zijn. Dit betekent allerm minst dat hetgeen de wet zegt over "het aanwijzen van de bestemming van de in het plan begrepen grond", naar de prullenmand wordt verwezen. Wel is het zo dat deze bestemming voortaan veel meer dan nu het geval is, plaatsvindt vanuit de optiek van de *commons*, op te vatten als de integriteit en de oorspronkelijkheid van de collectieve ruimte.

De tweede conclusie is dat in ons land het beslag op de collectieve ruimte veel groter is dan dat op de grond. Qua grondoppervlak is er nog wel plaats voor zeer veel ruimte behoevende elementen, zoals een nieuwe luchthaven of 1.000 windturbines. De daarvoor benodigde collectieve ruimte ontbreekt echter.

Van deze gedachtegang is in het beleid van het ministerie van VROM nauwelijks iets terug te vinden. Symptomatisch in dit verband was het televisiegesprek tussen minister Jacqueline Cramer en de tv-presentatoren Pauw en Witteman op 18 februari 2008. Onderwerp waren de plaatsing van een groot aantal windturbines op het land en de vele bezwaren die daartegen komen van de kant van mensen in de buurt. De minister dacht deze bezwaren weg te kunnen masseren door de lokale bevolking te paaien door haar sportvelden, jeugdthons en dergelijke te beloven. Een verkoopmethode dus die aan snoepfabrikanten wordt verweten. Wat de minister feitelijk zegt, is dat de in de buurt van de toekomstige turbines wonende bevolking baas is over haar omgeving. Dit is een standpunt dat steeds met graagte door de windenergielobby is omhelsd. Op grond hiervan is het immers mogelijk om omwonenden af te kopen en ieder ander te negeren. De logische consequentie van de opstelling van de minister is dat de bewoners van steden en dorpen het recht hebben om de (schoonheid van) de collectieve ruimte in hun omgeving te verkwanselen aan de meest biedende. Hiermee wordt niet alleen de democratie om zeep geholpen, maar ook de ruimtelijke ordening overbodig gemaakt. En voor overbodige zaken heb je noch een minister noch een ministerie nodig ...

In het verlengde hiervan ligt het enthousiasme dat de minister aan de dag heeft gelegd over de voorgenomen bouw van zo'n 100 windturbines in de Noordoostpolder (*Leeuwarder Courant* en *Volkskrant* van 22 mei 2008). Deze turbines zullen 190 meter hoog worden. Ieder zinnig mens kan bedenken dat deze giganten een zware aanslag zullen plegen op de ruimtelijke kwaliteiten in een gebied van vele honderden km². Het Ruimtelijk Planbureau heeft in 2007 een zichtbaarheidsanalyse gemaakt van de Belle van Zuylen-toren in de Vinexwijk Leidsche Rijn bij Utrecht. Een dergelijke analyse



Aan de snelwegkant van het dorp Grou.

zou voor hoge windturbines verplicht moeten worden gesteld.

Met enig gevoel voor landschapsschoon zou de reactie van deze minister heel anders zijn geweest. Dan zou ze hebben gezegd dat ook zij het jammer vindt dat de bevolking *a thing of beauty* wordt ontnomen, maar dat dit offer moet worden gebracht teneinde te voldoen aan op willekeur gestoelde Brusselse opdrachten. Nog veel beter ware het geweest wanneer dit plan van 500 miljoen euro zou zijn voorafgegaan door een sociaal-geografische maatschappelijke kosten-batenanalyse. Uit die analyse zou dan blijken of de - overwegend particuliere - baten de door de gemeenschap te brengen materiële, esthetische en emotionele offers kunnen rechtvaardigen.

De politiek schiet echter schromelijk tekort ten aanzien van de eerlijke afweging van kosten en baten en het beschermen van de gemeenschap tegen actoren die te eigen bate ongeneerd een aanslag plegen op de collectieve ruimte!

Waarover en waarom gaat het in de ruimtelijke ordening?

De voorgaande paragrafen monden onherroepelijk uit in een fundamenteel dilemma. Dat betreft de plaats, de status en de doelmatigheid ofwel trefzekerheid van de ruimtelijke ordening c.q. de ruimtelijke planning in ons land. In de Wet Ruimtelijke Ordening die op 1 juli 2008 in werking is getreden, wordt onder meer in de artikelen 1, 2 en 3 gerept van een goede landelijke, provinciale en gemeentelijke ruimte-

Relatief onschadelijke, want op te ruimen vervuiling van de collectieve ruimte.





Rechter rijstrook als tansportband. (foto: Afke Lukkes)

lijke ordening. De grote vraag is wat daaronder moet worden verstaan. Wanneer is er sprake van een goede ruimtelijke ordening? Welke criteria bepalen de kwaliteit van de ruimtelijke ordening? Is de ruimtelijke ordening wetenschappelijk onderbouwd en dus toetsbaar/falsificeerbaar?

Dit zijn pijnlijke vragen. Van den Berg schreef hierover al meer dan een kwarteeuw geleden: “[...] nergens staat in officiële stukken precies te lezen waarover het in de stedenbouw en de ruimtelijke ordening gaat en nog minder waarom het gaat”. Aan zijn wens om te weten waarover en waarom het in de ruimtelijke ordening gaat, valt eigenlijk slechts in negatieve zin tegemoet te komen door te zeggen waarover het in de praktijk juist niet gaat. Zoals al is benadrukt, gaat het in de praktijk van de ruimtelijke ordening niet om de dynamiek in de collectieve ruimte, maar overwegend om het geven van bestemmingen aan het platte grondvlak. Niet de maatschappelijke dynamiek wordt planmatig begeleid, maar de statische toestand op de grond.

Daardoor speelt, in tegenstelling tot hetgeen in het werkelijke leven het geval is, de factor tijd amper een rol. De toestand van de financiën en de economie bepaalt voor een groot deel de dynamiek in de maatschappij. Dat blijkt wel uit het feit dat men nauwelijks een gebeurtenis kan bedenken die enerzijds relevant is voor de ruimtelijke ordening, maar anderzijds geen investeringen vergt. De ruimtelijke ordening geeft hier niet thuis: met het euro-teken weten de beoefenaars ervan niet om te gaan. Dit komt mede doordat er zelfs geen begin van een theorie van geografische/ruimtelijke investeringen bestaat. Deze wereldvreemde situatie leidt ertoe dat zelfs over zeer grote investeringsprojecten wordt beslist zonder dat daar een sociaal-geografische maatschappelijke kosten-batenanalyse aan te pas komt. In welke andere discipline wordt zo roekeloos omgegaan met zaken die van zo groot maatschappelijk belang zijn?

Herijking van ruimtelijk ordening is noodzakelijk

Niemand weet wat goede ruimtelijke ordening is. Dus verlangt de wet iets wat onmogelijk kan worden geleverd. Hoe gaat het dan in de praktijk? ‘SAB Adviseurs in ruimtelijk-

ke ontwikkeling’ schrijven op hun website dat weliswaar niet is omschreven wat een goede ruimtelijke ordening is, maar dat iedereen zich daarbij toch wel iets kan voorstellen. Willen zij daarmee zeggen dat er in de maatschappij wel een flinke mate van consensus bestaat over wat goede ruimtelijke ordening is, dan is dat naïef gedacht. Consensus bestaat in de praktijk alleen bij voorgenomen plannen waarvan iedereen beter wordt. Als die situatie zich voordoet, kan men er zeker van zijn dat die verrijking ten koste gaat van onze *commons*, zoals onze schatkist en de collectieve ruimte.

Bij veruit de meeste voorgenomen plannen zal er sprake zijn van voor- en tegenstanders. Hoe gaat het ruimtelijke beleid daarmee om? De (partij)politieke overtuiging van de beleidspersonen speelt dan zeker een rol. Het ontbreekt deze personen echter aan onbetwistbare inzichten en maatstaven op grond waarvan kan worden beslist. Deze situatie noopt tot een zeker opportunisme. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de beleidspersonen zich verschuilen achter zogenaamde onafhankelijke deskundigen, lieden die het per definitie ook niet weten en dus uit lijfsbehoud gedwongen zijn te doen alsof. Aldus is het ruimtelijke beleid pseudo-objectief en pseudo-wetenschappelijk.

Hiervan profiteren vooral sterke, het eigenbelang nastrevende, (markt)partijen en invloedrijke lobby-organisaties, zoals milieugroepen. Opvattingen van de niet-zwijgende bevolking spelen slechts zelden een rol van betekenis. Toch dient er met gezag een ruimtelijk beleid te worden gevoerd. Om aan die voorwaarde te voldoen blijft voor de overheid nauwelijks een andere keuze over dan met aplomb de fictie in stand te houden dat zij in staat is “goede ruimtelijke ordening” te bedrijven.

Tenslotte: naar één ministerie van Ruimte

Het zal nodig zijn de grondslagen van de ruimtelijke ordening grondig te vernieuwen. Het initiatief daartoe dient door de overheid te worden genomen. Voor dat doel zal het nodig zijn het milieubeleid en het ruimtelijke beleid te ontvlechten. Kabinettenlang wordt de ruimtelijke ordening al overvleugeld door ‘milieu’. De ministers op VROM noemen zich eerst en vooral minister van milieu, hetgeen niet goed is voor de status, noch voor de kwaliteit van de ruimtelijke ordening. Op de website van het NIROV (Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) kan worden gestemd over een stelling van Elco Brinkman, topman van de bouwondernemers: “Er moet één ministerie van Ruimte komen.” Tachtig procent van de respondenten steunt die gedachte. Laat de regering daarnaar luisteren!

Bronnen

Berg, G.J. van den, *Inleiding tot de planologie* (Samsom, Alphen aan den Rijn, 1981).

CBS.nl: Statline.

Faludi, A., en Valk, A. van der, *Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century* (Kluwer, Dordrecht, 1994).

Lukkes, P., “Verhelderend referendum in Ooststellingwerf. Windenergiebeleid is niet bestand tegen geografisch onderzoek”, *Spil*, 239-240 / 2007 - nummer 4.

Ruimtelijk Planbureau, *De ongekende ruimte verkend* (Nai uitgevers, Rotterdam, 2003).

Pieter Lukkes is emeritus hoogleraar geografie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Reacties op dit artikel zijn niet alleen welkom bij de redactie, maar kunnen ook rechtstreeks worden gezonden aan de auteur: pieter.lukkes@gmail.com.