

# Omgaan met ruimte

*Waar mikken we op met ons ruimte-beheer en -gebruik in Nederland? Zoeken we het in verdichting van de bebouwing op beperkte oppervlakten of volgen we de wens van velen die zich graag een ruim huis met tuin en voldoende verkeersruimte wensen, wat onherroepelijk leidt tot verdunning? De Randstad is 'de motor' van Nederland. Maar er is ruimtetekort.*

*Wat kunnen we daar aan doen? Gaan we de zee in met bijvoorbeeld een industrie- en vliegveldvlakte voor IJmuiden, of pakken we het oude beleid weer op en streven we naar uitstraling naar het Noorden en Oosten?*

*Willen we de bereikbaarheid van woon-, werk- en winkel-bestemmingen verbeteren voor de autorijder of primair voor de Openbaar Vervoer-reiziger, fietser en voetganger? Investeren we vooral in verkeerssnelheid of geven we voorrang aan investeringen die de verkeersveiligheid bevorderen? Is ons doel elk jaar tien procent minder verkeersdoden te hebben (nu 1500 per jaar) of tien procent minder files op de autosnelwegen? Willen we de komende tien jaar 100 miljard gulden investeren in fysieke infrastructuur van rail- en autowegen, lucht- en zeehavens, kanalen, bruggen en tunnels, of gaan we veel meer investeren in onze kennis-infrastructuur van universiteiten en onderzoeksinstituten, en in telecommunicatie, informatica, bio-technologie, genetica, en in niet-materiële dienstverlening?*

Uit: M. van Hulten, *Kiezen en Verkiezen*,  
Idee 4, 1996.

## De doodlopende weg van het gebruikelijke

*Een oproep voor meer innovatieve en inventieve investeringen  
in de infrastructuur van de post-industriële samenleving*

door Michiel Ruis

**D**e voorzitter van de programma-commissie schetste in Idee nr. 4, 1996 een aantal dilemma's waar het komende verkiezingsprogramma zich over zal moeten uitspreken. Eén van de grootste dilemma's speelt zich af op het vlak van een duurzaam gebruik van de ruimte. In de politiek wordt hier sterk verschillend over gedacht, blijkens de discussies tijdens deze kabinetsperiode over verschillende infrastructurele projecten:

*Michiel Ruis is secretaris van de Kerngroep Duurzame Ontwikkeling van de SWB en is werkzaam bij de vakgroep Milieukunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam*

*(1) Versterking van de ruimtelijke-economische structuur; investeren in de toekomst, brief van het kabinet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 september 1996.*

de Betuwelijn door het rivierenlandschap, de HSL door het Groene Hart en de uitbreiding van Schiphol. De aandacht richt zich met name op traditionele infrastructuur zoals wegen en spoorwegen. De enige relatief 'nieuwe' infrastructuur die 'Paars' wil stimuleren zijn luchthavens. Meer van hetzelfde is voor het milieu echter onomstotelijk een verslechtering. Meer beton, asfalt en rails staan gelijk aan minder natuur en meer lawaai en emissies van milieuvriendelijke stoffen.

De komende jaren zal de aandacht voor ruimtelijke investeringen niet afnemen. Het kabinet maakte onlangs bekend dat het de beleidskeuzes voor de ruimtelijk economische structuur voor de langere termijn (2010-2030) al deze kabinetsperiode wil gaan voorbereiden (1). Tijdens de komende kabinetsformatie zullen hierover de belangrijkste besluiten worden genomen. Het is dus van het

allergrootste belang dat het nieuwe verkiezingsprogramma duidelijk maakt waar D66 in wil gaan investeren. De stelling die in dit artikel zal worden verdedigd is dat voor investeren in de toekomst vooral andere investeringen dan gebruikelijk nodig zijn.

### **Twee problemen**

Twee jaar geleden bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport uit over de besluitvorming over grote ruimtelijke projecten. De Raad concludeert hierin dat de huidige wettelijke en bestuurlijke ordening van dit proces niet leidt tot maatschappelijk optimale beslissingen. Volgens haar berust de belangenafweging 'veelal meer op bureaucratische machtsverhoudingen dan op maatschappelijk gewicht van de betrokken belangen. Niet alleen de overheid, ook volksvertegenwoordigers en justitiabelen hebben geen overzicht of greep op het proces.' (2) Met andere woorden, volgens de WRR is zelfs de politiek niet in staat om de ruimtelijke inrichting te sturen in de door haar gewenste richting. Het geeft aan dat de inhoudelijke keuze voor bepaalde projecten niet los kan worden gezien van de vorm van het besluitvormingsproces. Wellicht dat hierin een verklaring kan worden gevonden voor de huidige eenzijdige keuze voor traditionele ruimtelijk-economische projecten. De 'bureaucratische machtsverhoudingen' waar de WRR over spreekt worden met name bepaald door de mate van gevestigdheid van de belangen die gemoeid zijn bij de aanleg van de spoor-, water- en autowegen. De aanleg van deze wegen speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de industriële samenleving. Deze industriële infrastructuur staat vooral ten dienste van het transport van grondstoffen en halffabrikaten. In de huidige post-industriële samenleving zijn andere vormen van infrastructuur relatief belangrijker geworden.

De overheid zal de komende jaren enige miljarden in de ruimtelijk-economische structuur van Nederland steken. Een zo goed mogelijke besteding van het geld zou aan de hand van drie vragen kunnen worden bepaald (3). In welke sector kan het beste worden geïnvesteerd, welk project binnen die sector zal worden gesteund, en hoe dienen de financiën binnen dat project te worden aangewend. Deze volgorde klinkt logisch, maar wordt doorgaans nauwe-



**Diemen, voetpad onder de A1**

lijks gevolgd. Aan de hand van deze drie vragen zal ik de contouren van een toekomstgerichte ruimtelijk-economische structuur verkennen. Hierbij zal ik tevens ingaan op mogelijkheden de besluitvorming hierover te verbeteren.

### **Een verborgen sectorstructuurbeleid**

De vraag binnen welke sector de overheid vooral moet investeren in infrastructurele projecten, wordt door het ministerie van Economische Zaken doelbewust niet gesteld. Het bevorderen of juist niet bevorderen van bepaalde sectoren, ook wel sectorstructuurbeleid genoemd, gaat in tegen de EZ-ideologie. Maar zoals wel vaker met een ideologie het geval is, wijkt de praktijk af van de verkondigde dogma's. De hoge subsidies die aan tracé-infrastructuur worden verleend, stimuleren de verkeers- en vervoerssector. De kunstmatig laag gehouden energieprijzen voor grootverbruikers, zoals de glastuinbouw of de ertsverwerkende industrie leidt tot marktperfecties en extra uitstoot van CO<sub>2</sub>.

Wanneer een weloverwogen sectorbeleid zou worden gevoerd, zou waarschijnlijk in andere sectoren worden geïnvesteerd dan thans het geval is. Het sectorbeleid beoogt ontwikkelingen te stimuleren die niet door de markt tot stand komen en is daarnaast ook een vorm van strategische sturing. Geschikte criteria voor het legitimeren van overheidsingrijpen zijn werkgelegenheid of economische rendabiliteit en duurzaamheid. Vreemd genoeg voldoet het

(3) Zie ook: *Distributieland of Subsidieland? Een zoektocht naar de maatschappelijke kosten en baten van infrastructuur en alternatieven.* CE Delft, 1994: 49.

(2) WRR, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag 1994: 85.

sectorbeleid dat wordt gelegitimeerd met de slogan 'Nederland Distributieland' nauwelijks aan deze criteria. Wanneer naar de werkgelegenheid of de bijdrage aan het BNP wordt gekeken, kan net zo goed een sectorbeleid gevoerd worden onder de titel 'Nederland Metaalindustrieland'. Daarnaast worden de vervoers- en energiesector bij uitstek gekenmerkt door een gebrek aan integratie van de milieukosten. Het ligt niet erg voor de hand om die sectoren te steunen waarvan nu al bekend is dat deze niet passen bij het gewenste toekomstbeeld van een duurzame samenleving.

### *Economie en milieu*

Nederland hoort te investeren in sectoren die verenigbaar zijn met duurzaamheid en die ook op lange termijn een gunstig economisch perspectief bieden (4). Een voorbeeld is de natuur- en recreatiesector, een sector waarin synergie tussen economie en milieu kan worden bereikt. De toenemende behoefte aan recreatiemogelijkheden en de noodzaak om mobiliteit af te remmen zijn beide argumenten voor het streven naar natuurontwikkeling in de nabijheid van steden. Een aantrekkelijke natuurlijke omgeving verbetert het leefklimaat en vormt daarmee ook een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven. Daarnaast kan natuurontwikkeling een nieuwe impuls geven aan ontwikkelingen in de landbouwsector in de richting van meer biologische landbouw en natuurbeheer. In het Groene Hart liggen voor de landbouw ook kansen op het gebied van recreatie in de vorm van kinderboerderijen, de verkoop van ambachtelijke producten of het exploiteren van een terras. In dit gebied is natuurontwikkeling extra belangrijk omdat het tevens als een buffer kan dienen tegen verdere verstedelijking. Helaas zal hiervoor de cultuurhistorische waarde van het polderlandschap voor een deel moeten worden opgeofferd. Alleen verhoging van de recreatiewaarde middels de aanleg van bossen en waterpartijen kan verdere verstedelijking van het Groene Hart voorkomen. De Randstad zal zich uiteindelijk ontwikkelen tot één metropool gebied, met het Groene Hart als 'Central Park' in het midden.

Naast de bestuurlijke integratie tot een Randstedelijk bestuur is verdere verdichting in dit gebied noodzakelijk, zodat een hoogwaardig OV-systeem rendabel wordt. Voor de glastuinbouw is op termijn geen plaats meer. Ondanks het belang van een goede ecologische infrastructuur, heeft het Paarse kabinet voorgenomen op de aankoop van natuurgebieden te bezuinigen terwijl de uitgaven aan de klassieke infrastructuur met een veelvoud hiervan toenemen. Terecht heeft D66 bij de afgelopen Algemene Beschuwingen hiervoor aandacht gevraagd.

Twee andere voorbeelden van sectoren die om redenen van milieu en economie meer aandacht verdienen zijn het onderwijs en de woningbouw. Verbeteringen in de kennisinfrastructuur verdienen zich op lange termijn weer terug. Investerings in het toegankelijker maken van de elektronische snelweg zouden een hogere prioriteit moeten krijgen dan de uitgaven aan geasfalteerde snelwegen. Ook het investeren in een betere beheersing van de Engelse taal kan economisch verstandig zijn en is zeer zeker milieuvriendelijk. Duurzaam bouwen en woningsisolatie is een laatste voorbeeld. Energiebesparing, technologische innovaties, werk-

gelegenheid en een verbetering van de leefbaarheid in steden kan hier tegelijkertijd worden nagestreefd.

### *Sluipende besluitvorming*

Nadat van overheidswege is besloten in welke sectoren de investeringen zullen plaatsvinden is het van belang de beste projecten binnen deze sectoren te selecteren. Ook deze stap wordt niet altijd gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de discussie over de Betuwelijn. Er is onvoldoende gekeken naar andere projecten die dezelfde doelen zouden kunnen vervullen. Verbetering van de binnenvaart was een alternatief voor de aanleg van de Betuwelijn. De verbetering van de aansluiting van Rotterdam met het Europese achterland zou men tegen lagere kosten en met minder natuurverlies hebben kunnen realiseren (5). De besluitvorming rond de Betuwelijn toont voorts aan dat de politiek vaak voor de weg van de minste weerstand kiest. Er wordt veel geld besteed aan allerlei mitigerende en compenserende maatregelen om de lokale en regionale overheden en actiegroepen tevreden te stellen, maar fundamentele vragen over het nut en de noodzaak van deze lijn zijn van politieke zijde nauwelijks gesteld. Illustratief is dat het flankerend beleid (heffingen op wegtransport) nog steeds niet van de grond is gekomen.

Er zijn ook andere voorbeelden te noemen. Wegen onder de grond en een vliegveld voor de kust zijn voorbeelden van dure oplossingen die de activiteiten zelf niet ter discussie stellen. Dit verstopten van de infrastructuur maakt voor bijvoorbeeld het probleem van de CO<sub>2</sub>-uitstoot niets uit.

Het probleem hierbij is echter dat de keuze voor een bepaald project vaak geen welbewuste keuze is. Het eerder aangehaalde WRR-rapport concludeert dat er sprake is van een 'sluipende besluitvorming'. Hiermee wordt bedoeld dat allerlei afwegingen afzonderlijk ter discussie worden gesteld, maar dat toetsing van een project als geheel niet plaats vindt. Juist door de investering in moeite en tijd bij het doorlopen van het proces en de vele belangen die hierdoor ontstaan, zullen de oorspronkelijke doelen en behoeften van het project steeds verder naar de achtergrond verschuiven. Het project wordt zo voorbereid dat afstel geen realistische optie meer is. Een oplossing voor dit probleem is de invoering van een referendum voor grote projecten. De sluipende besluitvorming wordt hierdoor voorkomen omdat een referendum aanleiding geeft tot een publiek debat waarin de voors en tegens duidelijk en uitgebreid naar voren dienen te komen. Het referendum vergroot bovendien de legitimiteit van de besluiten. Dit is juist bij infrastructuurprojecten van belang aangezien zij meestal erg kostbaar zijn en ingrijpende consequenties voor de leefomgeving hebben. Daarnaast vergroot het referendum de morele druk op alle lagen van de overheid om de uitslag van de raadpleging te respecteren. Zeker voor lagere overheden is de uitslag van een referendum makkelijker te accepteren dan een besluit dat tot stand is gekomen als gevolg van de bureaucratische machtsverhoudingen op nationaal niveau. De huidige terughoudendheid van een aantal politieke partijen ten aanzien van het referendum kan worden verklaard uit het feit dat politici zich vaak vereenzelvigen met de realisatie van een project. Ze voelen zich in hun

(4) Zie ondermeer P. van der Veer, *Milieubeleid is duurzaam investeren*, in *ESB*, 18-9-96.

(5) E. van Ierland en C. Cravenland, *Betuwelijn of binnenvaart?*, in *ESB*, 26 april 1995.

gezag aangetast als 'het volk' de plannen verandert waar zij impliciet mee hebben ingestemd. De politiek zal echter juist aan gezag winnen als duidelijk blijkt dat politici de meningen van burgers serieus nemen.

### **Ruimte creëren**

Nadat de overheid een keuze heeft gemaakt voor bepaalde sectoren en projecten, kan een besluit worden genomen over de specifieke inrichting van een bepaald project; de toe te passen technieken en de exacte ruimtelijke ligging. Het gaat hierbij om vragen als: waar moeten de windmolens komen te staan? Hoe loopt het spoorwegtracé? Op welke wijze wordt de dijk verstevigd? Etc. De maatschappelijke en politieke discussies richten zich thans meestal op dit niveau van de besluitvorming. Aangezien de twee voorafgaande vragen (welke sector, welk project) vaak niet expliciet aan de orde zijn gesteld, proberen tegenstanders deze vragen in de laatste fase van de besluitvorming alsnog in te brengen. Alternatieven voor het project worden te voorschijn getoerd en het nut van het project wordt ter discussie gesteld. De besluitvorming is op dat moment echter al zover voort geslopen dat deze opmerkingen meestal niet meer serieus worden meegenomen.

In plaats van dat de overheid ruimte in het besluitvormingsproces creëert om dit soort fundamentele vragen eerder te behandelen, heeft ze er voor gekozen om deze mogelijkheden juist te verkleinen. De afgelopen jaren heeft de regering een aantal wetten en regels afgekondigd die er op gericht is de invloed van het centrale gezag te versterken. Voorbeelden zijn de Tracéwet en de Nimby-wet (Not In My BackYard). Deze wetten gaan impliciet uit van de veronderstelling dat het besluitvormingsproces op lokaal en regionaal niveau moeizaam verloopt en dat alleen op centraal niveau het belang van het project goed kan worden afgewogen.

### **Nimby-wetgeving**

Op deze probleemperceptie van de overheid is veel af te dingen. Moeizame besluitvorming kan juist betekenen dat de besluiten zorgvuldig worden genomen. Het niet doorgaan van een project kan soms achteraf alsnog als positief gezien worden, zoals de afwijzing van het plan de Waddenzee in te polderen. Uit onderzoek blijkt bovendien dat infrastructuurprojecten in het buitenland niet veel sneller worden gerealiseerd dan in Nederland en met de interne beleidsvoorbereidingen van de overheid gaat evenveel tijd verloren (6). Het is vreemd dat wanneer de overheid niet snel werkt -bijvoorbeeld als gevolg van een interdepartementale stammenstrijd- dit als vanzelfsprekend wordt gezien, terwijl wanneer het besluit naar buiten wordt gebracht er zo snel mogelijk een beslissing moet worden genomen. Zelfs wanneer de over-

heid sneller tot besluiten wil komen door alleen te besparen op de tijd die gemoeid gaat met het 'verkopen' van een project aan de samenleving, dan nog lijken de genoemde wettelijke regelingen daarvoor geen soelaas te bieden. Uit de besluitvorming rond de Betuwelijn en de HSL blijkt dat het zo snel mogelijk proberen door te drukken van een besluit uiteindelijk vaak contraproductief werkt. Het investeren van voldoende tijd en geld in de beginfase, verdient zich later in de uitvoerende fase terug. Er zijn in deze uitvoerende fase immers veel procedures die moeten worden doorlopen. Hierbij is de medewerking van lagere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers van groot belang.

De Nimby-wetgeving veronderstelt dat lagere overheden of burgers onvoldoende oog hebben voor het hogere belang van het project (7). Er is echter geen enkele reden om te veronderstellen dat de centrale overheid dit beter kan inschatten. Het is mogelijk dat de baten op het nationale niveau niet opwegen tegen de lasten op een lager niveau. Nimby gaat er van uit dat mensen het project wel willen, maar alleen niet in de eigen achtertuin. Dit hoeft absoluut niet het geval te zijn zoals bijvoorbeeld bij de bouw van een nucleaire installatie. Soms vindt een lokale groep het project wel aanvaardbaar, maar wil men het liever op een andere plek of het project op een ander wijze realiseren. Het is dan onjuist en onverstandig om de kritiek niet serieus te nemen en het als een NIMBY-argument af te doen.

Vooralsnog blijkt deze nieuwe Nimby-regelgeving weinig effectief te zijn (8). Hopelijk neemt het komende verkiezingsprogramma expliciet afstand van deze centraliseringstendens in de regelgeving. Het Paarse Kabinet heeft inmiddels enkele initiatieven genomen om bij de besluitvorming over grote projecten beter te luisteren naar de opvattingen van derden (9). Dit blijft vooralsnog beperkt tot bescheiden experimenten, terwijl het eigenlijk de norm zou moeten zijn.

### **Andere investeringen**

Politieke partijen kiezen vaak voor de weg van de minste weerstand en vermijden wezenlijke punten ter discussie te stellen. Dit leidt ertoe dat over het algemeen voor weinig innovatieve investeringen wordt gekozen.

Het nieuwe verkiezingsprogramma van D66 zal duidelijke keuzes moeten bevatten over de gewenste ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Hierboven is een aantal voorzetten gedaan. Daarnaast verdient de wijze van besluitvorming expliciet aandacht. Verantwoorde keuzes vereisen een overheid die de verschillende belangen de ruimte biedt duidelijk en gelijkwaardig naar voren te komen. Hierdoor kan worden voorkomen dat de 'traditionele' belangen er op aansturen dat meer van hetzelfde wordt aangelegd. De huidige problemen op het gebied van milieu en economie vragen om andere - meer innovatieve en inventieve - investeringen in de toekomst. ♦

(6) A. Bruning, *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, WRR Den Haag 1994.

(7) Zie M. Wolsink, *De veronderstellingen achter het NIMBY-beleid*, in: *Beleid & Maatschappij*, 1993/3.

(8) Zie ondermeer: J. de Bruin, P. de Jong, A. Korsten en W. van Zanten, *Grote Projecten. Besluitvorming & Management*, Alphen aan den Rijn 1996.

(9) Een voorbeeld is *Infralab*, een project van Rijkswaterstaat om de gebruikers en omwonenden van autowegen te betrekken bij de planvorming rond die wegen. Een ander voorbeeld is de besluitvorming over de *Tweede Maasvlakte*. Hierbij wordt een open planproces gevolgd. Het besluit om deze procedure te volgen is echter genomen toen de voorbereidingen voor de *Maasvlakte* al in volle gang waren. *Gevreesd moet worden dat dit experiment daarom zal mislukken.*