

Dr. M.E. Beck

Zorg om en in de ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening heeft in Nederland, volgens de gehanteerde procedures, veel weg van een keurig aangeharkte tuin. De oppertuinman, het Rijk, deelt de vrucht van zijn overpeinzingen omtrent de toekomstige indeling ervan mee in zijn nota's en structuurschetsen, daalt in zijn bemoeienis met de inrichting af tot de iets operationeler structuurschema's en ziet er voorts op toe dat via provinciale streekplannen het bestek wordt uitgewerkt in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Hier komt geen zorgzame samenleving aan te pas, wel een zorgzame overheid en dan nog liefst in een technocratische vorm. Als het allemaal net zo ordelijk uit zou pakken als het wordt aangediend zou het CDA er waarschijnlijk goed aan doen zijn zorgzame samenleving elders op te kweken, om die vervolgens in een keurig bijgehouden park uit te kunnen laten.

De grondslag voor het nationale ruimtelijke beleid werd gelegd in de jaren zestig, culminerend in de Tweede nota over de ruimtelijke ordening (1966). Trefwoorden waren *spreiding* en *gebundelde deconcentratie*. In de jaren zeventig werd op deze noties voortgewerkt in de Derde nota over de ruimtelijke ordening (1973 e.v.); toen werd zelfs de economische groei-doelstelling ter discussie gesteld. Dit alles had trekken van een distributiebeleid.

Landelijk moesten activiteiten in het Westen van het land naar de perifere regio's gelokt worden door een relatieve overbedeling van die regio's met voorzieningen. Regionaal werden de grote steden omringd met ook weer sterk van overheidsvoorzieningen afhankelijke groeiker- nen om de overloop uit die steden in goede banen te leiden. Lokaal werd er, volgens de toen gangbare stedenbouwkundige ideeën, gewerkt met scheiding van functies: wonen, werken, verkeer en recreatie. Dit verkavelen gebeurde op nationaal, regionaal en lokaal niveau door de woonfunctie centraal te stellen en de invulling van andere functies van het beoogde woonpatroon te laten afhangen. Dit werd in de hand gewerkt doordat de ruimtelijke ordening met de volkshuisvesting in één ministerie is ondergebracht. Die nadruk op de woonfunctie verklaart overigens, voor een belangrijk deel, waarom het allemaal niet uitpakt zoals men het zich had voorgesteld.¹

Het werken, de economische bedrijvigheid, laat zijn activiteiten ruimtelijk namelijk niet toedelen volgens een tevoren vastgelegd patroon. Bedrijven hebben vestigingseisen die per sector en zelfs per on-

Mevrouw mr. M.E. Beck (1931) is werkzaam bij de Rijksplanningologische Dienst.

derneming uiteen kunnen lopen en waar zij slechts ten koste van hun bedrijfsresultaten van kunnen afwijken. Als enkele ondernemingen misschien al baat hadden bij het gevoerde spreidingsbeleid, voor het merendeel was dat beslist niet het geval. Wat er daarom met het spreidingsbeleid bereikt is, is een ruimtelijke discrepantie tussen de vestiging van bedrijven met hun werkgelegenheid en het aanbod van voorzieningen voor de bevolking. Normaliter volgen de voorzieningen, ook de huizen, immers de economische bedrijvigheid, zodat ze ook daar terecht komen waar er vraag naar is. Het compacte stadsbeleid dat nu aan het spreidingsgebied is toegevoegd, zorgt, in de toegepaste versie ervan, in dit verband dan nog voor extra problemen.^{1 en 2}

Valt het in agrarische kringen te begrijpen dat men er ruimtelijke ordeningsvraagstukken te lijf gaat met verkavelingsbegrippen, voor de economie in het algemeen is een dergelijke benadering niet toepasbaar, zeker niet wat betreft de industriële en handelsactiviteiten. Bij de economie dient men, wat het ruimtelijke ordeningsaspect betreft, te denken in termen van communicatie en informatie binnen een complexe technologische omgeving, en dan nog niet eens alleen met betrekking tot de fysieke infrastructuur dienaangaande, maar ook ten aanzien van toelevering van kennis, energie, etc.

Bestuurlijk instinct

Betekent dit dat de ruimtelijke ordening er beter aan zou doen af te zien van inrichtingsambities? Op lokaal en regionaal niveau zijn die wel op hun plaats, zij het dat men er ook daar beter aan zou doen zich niet te vermeien in een al te simplistisch opgevatte ruimtelijke ordening. Landelijk dient er echter op het gebied van de ruimtelijke ordening primair een randvoorwaardenbeleid gevoerd te worden voor de economie. (Zou dit een reden kunnen zijn om de ruimtelijke ordening onder te brengen bij Economische Zaken?') Het

gaat daarbij om het realiseren van een overkoepelend stelsel van randvoorwaarden waarmee wordt ingespeeld op activiteiten van de overheid, profit- en non-profitinstellingen, evenals van burgers. Dit houdt weliswaar een verbreding in van de ruimtelijke ordening omdat aldus haar inrichtingsbeleid wordt gecompleteerd met een tot nu toe niet ontwikkeld randvoorwaardenbeleid, maar deze toevoeging is niet alleen noodzakelijk voor een volwaardige ruimtelijke ordening, doch maakt tevens een bestuurlijke structurering mogelijk die ruimte schept voor een geschaakt overleg met de maatschappelijke spelers die er voor de ruimtelijke ordening toe doen.

Juist omdat de activiteiten van de profitinstellingen ten dele een nationale, ten

Ruimtelijke ordening op landelijk niveau moet de economie beter dienen.

dele een internationale verwevenheid vertonen, is het zaak voor de ruimtelijke ordening op nationaal niveau, waar mogelijk in samenspel met de ons omringende landen, een ruimtelijk coördinerende rol te spelen bij het scheppen van goede randvoorwaarden voor de economie. Het inrichtingsbeleid waar de instellingen, zowel in de profit- als in de non-profitsteer, en de ruimtelijke consumptieve gedragingen van burgers aanleiding toe geven, is daarentegen overwegend een lokaal-regionale aangelegenheid. Men moet bij de invul-

ling van de ruimtelijke ordening dus onderscheid maken naar bestuursniveau.

Dat het bestuurlijk instinct voor deze zaak in bredere kring niet ontbreekt, blijkt uit het oprichten door VNO en NCW van de commissie-Oele en Le Blanc. Deze zullen ook aan de minister-president rapporteren over grote investeringsprojecten in telecommunicatie, wegen en bruggen die nog niet in de overheidsplannen zijn opgenomen of daar een geringe prioriteit hebben. Aldus wordt er een begin gemaakt met het voorzien in een ernstige lacune op dit beleidsterrein. Deze lacune is ontstaan doordat de ruimtelijke ordening op nationaal niveau zich, in tegenstelling tot wat daar van haar verwacht mag worden, met inrichtingsvraagstukken bezig houdt. In de nieuwe beleidspresentatie van de ruimtelijke ordening zoekt men nu weliswaar aansluiting bij infrastructurele opvattingen zoals die op het politieke vlak inmiddels gangbaar zijn, maar de vraag is waar de vereiste *know-how* om deze voor-nemens ook in de praktijk te brengen, gezien de ontwikkelde werkwijze, vandaan moet komen.^{1 en 2}

Gevarieerde eisen

Waar bevindt zich het voorstel om tot een nieuwe benadering bij de ruimtelijke ordening te komen, de zorgzame samenleving of waar zou die zich kunnen bevinden zo die nog niet bestaat? Men moet dan bedenken dat de ruimtelijke ordening pas dan solide voorstellen kan doen omtrent te realiseren voorwaarden voor te stimuleren economische ontwikkelingen, als zij zich eerst op de hoogte stelt van de gevarieerde eisen welke maatschappelijke instellingen, zowel in de profit- als non-profitsfeer, aan de ruimte stellen willen zij gezamenlijk de gewenste ontwikkelingen op gang brengen en houden. Behalve in de wetenschappelijke literatuur kan men hiertoe te rade gaan bij profitinstellingen op het gebied van onroerend goed – verzekeringsmaatschappijen, projectontwikkelaars, hypotheekbanken – en vertegenwoordig-

gers van het bedrijfsleven zoals Kamers van Koophandel die, beroepshalve, over voor de ruimtelijke ordening essentiële informatie beschikken om de aansluiting tot stand te brengen tussen de ruimtelijke ordening en de maatschappelijk gedragen ruimtelijke ontwikkelingen. Van het lokale en regionale overleg met profit- en non-profitinstellingen die zich willen vestigen, zal vervolgens een doeltreffende ruimtelijke inrichting afhangen.

Het is in dit verband voor het ruimtelijke beleid van groot belang dat de informatie die zij van deze instellingen nodig heeft, ook werkelijk informatie kan zijn, dat dat geluid dus geen echo is van wat de overheid zelf te berde brengt. Naarmate die instellingen meer afhankelijk zijn van de overheid wordt het gevaar van dit laatste groter. Het is in dit verband erg ongunstig dat in het bijzonder de non-profitinstellingen die voor de ruimtelijke ordening van belang zijn – zoals universiteiten, scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties – in de huidige bestuurlijke en financieel-economische situatie in hoge mate afhankelijk geworden zijn van de overheid. Zoals gesteld in 'Ruimte voor bestuur, bestuur voor ruimte'¹ heeft deze afhankelijkheid alles te maken met verlies aan invloed van de clientèle van deze instellingen op die instellingen. Het funeste gevolg van deze ontwikkeling is dat de overheid hierdoor in de situatie is geraakt dat zij zelf de prioriteiten voor deze instellingen moet vaststellen, terwijl zij dat op eigen kracht niet kan: daarvoor zijn prioriteiten per bevolkingscategorie en per regio te verschillend en te veranderlijk.

De overheid kan dit probleem op eigen houtje alleen op een technocratisch-ideologische wijze oplossen of met een aan willekeur grenzend pragmatisme. Haar activiteiten verliezen aldus echter het sturend vermogen over de maatschappelijke ontwikkelingen, aangezien zij zich dan weinig of niets gelegen laat liggen aan de daaraan inherente vereisten en wenselijkheden. Zij meent het dan of zelf te weten,

of zij wijzigt de bestaande situatie op onderdelen al naar gelang het haar goeddunkt, in beide gevallen zonder voldoende inzicht in de beleidsgebieden. Vroeg of laat loopt de overheid daardoor vast in haar eigen activiteiten. Het is alleen de clientèle van de maatschappelijke instellingen die zich via de markt en via de financiële en bestuurlijke inspanning die zij zich voor de non-profitinstelling getroost, voor de nodige terugkoppeling kan zorgen en daarmee de oriëntatie verschaffen over waar het met deze instellingen naar toe moet. Deze actieve inbreng is daarom ook voor de overheid onmisbaar als houvast voor haar handelen.

Materiële autonomie

Wil de voor het ruimtelijke beleid noodzakelijke aansluiting op de maatschappelijke ontwikkelingen tot stand kunnen komen, dan zullen voor het ruimtelijke randvoorwaardenbeleid en het ruimtelijke inrichtingsbeleid zowel de profit- als de non-profitinstellingen derhalve over de noodzakelijke materiële autonomie moeten beschikken. Aan formele autonomie gepaard aan een feitelijke (namelijk financiële) afhankelijkheid, hebben die instellingen en de overheid, waaronder de ruimtelijke ordening, voor hun beleidsbepaling weinig of niets. Voor herstel van die materiële autonomie zullen de burgers echter, vooral financieel, in staat gesteld moeten wor-

den hun relatie tot hun instellingen zelf te bepalen.

De overheid heeft er daarom belang bij de dispositie van de burger over zijn inkomen aanzienlijk te verruimen door verlagening van de op dat inkomen drukkende lasten. Dit dient in de gegeven optiek gepaard te gaan met een gelijktijdig verminderen van de overheidsinspanning op het gebied van de collectieve consumptie: die consumptie in welks aanbod de overheid een aandeel heeft en die meestentijds loopt via non-profitinstellingen.³ Aldus raakt de burger in staat om zijn voorkeuren daadwerkelijk kenbaar te maken via zijn door eigen inspanning maatschappelijk weer verankerde instellingen. Het treft hierbij gelukkig dat de zolang nagestreefde inkomensnivellering, voorzover die zich althans voordoet in de primaire inkomenssfeer, een uitstekende voorwaarde is om deze op burgerlijke vrijheid gebaseerde sanering in de maatschappelijke en politieke besluitvorming te verwerkelijken.

Via de maatschappelijke instellingen zal de samenleving aldus (opnieuw) een zorgzame gestalte kunnen krijgen, een gestalte die de overheid bovendien van het gewenste houvast kan voorzien bij het uitzetten van het beleid ten aanzien van haar eigen soortgelijke instellingen, dat eventueel mede tot uiting komt in goed gedoseerde, geen autonomie ondermijnende, subsidies. Een dergelijke verschuivingsoperatie zou voor de staat zelfs het voordeel hebben van besparing, niet alleen omdat er op deze wijze een betere allocatie van middelen plaatsvindt, maar omdat de overheid haar bestuursapparaat navrant kan inkrimpen.

Hoe zorgzaam, in de nieuw te scheppen situatie, de burgers in het persoonlijke verkeer ten opzichte van elkaar zijn gaat verder iedereen aan behalve de overheid, die er beter aan doet zich ertoe te beperken die burgers weer in de gelegenheid te stellen zelf aan de slag te gaan. Van vooral kerken met hun sterke bestuurlijke structuur, maar ook van andere min of meer

Verlagening van de
inkomstenbelasting
versterkt indirect de
non-profitinstellingen.

ideële instellingen zoals partijen en vakbonden kan dan weer op organisatorische en pedagogische gronden, los van de staat, een maatschappelijk constructieve rol verwacht worden. De financiële onafhankelijkheid van burgers zal daarbij echter een punt van overheidszorg moeten zijn. Dit om te voorkomen dat die burgers van de huidige te grote afhankelijkheid van de staat, vooral tot uiting komend in de feitelijke overname van hun instellingen door die staat, kunnen vervallen in een hernieuwde afhankelijkheid, ditmaal van liefdadigheidsinstellingen.

Op de hier geschetste manier kan een fundamentele, naar de individuele burger doorwerkende, privatisering tot stand worden gebracht die de weg effent voor decentralisatie van tal van overheidstaken op het gebied van de collectieve consumptie. Dit houdt een grootscheepse regionalisering in van overheidstaken die nu nog centraal en sectoraal, met bijbehorende verkokering, worden behartigd. De lagere overheden krijgen dan weer de mogelijkheid om binnen en tussen verschillende beleidsvelden eigen prioriteiten te stellen, waardoor zij ook aan hun ruimtelijke ordeningstaak een betere inhoud kunnen geven. Voor het Rijk verschaft dit de nodige lucht om die taken die beter nationaal verricht kunnen worden, horizontaal en verticaal naar behoren te coördineren, aangenomen dat het planningsinstrumentarium aan de nieuwe situatie wordt aangepast.^{1 en 4} Dit zal de doeltreffendheid en efficiency van het overheidsapparaat ten goede komen, waardoor het maatschappelijk rendement ervan wordt opgevoerd.

Samengevat schuilt het verband tussen de ruimtelijke ordening en de zorgzame samenleving, tot uiting komend in haar maatschappelijke instellingen, in de voor

de ruimtelijke ordening bestuurlijke noodzaak tot herstel van de materiële autonomie van die instellingen. Dit is de voorwaarde waaronder de overheid, en daarbinnen de ruimtelijke ordening, weer over volwaardige gesprekspartners bij de publieke besluitvorming kan beschikken. Zonder dat lijdt de overheid in het maatschappelijke overleg aan een vorm van buikspreken waarbij ze via de maatschappelijke instellingen commentaar ensce-neert voor haar, eigenmachtig, optreden.^{1 en 2}

1. M.E. Beck. *Ruimte voor bestuur, bestuur voor de ruimte; de sociale systeemtheorie van Niklas Luhmann toegepast op de Nederlandse bestuursituatie en de ruimtelijke ordening*. VUGA. Den Haag, 1986. (Proefschrift Utrecht).
2. M.E. Beck. 'Spreiden of concentreren, is dat de vraag? Breekpunt voor de ruimtelijke ordening', *Namens; tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur*, aflevering 4 (25 juni 1987) 199-204.
3. Deze opzet zou de gelegenheid bieden om sanering van het overheidsopzet te paren aan belastingverlaging, en om gebruik te maken van de ruimte die de laatste biedt tot een evenwichtige belastingvereenvoudiging. Aldus zou, alleen al door het verkleinen van de 'wig' in de inkomensstructuur, de economie een stimulans ondervinden en zou ook voor de non-profitsector lucht geschapen worden omdat de, daar bijzondere zware, druk van de loonuitgaven afneemt. De extra middelen, gegenereerd in de economie, zullen de inkomens van de burgers weer ten goede komen, waardoor zij ook hun non-profitinstellingen rijkelijker kunnen gaan bedelen. Een dergelijke manoeuvre maakt het waard zich te ontdoen van overtollig wordende ambtenaren met behoud van volledig salaris, een maatregel waarmee hun medewerking aan de operatie verkregen kan worden en waaraan, bij nadere beschouwing, zelfs sociaal-economisch en administratief-bestuurlijk gunstige effecten te ontwaren zijn.
4. De hier ontvouwde ideeën stemmen overeen met die van prof. dr. J.H. Christiaanse, fractievoorzitter CDA in de Eerste Kamer, betreffende een 'masterplan' voor de overheid in het kader van zijn zorg over de rechten van de belastingbetaler (*Het Financieele Dagblad*, 11 maart 1987, pag. 7). Wellicht vindt zijn pleidooi voor het, in het verlengde daarvan, opstellen van 'charters' op specifieke beleidsgebieden zelfs een aanzet tot verwerkelijking op het gebied van de ruimtelijke ordening in Beck 1986.

