

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

**RUIMTE ALS FORUM**

**W100**

----

**1998**

**P. Smit**

**P.J. Stallen**

**R. Herngreen**

**Den Haag, maart 1998**

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublicaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-5352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3528 7

Publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

## **VOORWOORD**

‘Ruimte als voorraad’ is een poging een conceptuele systematiek te ontwikkelen om de afweging tussen verschillende ruimtelijke claims in het ruimtelijke-orderingsbeleid te vergemakkelijken. In een periode waarin de ruimtelijke inrichting voor belangrijke veranderingen staat, wordt geprobeerd de verschillende aanwezige ‘sleutelvoorraden’ te identificeren waarbij ruimtelijk beleid wordt voorgesteld als een kwestie van voorraadbeheer. In het kader van het WRR-rapport *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* heeft de raad de Maatschap Stallen & Smit gevraagd deze benadering tegen het licht te houden. Het voorliggende werkdocument betreft de rapportage van hun onderzoek.

Nadrukkelijk komt in deze studie naar voren hoe zeer ruimtelijk beleid te maken heeft met verschillende, niet zelden conflicterende interpretatiekaders. Het onderzoek geeft niet alleen een verklaring voor de conflicten in de ruimtelijke ordening, maar biedt tevens een aantal aanknopingspunten voor een mogelijke alternatieve aanpak.

Prof.dr.ir. R. Rabbinge

Voorzitter WRR-projectgroep HERO

# INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD .....	5
1. INLEIDING .....	13
2. RUIMTELIJK BELEID EN CULTURELE PLURALITEIT .....	15
2.1 De juiste beslisser, het juiste instrument .....	15
2.2 Beelden van de werkelijkheid .....	19
2.3 Beelden van ruimtelijke problematiek .....	24
3. DE METAFOOR VAN DE RUIMTE ALS VOORRAAD .....	29
3.1 Ruimte als voorraad .....	29
3.2 Ruimte in reserve houden .....	30
3.3 De kwantitatieve component: begrensdheid .....	32
3.4 De kwalitatieve component: geordende behoeften .....	33
3.5 Voorraad als orde .....	35
3.6 Ruimtelijke kwaliteit <i>an sich</i> .....	36
4. DE CASUS HET GROENE HART .....	41
4.1 Metafoor van de vrijwaring .....	41
4.2 Besluiten over het Groene Hart: Vrijwaring en uitsluiting .....	44
4.3 Andere kaartbeelden, andere voorkeuren voor besluitvorming .....	46
4.4 Conclusie .....	50
5. DE CASUS SCHIPHOL .....	51
5.1 Geluidhinder en Ke .....	51
5.2 Drie niveaus, één Ke .....	52
5.3 Hinder als indicator van verstoorde verhoudingen .....	56
5.4 Hiërarchie in uitvoering .....	57
5.5 Elementen voor alternatieve strategieën .....	60
5.6 Conclusie .....	63
6. CASUS DE BLAUWE STAD .....	65
6.1 Achtergrond, maatschappelijk veld .....	65
6.2 Ontwikkeling van het ruimtelijk beleid tot in de jaren '90 .....	70
6.3 Van Oldambtmeer naar Blauwe Stad .....	72
6.4 Het plan als de verbeelding van culturele variëteit .....	74
6.5 Overige succesfactoren .....	78
6.6 Conclusie .....	79
7. RUIMTE VOOR VARIËTEIT .....	81
7.1 Algemeen belang: terughoudendheid en doortastendheid .....	81
7.2 Verantwoording via het algemeen belang .....	87
7.3 Algemeen belang en de maatschappelijke kosten van ruimtelijk beleid .....	92

## SAMENVATTING

Voor ruimtelijk beleid is het essentieel dat de verschillende standpunten en wereldbeelden van de deelnemers aan besluitvorming tot expressie kunnen komen. Niet om daarna tussen die standpunten te kiezen, maar om ze door middel van hun wisselwerking verder tot ontplooiing te laten komen.

Onbehagen met de voorraad-metafoor als enige verwoording van de ruimtelijke vraagstukken waarvoor wij in Nederland staan, is de aanleiding voor deze studie. In hoofdstuk 1 wordt in grote lijnen geschetst dat behoefte aan ruimte veeleer moet worden bekeken als uitingen op een publiek forum, op een ontmoetingsplaats voor argumenten en levensstijlen dan als claims die elk een specifieke voorraad uitputten. Deze studie is erop gericht iets van de variëteit aan uitingen in de samenleving en in de beleidsvoering zelf te laten zien en enkele algemene suggesties te doen op grond waarvan die verscheidenheid niet langer wordt geïnterpreteerd als een obstakel in de besluitvorming, maar als een rijkdom aan mogelijkheden.

In hoofdstuk 2 richten wij de aandacht op de fundamenteel verschillende manieren waarop mensen in hun omgeving kunnen staan en besluiten over die omgeving kunnen nemen. Bij besluitvorming blijkt, ook als de gegevens en de doelstelling van het besluit objectief hetzelfde zijn, dat de aan de beslisser meegegeven taken en de manieren waarop hij die gegevens moet bewerken van grote invloed zijn op zijn preferenties. Een andere besluitvormingsprocedure kan de preferenties zelfs omdraaien: *preference reversal*. Het gebruikelijke beeld van rationaliteit dat veronderstelt dat wat de beste keuze uit alternatieven wordt gevonden niet van de gevolgde procedure afhankelijk is, gaat dus niet meer op, en moet plaats maken voor meer variëteit.

Daarnaast is ook sprake van fundamenteel verschillende wereldbeelden. In uiteenlopende socialewaardensystemen speelt de omgeving een andere rol. Wij volgen daarbij de culturele theorie, die aan de hand van de variabelen 'gezag' en 'groep' vier fundamentele wereldbeelden, *ways of life* construeert: de individualistische, de egalitair-enclavistische, de hiërarchische en de fatalistische. De natuurlijke omgeving is steeds een logische voortzetting van de sociale. De natuur is volgens deze wereldbeelden achtereenvolgens vriendelijk en beïnvloedbaar (een onuitputtelijke hulpbron), of kwetsbaar en vol gevaren (een

precaire hulpbron), samengesteld uit allerlei kenbare codes die moeten worden gerespecteerd (een beperkt bruikbare hulpbron) of juist onvoorspelbaar. De samenhang tussen natuurbeeld en socialewaardensystemen wordt in het tweede deel van hoofdstuk 2 nader beschreven. Dit hoofdstuk mondt uit in een korte karakteristiek van vier benaderingen van de ruimtelijke problematiek die corresponderen met de vier verschillende *ways of life*:

- *Individualistisch/Concurreren*: Deze wordt gekenmerkt door markt als waarde-scheppend mechanisme (negeren van externe effecten) en een fysiek expansieve houding (experimenteren, het nieuwe maken).
- *Hiërarchisch/Ordenen*: Concurrentie om de ruimte door verschillende functies wordt getemperd uit een oogpunt van sociale cohesie. Voorzichtig afwegen en beslissen op basis van deskundigheid resulteert in voortzetting van bestaande verhoudingen.
- *Egalitair-Enclavistisch/Vrijwaren*: De impact van de mens op de natuur moet worden verminderd: focus op externe effecten. Creatie van arcadia's, waar verstorende elementen met kracht buiten moeten worden gehouden.
- *Fatalistisch/Aanpassen*: Er is geen inherent juiste manier om met ruimte om te gaan. Pragmatisch en conflictmijdend.

De uitingen van de verschillende wereldbeelden beginnen reeds bij taalgebruik. In hoofdstuk 3 wordt de metafoor 'ruimte als voorraad' nader onderzocht. Wat maakt dat iets een 'voorraad' is?

- Een voorraad bestaat uit hulpbronnen die tijdelijk niet worden gebruikt.
- De voorraad is kwantitatief begrensd. Het kost grote moeite de voorraad te vergroten of aan te vullen. De term voorraad is vooral toepasselijk als niet alleen bekend is dat er grenzen zijn, maar ook waar zij liggen.
- De behoeften, waarvoor de voorraad zal worden aangewend, zijn bekend en er bestaat overeenstemming over, ze zijn, kortom, geordend.
- De drie voornoemde eigenschappen zijn alle afhankelijk van de vooronderstelling van een zeker beheer, een autoriteit die het overzicht heeft en vanuit deskundigheid over hulpbronnen en behoeften de afstemming van beide aanstuurt.

Deze vier aspecten worden alle vier nader onderzocht. Het eerste punt, dat van de 'reserve', toont een interessante afwijking van het traditionele beeld van de ruimte binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Eén van peilers van de traditie is namelijk de opvat-

ting dat er juist geen reserveruimte is. Juist vanwege de zware (bevolkings)druk op de ruimte zou ordening zo nodig zijn. Als zowel deze traditie als de voorraadmetafoor beide geldig zijn, maakt dit de ruimte tot een heel bijzondere voorraad, namelijk een die je kunt gebruiken en bewaren tegelijk. Ook het tweede punt, de begrensdheid van de ruimte, is althans voor Nederland betrekkelijk. Met techniek, welvaart en bevolkingsomvang heeft het grondgebied de neiging te groeien. Op het derde punt van de duidelijke consensus over behoeften scoort de ruimte vrij laag. De belangrijkste inspiratiebron voor de metafoor ligt echter in de gepercipieerde noodzaak van beheer vanuit een centraal punt. Ruimte als voorraad is weinig anders dan een parafrase en een versterking van het begrip ruimtelijke ordening. Een versterking omdat het een rechtstreekse verwijzing bevat naar vermeende kwantitatieve en kwalitatieve eigenschappen van de ruimte zelf.

De metafoor blaast de hiërarchische grondhouding achter het begrip 'ordering' nieuw leven in. De 'ruimte als voorraad' metafoor verwoordt op een aansprekende huis-tuin-en-keuken manier het hiërarchische wereldbeeld, maar is buiten dit wereldbeeld weinig overtuigend omdat op de eerste drie punten geen goede score kan worden behaald.

In de hoofdstukken 4 t/m 6 worden enkele casus van besluitvorming over concrete ruimtelijke problemen nader bekeken. Hoofdstuk 4 behandelt de casus van Het Groene Hart. Het Groene Hart is uitdrukkelijk bedoeld als enclave waarin de impact van de mens zo gering mogelijk moet zijn. Vanwege het contrast met de stad is zelfs leegte hier vervulling. Het Groene Hart verbeeldt het goede dat alsmaar door verstedelijking, door haast, door manifestaties van grootschaligheid, macht en markt dreigt te worden overweldigd. Het Groene Hart is een typische egalitair/enclavistische vrijwarings-strategie<sup>1</sup>. De vrijwaring van het Groene Hart kan ook voor de steden betekenen dat de ruimte daar aan een sterke en egalitaire herverdeling wordt onderworpen, waardoor per hoofd van de bevolking minder leefruimte ter beschikking komt. Doorgeredeneerd heet dit het Hong-Kong-model. Conform het egalitair-enclavistische wereldbeeld laat de casus van het Groene Hart zien dat er sprake is van een tweedeling niet slechts binnen de ruimte, maar ook tussen hen die wel en niet gerechtigd zijn deel te nemen aan de beleidsvorming. In de jaren 1989-1996 is de ontwikkeling van beleid vooral door het rijk en de provincies ter

---

<sup>1</sup> De term enclavisme is ons niet ingegeven doordat wij de casus van het Groene Hart in het achterhoofd hadden. Hij is afkomstig van van Mary Douglas, één van de grondleggers van de culturele theorie. Zie M. Douglas, *Thought Styles*; London, Sage Publications, 1996.

hand genomen. Visies van anderen, gemeenten, bedrijfsleven maatschappelijke organisaties konden alleen worden meegenomen voorzover zij om te beginnen al strookten met het Groene Hart uitgangspunt. Andere gezichtspunten, geïnspireerd op andere maatschappelijke waarden, zijn er wel bijvoorbeeld in de vorm van nota's van ANWB/WNF en Nyfer, maar invloed op de beleidsvorming wordt aan deze visies niet toegestaan. Vrijwaring ten behoeve van zuiverheid blijft voorop staan, zelfs tegen de wensen van de bewoners van het gebied in.

In hoofdstuk 5 wordt de daarentegen typisch hiërarchische keuze in verband met de inrichting van Schiphol en omgeving bekeken. De maat voor geluidhinder, de Kosteneenheid (Ke), is het ordenende principe geworden op drie verschillende besluitvormingsniveaus:

1. de Ke om een banenstelsel op de luchthaven zelf spaarzaam te situeren.
2. de Ke om het gebied in de omgeving van de luchthaven in te richten.
3. de Ke om compensatie voor geluidhinder (=isolatie) te geven.

Op alle drie niveaus heeft de (rijks)overheid zichzelf volledig verantwoordelijk gesteld en bevoegd verklaard, terwijl een onontkoombare noodzaak daartoe zich alleen op het eerste niveau aandienende. Dit hiërarchische paternalisme belast de besluitvorming op rijksniveau zowel met de noodzaak van volledige kennis als met de noodzaak van een politiek draagvlak voor een verregaande *package deal*, en bewerkstelligt een soort mentale onteigening van de actoren in de omgeving van Schiphol. Zij kunnen onvoldoende naar eigen inzicht onderlinge relaties opbouwen. Dit hoofdstuk eindigt met de schets van alternatieve aanpakken, vooral op de niveaus 2 en 3, die meer zijn geïnspireerd op de egalitair-enclavistische, individualistische en fatalistische wereldbeelden. Ook het geldende hiërarchische beleid zelf had meer ruimte kunnen bieden aan de actoren in de omgeving zelf.

In de beide casus van de hoofdstukken 4 en 5 'kiest' de overheid exclusief voor één wereldbeeld als het juiste voor dat gebied. Daarmee wordt de daar aanwezige sociale verscheidenheid vanzelf een draagvlakprobleem en blijft de rijkdom aan mogelijkheden tot ontwikkeling, in- en aanpassing onbenut. In hoofdstuk 6, de casus van het Groninger Oldambt, komt een andere aanpak aan bod. Daar wordt middels het concept van de Blauwe Stad niet alleen een bepaald specifiek ruimtelijk probleem aangepakt, maar worden tevens – ondanks het radicaal nieuwe karakter van het plan – bestaande maatschappelijke en geografische identiteiten in het gebied gehonoreerd. De ruimtelijke interventie is zelf wel zeer precies, maar wordt ingezet in de brede strijd tegen een veelzijdige vermindering van de



leefbaarheid van de streek. De kwaliteit van het plan is kortom veel meer dan alleen ruimtelijk. Ruimtelijke interventies staan hier ten dienste van de bewoners zelf. Als gevolg van die dienstbaarheid heeft het plan in de loop van de debatten aanzienlijke wijzigingen ondergaan, de belangrijkste daarvan was een forse reductie van het te inunderen oppervlak.

Ruimte bieden aan manifestaties van verschillende wereldbeelden hoeft daadkracht derhalve niet in de weg te staan. In hoofdstuk 7 worden enkele conclusies getrokken over de gewenste status van partijen in het ruimtelijke debat en over de inrichting van dat debat. De geldigheid van diverse wereldbeelden is uitgangspunt. Die variëteit aan beelden dient te worden benut bij het vorm geven aan de ruimte zelf en met name bij het beantwoorden van de vraag wat hierbij voor Nederland fysiek minimaal noodzakelijk is. Aan die noodzaak ontleent de (rijks)overheid de legitimiteit om uiteindelijk terzake dwingende beginselbesluiten te nemen. Besluitvormingsprocessen waarbinnen die vormgeving tot stand komt, dienen op het benutten van die variëteit te zijn ingericht. Reeds de concentratie op het minimaal noodzakelijke – dat wil zeggen het aanwijzen van locaties voor en realiseren van onontbeerlijk geachte voorzieningen – zal vanzelf de ‘vrije ruimte’ voor lokale actoren maximaliseren om daaromheen aan regionale en lokale in- en aanpassing verder zelf vorm te geven. Waar de aard van de ruimtelijke doelstelling daarentegen minder dwingend gebonden is aan één specifieke (reeks) plek(ken), is een overheersende positie van de (rijks)overheid minder legitiem. Bij deze meer algemene, gebiedsdekkende plannen zal meer moeten worden vertrouwd op beleidsinstrumenten die regionale actoren ‘verleiden’ tot het gedrag dat op rijksniveau gewenst wordt door het bieden van financiële en andere faciliteiten of door de kwaliteit van de argumenten.

Het debat kan niet langer alleen als draagvlakvorming voor een tevoren vaststaand plan worden ingericht, maar moet een leerproces zijn van ontwerpers, overheid en bevolking. Dit staat in het teken van het algemeen belang; dat wil zeggen dat de deelnemers niet mogen volstaan met het vertegenwoordigen van hun eigen belang of visie, maar ten opzichte van dat algemeen belang expliciet verantwoording moeten afleggen. Verwacht mag worden dat zij elkaars positie trachten te begrijpen. Dit kan in een debat over concrete vraagstukken worden bevorderd door de deelnemers ook elkaars posities te laten schetsen met als voorwaarde, dat hier de opgave is om elkaars positie daarbij zo overtuigend mogelijk te maken. Dit bevordert dialoog tussen dragers van vaak uiteenlopende wereldbeelden, mobiliseert argumenten en stimuleert de diversiteit ook binnen de verschillende

partijen zelf. Op die manier is het afwegen van verschillende posities niet langer een monopolie van de overheid. Bovendien wordt daarmee ook de manier waarop de overheid uiteindelijk haar afweging maakt beter toetsbaar. Als het WNF en de ANWB over het Groene Hart en de HSL in overleg op één lijn komen, dan heeft dat een andere kwaliteit dan wanneer zij ieder voor zich een standpunt hadden ingenomen. In zo'n gezamenlijk standpunt klinkt het algemeen belang al snel luider door. Insprekers nemen dan expliciet medeverantwoordelijkheid.

Ten slotte moet ook worden gesproken over maatschappelijke kosten van ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld externe effecten en over kosten die worden gemaakt bij de bestrijding daarvan. Momenteel zijn we snel geneigd om negatieve externe effecten direct in rekening te brengen bij 'de vervuiler', of ten laste van het 'vervuilende' project. De HSL bijvoorbeeld moet dan omwille van het Groene Hart door een tunnel lopen, of de luchtvaart op Schiphol dient de hoge kosten van geluidsisolatie op te brengen. Ook kosten van het vermijden van negatieve effecten, 'vrijwaringskosten', dienen echter op hun effectiviteit bekeken te worden. Vrij algemeen wordt gevonden dat het geld dat bij de aanleg van de HSL kan worden bespaard als de tunnel onder het Groene Hart niet zou worden aangelegd, indien het op een andere manier in het gebied geïnvesteerd zou worden, meer landschappelijk rendement had kunnen behalen. Het egalitaire 'de vervuiler betaalt' is hier niet bevraagd vanuit meer op kosteneffectiviteit gerichte marktoverwegingen. Dat geldt ook voor het Groene Hart zelf als vrijwaringsconcept. Nyfer wijst in zijn studie over het Groene Hart bijvoorbeeld op de maatschappelijke kosten van het vrijwaringsprincipe en doet andere inrichtingsvoorstellen. Dit zijn manifestaties niet slechts van andere ruimtelijke visies, maar van andere socialewaardensystemen.

Op zoek naar het algemeen belang dient het ruimtelijk beleid deze waardensystemen te benutten, waardoor er meer verscheidenheid, openheid en toetsbaarheid in het beleid wordt ingebouwd.

## 1. INLEIDING

Ruimtelijk beleid gaat over hoe we met ruimte kunnen omgaan ter bevrediging van maatschappelijke behoeften. De grond is daarbij de belangrijkste hulpbron. Maar pas nadat mensen afspraken hebben gemaakt over eigendom en gebruik, pas nadat er verschillende bewerkingen op zijn toegepast, wordt grond ook 'ruimte' waarin kan worden gewoond, gewerkt, geleefd. Ruimtelijk beleid is wezenlijk meer dan wat te tekenen valt op kaarten van welke schaal ook. Het gaat over identiteit en geschiedenis, over maatschappelijke prioriteiten en machtsverhoudingen. Daarbij lopen de inzichten sterk uiteen en wordt dezelfde situatie vaak anders beleefd. Voor de één is een beheersovereenkomst met een boer in een veenweidegebied gericht op natuur, met veel weidevogels, uniek in de wereld. Voor een ander gaat het om het tegendeel van natuur, namelijk om een bevrozing van de natuurlijke dynamiek. Voor een derde is het een obstakel voor de vrije agrarische markt, voor een vierde zit het stadsuitbreiding in de weg en een vijfde kan zowel de ecologie als stadsuitbreiding gestolen worden als hij maar een keer een horizon te zien krijgt.

De vele opvattingen over hoe we van de ruimte gebruik zouden moeten maken, veranderen bovendien voortdurend, door veranderingen in grondgebruik, zich wijzigende technische mogelijkheden, andere marktomstandigheden of nieuw overheidsbeleid. Maar zeker ook door confrontatie en discussie. Elk overheidsvoorstel voor een bepaalde ordening van de ruimte ontmoet een variëteit aan opvattingen.

'Ruimte als voorraad', de metafoer die momenteel in het ruimtelijk beleid opgeld doet, is in zekere zin een ontkenning van die variëteit. Het roept het beeld op van een fysieke hoeveelheid grond met bekende kwaliteiten, die objectief geïnventariseerd kunnen worden. Natuurlijk zijn er verschillende belangen, visies en identiteiten in het spel. 'Ruimte als voorraad' betekent echter dat niet de vraag wordt gesteld wat precies de overheidstaak is in deze variëteit, maar dat die vraag al bij voorbaat wordt beantwoord: een voorraad vooronderstelt een beheerder die het geheel overziet. 'Voorraad' vooronderstelt een autoriteit, die onze behoeften disciplineert en in overeenstemming brengt met onze hulpbronnen. 'Ruimtelijke ordening' vanuit een overheidsprimaat is de veronderstelling achter de metafoer. Als de voorraadmetafoer het omvattende kader is voor de ruimtelijke beleidsdiscussie worden visies op basis van andere uitgangspunten bij voorbaat gediskwalificeerd. Zoals uit het voorbeeld van de beheersovereenkomst al blijkt, zijn die andere visies niet

steeds terug te brengen tot andere 'belangen' binnen een ordelijke en overzichtelijke context. Het gaat om visies op de gewenste ontwikkeling-srichting van de samenleving en op onze verhouding tot de natuur. Het gaat om een veelheid van identiteiten.

Om deze veelheid van opvattingen beter te kunnen articuleren, gebruiken we de zogeheten 'culturele theorie', vormgegeven door Mary Douglas, Michael Thompson, Aaron Wildavsky en Michiel Schwarz. De culturele theorie poogt in grote lijnen aan te geven hoe en waarom mensen veranderingen van hun fysieke en sociale omgeving, dreiging of uitdaging, verschillend beleven. We willen daarmee niet suggereren dat alleen deze theorie daartoe in staat stelt. Maar we kunnen er goed mee zien dat niet een geobjectiveerde buitenwereld, een voorraad ruimte bijvoorbeeld, het probleem is, maar de manier waarop mensen en instituties de ruimte inzetten als instrument om de samenleving naar hun ideaal te realiseren. Ruimte is het forum, waar de verschillende opvattingen elkaar ontmoeten en tot een *modus vivendi* moeten zien te komen. 'Ruimte als forum' verwijst naar zowel een fysieke plek als naar de mensen die elkaar daar treffen, naar hun transacties, hun argumenten, coalities en beslissingen.

## 2. **RUIMTELIJK BELEID EN CULTURELE PLURALITEIT**

Wat is een goede leefomgeving? Een ruimte met kwaliteit? Het is al bij de eenvoudigste vragen raak: kwaliteit voor wie? Moeten voetgangersstoplichten niet méér tijd bieden voor wie slecht ter been is? Dus extra stoptijd voor auto's, ook al betekent dat nòg meer uitlaatgassen en op drukke uitvalswegen ook extra congestie? Moet parkeerplaats speelplaats worden voor kinderen, of andersom? Onmiddellijk staan aanspraken, of rechten (?), van zwakkere en sterkere partijen centraal. Al onder de claims op het gebruik van zebra, speel- of parkeerplaats spelen ideeën over de richting waarin we de samenleving willen sturen een hoofdrol.

### 2.1 **De juiste beslisser, het juiste instrument**

Beslissingen over ruimtelijke ordening raken steeds, direct of indirect, aan de bindingen die mensen hebben met bepaalde plekken en regio's. In formele zin gaat het dan vaak om eigendomskwesities van partijen ter plekke. De kern van ruimtelijk beleid<sup>1</sup> bestaat uit het ingrijpen door overheden in de vrijheid van grondeigenaren om de grond naar eigen inzicht te gebruiken. Maar er zijn vanzelfsprekend ook talloze informele banden van mensen met de plek waar ze wonen, waar ze vandaan komen, op bezoek komen of waarin ze om andere redenen geïnteresseerd zijn. Ruimtelijk beleid grijpt in die formele en informele banden in. Het object van die bindingen, een bepaalde plaats of plek, wordt ook het object van bemoeienis door anderen en die bemoeienis gaat bovendien gepaard met machtsuitoefening, formeel en anderszins bijvoorbeeld in de vorm van deskundigheid of van financiële kracht. Ruimtelijk rijksbeleid gaat per definitie over de confrontatie van deze manifestaties van uiteenlopende bindingen met een plek, waaronder de binding van het rijk een unieke plaats inneemt, doordat die bestaat uit een van buiten komende en met niet geringe invloed bekleed willen.

Overheden beschikken over tal van instrumenten bij hun streven het juist geachte bodemgebruik op de juist geachte plaats te bereiken. Die instrumenten hebben ofwel een overredend karakter ('wervende planconcepten'), ofwel het karakter van het indirect beïnvloeden of het direct aangaan van overeenkomsten tussen respectievelijk met partijen

---

<sup>1</sup> W. Salet, 'Het kerntakendebat en het omgevingsbeleid'; *Rooilijn*, nr. 2, 1996, blz. 56-61. Dat ingrijpen is overigens vanzelfsprekend juist voor diegene problematisch, wiens handelingsmogelijkheden worden beknot.

die de feitelijke beschikkingsmacht hebben (vaak zijn dat ook: overheden). Ten slotte zijn er dwingende voorschriften. De bevoegdheden in het ruimtelijk beleid zijn doorgaans sterk gedecentraliseerd. De krachtigste bevoegdheden, bijvoorbeeld bestemmingsplannen en bouwvergunningen, heeft de gemeente, die het dichtst bij de lokale belangenconstellatie staat en daar zelf vaak deel van uitmaakt <sup>2</sup>. Vanwege het sterk plaatsgebonden karakter van de materie worden hogerop de bevoegdheden ijler. Het rijk moet het voornamelijk doen met plannen die wel andere overheden in uiteenlopende mate, maar niet de burger rechtstreeks binden. Het komt dan in hoge mate aan op de kwaliteit van de argumenten. Lokale spelers moeten overtuigd worden. Bij uitzondering kan ook het rijk in lokale situaties verplichtend ingrijpen, maar dat geschiedt dan op grond van dwingend geachte bovenlokale belangen, zoals bij een groot project als de Betuwelijn. Het bovenlokale, nationale belang moet dan de kwaliteit hebben van *to be or not to be*.

In de ruimtelijke ordening ligt het zwaartepunt voor het rijk dus bij overredingsinstrumenten. Hieraan kan het financieren worden toegevoegd, bijvoorbeeld door aan stadsregio's een 'bod' te doen terzake van grootschalige woningbouwlocaties of voorbeeldprojecten. Maar ook als dergelijke 'transacties' volgens plan verlopen, dan nog zijn beleidsconcepten als Compacte Stad, Groene Hart, Ecologische HoofdStructuur met hun alomvattende ambities nog lang niet verwezenlijkt, alleen al omdat het op deze wijze verwezenlijken van ruimtelijke beleidsconcepten wel erg duur is en er alleen voor de zwaarste prioriteiten geld is.

De genoemde trits van 'overreden', 'transactie' en 'dwang', die de keuzevrijheid van de geadresseerde steeds verder inperkt, is door de WRR ook in een rapport over het milieubeleid uiteengezet. Alleen ligt in het milieubeleid het zwaartepunt anders dan in de ruimtelijke ordening. In het milieubeleid is de vergunningverlening het prominente instrument, dat al naar gelang de milieubezwaarlijkheid van de vergunningplichtige activiteit in handen is van gemeente, provincie of rijk. De regels waaraan daarbij moet worden getoetst, zijn meestal onder regie van het ministerie opgesteld, zodat ook bij decentrale

---

<sup>2</sup> We laten hier de vraag of het gemeentelijk instrumentarium ook effectief is in het midden. Interessante uitzondering op deze decentralisatie is (was) de Natuurbeschermingswet, waar oorspronkelijk een sterke rol voor het Rijk was weggelegd, die rechtstreeks en in weerwil van bestemmingsplannen gronden voor natuur kon aanwijzen. Inmiddels is hier wel gedecentraliseerd en wel naar de provincies.

uitvoering een centraal stempel op dit dwingende instrument staat<sup>3</sup>. Transacties (bijv. heffingen, convenanten, beïnvloeding van privaatrechtelijke contractverhoudingen) vormen daarop een belangrijke aanvulling. Het pakket 'overreding' is klein en werkt indirect. Voorzover de overwegend verplichtende en normstellende positie voor het rijk *grosso modo* bij de milieuproblematiek past, is de reden daarvoor dat de schade aan het milieu zich niet alleen – of soms zelfs helemaal niet – in het hier en nu voordoet, maar vaak later en elders: de afwenteling. Dit centralistische startpunt van rijksingrijpen wordt nog eens onderstreept doordat daar waar het rijk zich normerend met een puur lokaal milieu-effect bemoeit, bijvoorbeeld in de Wet geluidhinder, momenteel een decentraliserende beweging op stapel staat. Ook het project Stad en Milieu stelt vragen aan het heersende normatieve centralisme en zoekt naar het voor het probleem geëigende niveau van bevoegdheid.

Belangrijk verschil tussen de ruimtelijke en de milieuproblematiek is ook dat de uitgangssituatie in de ruimtelijke ordening bestaand grondgebruik betreft dat in principe legitiem is. Een illustratie van dat verschil is dat als de samenleving een ander grondgebruik wil en daaruit economisch nadeel voortvloeit voor betrokkenen, de gemeenschap een vergoeding zal moeten betalen. Dat ligt in het milieubeleid anders. De uitgangssituatie wordt daar in beginsel niet legitiem gevonden, vandaar het vergunningenregime, vandaar dat 'de vervuiler betaalt'.

Deze verschillen tussen milieu- en ruimtelijk beleid zijn problematisch, omdat er een tendens is om milieubeleid en ruimtelijk beleid onder één noemer te brengen, zoals in 'omgevingsbeleid', of om ze in éénzelfde conceptueel kader te plaatsen, zoals gebeurt met 'de sleutelvoorraden ruimte, energie en biodiversiteit'. De samenhang is zeker belangrijk, maar het gaat steeds om een zeer verschillende problematiek.

Gevoeligheid voor de vraag welke instrumenten voor welke problematiek het meest geëigend zijn, dat wil zeggen voor de karakteristieken van de besluitvormingsopgave, is van het grootste belang. De vragen die aan de orde zijn, verschijnen immers voor de verschillende deelnemers aan de besluitvorming vaak heel anders. In de ruimtelijke ordening is de kans daarop groot, omdat legitieme en vitale belangen van private partijen,

---

<sup>3</sup> De strekking van het WRR-rapport *Milieubeleid, strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de Regering nr. 41, Den Haag, Sdu Uitgeverijen, 1992 is overigens, dat ook binnen het milieubeleid deze prominente positie van dwingend instrumentarium niet altijd de mogelijkheden benut om het anders te doen.

belangen die bovendien ‘aard- en nagelvast’ zijn, worden geconfronteerd met een algemeen belang dat veel meer mentaal en fluïde van aard is. Deze moeilijke aansluiting kan er bij wijze van spreken toe leiden dat overheden het probleem dat partijen aan de orde willen stellen, helemaal niet te horen krijgen. Niet zelden leidt dat later tot verbazing zo niet ergernis over wat dan de ‘echte’ wens van partijen blijkt.

Hoe sterk de besluitvormingsopgave op vorming van voorkeuren inwerkt, blijkt uit het fenomeen dat in de besluitvormingstheorie besproken wordt als *preference reversal*.

Tversky e.a. (1988) slaagden er in voor uiteenlopende probleemvelden voorkeurs-omkeringen aan te tonen<sup>4</sup>. Bijvoorbeeld:

Jaarlijks komen er in Israël ca. 600 mensen in het verkeer om. Het ministerie onderzoekt verschillende programma's die de verkeersveiligheid zouden kunnen verhogen, waaronder V1 en V2. Hieronder staan voor elk van deze twee de jaarlijkse uitvoeringskosten en het dan verwachte aantal sterfgevallen/jaar. Welk programma heeft Uw voorkeur?			
Programma:	Verwacht aantal sterfgevallen	Kosten (in miljoen \$)	% dat programma kiest
V1	(a) 500	(b) 55	67
V2	(c) 570	(d) 12	33

Wanneer de keuze moest worden gemaakt tussen veiligheidsprogramma V1 en V2, prefereren 2 van de 3 mensen optie V1 (méér levens gespaard -100, tegen -30, maar tegen hogere kosten per gespaard leven, nl. \$ 0,55 mln, tegen \$ 0,4 mln). De onderzoekers schotelden andere groepen mensen hetzelfde keuzeprobleem voor, maar lieten dan afwisselend de waarden voor a,b,c of d open. Deze mensen werd dan gevraagd de ontbrekende waarde zelf in te vullen zó dat programma's V1 en V2 even aantrekkelijk zouden zijn. Dan bleek dat de waarden die binnen deze beslissingscontext werden toegekend alléén in overeenstemming waren te brengen met een voorkeur voor het meer kosteneffectieve programma V2. Slechts 4% van de waarderingen was in overeenstemming te brengen met een voorkeur voor V1. Een majeure preferentie-omkering onder invloed van bevragsingsprocedure!

Bevindingen uit ander onderzoek sporen hiermee. Magat, Viscusi & Huber (1988) bijvoorbeeld vonden dat men voor een vermindering van risico's van chemische stoffen méér over had (*willingness to pay*) wanneer men daarover oordeelde in vergelijking met allerlei andere risico's dan wanneer voor elk van deze risico's afzonderlijk daarnaar werd gevraagd<sup>5</sup>.

Traditioneel hanteert met name de economie een opvatting van een ondubbelzinnig rationele mens. Hij ordent en kiest op grond van de *expected utility* van opties. Nu de kruitdampen van een felle onderzoekstrijd de afgelopen 10, 15 jaar tussen economen en psychologen naar de grondslag van preferenties optrekken (zie het kader), blijkt dit

<sup>4</sup> A. Tversky, e.a., 'Contingent weighting in judgement and choice'; *Psychological Review*, 1995, blz. 371-384.

<sup>5</sup> W.A. Magat, e.a., 'Paired comparison and contingent valuation approaches to morbidity risk evaluation'; *Journal of experimental economics and management*, vol. 15, 1988, blz. 395-411.



klassieke rationaliteitsbegrip, gebaseerd op procedurele invariantie, onhoudbaar. Preferenties blijken afhankelijk van de vraagstelling omkeerbaar: Mensen kunnen zowel 'ja tegen maatregel X' (criminaliteitsbestrijding) en 'nee tegen maatregel Y' (meer voorzieningen in de gezondheidszorg) als het omgekeerde zeggen<sup>6</sup>. Door de vorm van een probleemstelling wordt de inhoud bepaald. Het blijkt dat een oordeel over de context van ondervraging of – meer algemeen – over de verstandhouding tussen partijen nodig is om te kunnen zeggen wat 'echt' wordt gevonden. Voor een verstandig, uitvoerbaar beleid is verstandhouding of instrumentele oriëntatie niet bijkomstig, integendeel, die beslissingsomgeving is cruciaal. Zij bepaalt welk probleem aan de orde kan komen en welk niet. En omdat problemen zich voor verschillende partijen verschillend voordoen, zal de overheid er vaak goed aan doen eenzelfde probleem langs meerdere wegen te benaderen. *Divided we stand* is dan ook het motto voor een maatschappij die uitdaging en dreiging, *needs* en *resources* steeds op manieren tegemoet treedt, die deze pluraliteit respecteert en mobiliseert. Schwarz en Thompson hebben het hoe en waarom van deze gedachtengang, gewoonlijk aangeduid als 'de culturele theorie', illustratief uiteengezet<sup>7</sup>. We volgen hen daarbij.

## 2.2 Beelden van de werkelijkheid

Ruimtelijke ordening werkt uiteindelijk uit als afbakening van de beschikkingsmacht van partijen over de grond. Hoe treden partijen, inclusief overheden, die problematiek tegemoet, welke maatregelen vindt men legitiem en welke verwerpelijk? Wij veronderstellen dat dat samenhangt met hoe men in het algemeen aankijkt tegen ingrepen in de fysieke omgeving. Ziet men de fysieke omgeving, de natuur, bijvoorbeeld vooral als bron van rijkdom en geluk of ervaart men haar juist als een potentiële bron van gevaar?

### *Ways of life*

Reacties op ingrepen in eigen en andermans omgeving worden volgens het cultuurtheoretische gezichtspunt steeds door een zeer beperkt aantal *ways of life* geïnspireerd<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> P. Slovic, 'The construction of preference'; *American Psychologist*, vol. 50, no. 5, 1995, blz. 364-371.

<sup>7</sup> M. Schwarz en M. Thompson, *Divided we stand. Redefining politics, technology and social choice*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1990. Zie ook M. Douglas en A. Wildavsky *Risk and culture*; Berkeley en Los Angeles, University of California Press, 1982 en M. Thompson, R. Ellis en A. Wildavsky *Cultural theory*; San Francisco & Oxford, Westview Press, Boulder, 1990.

<sup>8</sup> Ook andere overzichtsstudies concluderen tot vergelijkbare ordeningen. Zie bijvoorbeeld Fiske's vier sociale relaties: *communal sharing*, *authority ranking*, *equality matching* en *market pricing*. A. Fiske, 'The four elementary forms of sociality: Framework for a unified theory of social relations' *Psychological Review*, 99

*Ways of life* zijn stabiele patronen van algemene opvattingen en preferenties inzake sociale relaties en fysieke werkelijkheid, menselijke behoeften en hulpbronnen, die ter beschikking staan. Als zodanig geven zij, hoe onbewust veelal ook, richting aan de concrete motieven en argumentaties in specifieke geschillen. Het zijn opvattingenpatronen die elk bij een bepaald type sociaal verband passen. De culturele theorie onderscheidt in hoofdzaak vier *ways of life* aan de hand van twee relevante variabelen, 'groep' en 'gezag', met elk twee kwalificaties. 'Groep' loopt uiteen van scherp bepaalde groep tot niet vast omliggende groep. 'Gezag' is hoog als de afhankelijkheid van personen het uitgangspunt is, laag als autonomie wordt verondersteld. De vier elementaire basisoriëntaties worden aangeduid met de termen hiërarchie, egalitarisme/enclavisme, individualisme en fatalisme.

Het cruciale punt is, dat ook de interpretatie van de fysieke omgeving samenhangt met deze preferenties over sociale verbanden<sup>9</sup>. Beelden van de fysieke en sociale buitenwereld zijn in deze theorie sterk op elkaar betrokken. Aan het natuurbeeld liggen interpretaties ten grondslag van menselijke/maatschappelijke behoeften en van de beschikbaarheid van hulpbronnen. Die hulpbronnen zijn zelf ook weer niet alleen gedefinieerd door hun fysieke kwantiteiten en kwaliteiten, maar ook door de sociale context, waarbinnen ze aangewend worden. We verstaan hier behoeften en hulpbronnen dus steeds in brede zin. Het begrip behoeften omvat zowel materiële zaken, waarvoor een beroep nodig is op fysieke hulpbronnen, als immateriële zaken zoals bijvoorbeeld zekerheid. Zo ook met de hulpbronnen. Het gaat dan niet alleen om fysieke zaken, bijvoorbeeld grond en grondstoffen, maar opnieuw ook om immateriële zaken als ideeën, regels en organisaties. Sommige – vooral de meer immateriële zaken – kunnen dus aan beide kanten verschijnen, behoeften en hulpbronnen. Een voorbeeld is de interpretatie van de mens zelf. In het egalitaire patroon verschijnt hij vooral als een belasting van de precaire en schaarse natuurlijke hulpbronnen. Bovendien is hij, zelf immers onderdeel van de natuur, op zijn beurt ook weer een kwetsbaar wezen: de mens als fragiele bundel behoeften. In het individualistische

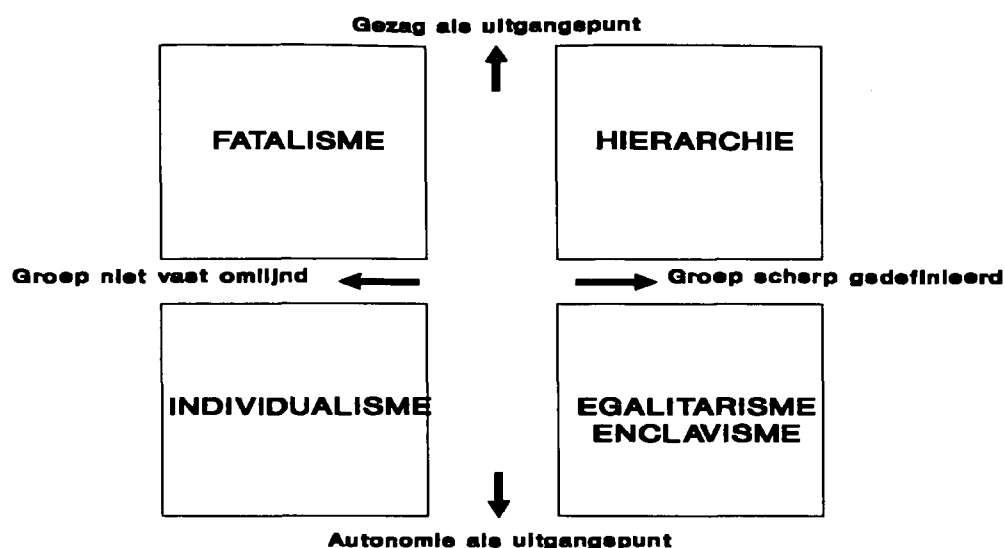
---

(1992) 4, blz. 689-723; of Lopes' omvattende verklaring van uiteenlopende manieren van omgaan met risico's in termen van 2 factoren: aspiratieniveau (hoog/laag) en motivatie om potenties wel/niet te onderzoeken (L. Lopes, 'Between hope and fear: The psychology of risk', *Advances in experimental social psychology*, 20, 1987, blz. 255-295.

<sup>9</sup> De culturele theorie staat hierin niet alleen. 'Modern paradigms that seek a unified theory of social psychology focus principally on general cognitive and affective processes, assuming that people think about each other in much the same way that they think about inanimate objects and animals' (onderstreping toegevoegd), noteert Fiske (op.cit.).

patroon is hij echter vanwege zijn creatieve en probleemoplossende vermogens al eens als 'The ultimate resource' geboekstaafd <sup>10</sup>.

**Figuur 2.1** Sociale basis van *ways of life*



In de individualistische oriëntatie ondersteunt de natuur de persoonlijke autonomie. Aan behoeften hoeven geen grenzen te worden gesteld, omdat met de nodige inspanning steeds nieuwe hulpbronnen kunnen worden gemobiliseerd. Het is de wereld van het optimistische experiment. Controle over hulpbronnen is de centrale uitdaging en aan exploitatie van de natuur zijn weinig risico's verbonden. De markt vormt het centrale besluitvormingsmechanisme: regels en instituties zijn dienaren van de markt.

De egalitaristisch/enclavistische <sup>11</sup> oriëntatie interpreteert de natuurlijke wereld als kwetsbaar: de autonoom gedachte mensen zullen zich dan vrijwillig bij de groep aansluiten, die immers door voorzichtig met de natuur om te gaan een ramp kan voorkomen. Afwezigheid van machtsrelaties onderling van elkaar en ten opzichte van de natuur staat centraal. De groep vormt de veilige enclave in een onveilige wereld. Menselijke behoeften moeten worden beteugeld, omdat exploitatie van de omgeving gevaarlijk is. Besluitvorming en coördinatie vindt plaats op basis van consensus. De groep selecteert zich zodoende uit tot

<sup>10</sup> Thompson, Ellis en Wildavsky wijzen in hun boek – zie noot 5 – op deze titel en de typisch met het individualistische wereldbeeld overeenkomende inhoud van dit boek van Julian Simon, blz. 8.

<sup>11</sup> Met de term enclavisme wil Mary Douglas de vooral geestelijke be- en geslotenheid aangeven van de egalitaire groep van 'goede mensen'. Eerder noemde zij de egalitaire invalshoek 'sectarisch'.

een meestal vrij kleine club van gelijkgestemden, die meent dat voorkomen onder alle omstandigheden beter is dan genezen.

In de hiërarchische interpretatie worden gezag en groepslidmaatschap beide aanvaard, hetgeen het respecteren van machtsverschillen en regels inhoudt. Iedereen heeft zijn eigen plaats. Alles draait om het respect voor deze begrenzings. Wie zich aan de code houdt, krijgt geen moeilijkheden. Coördinatie geschiedt via deze gedragscode, die ook opschaling van de groeps grootte mogelijk maakt door alles en iedereen op zijn juiste plaats te houden. Ook met de natuur moet zo worden omgegaan, ook daar zijn grenzen en heersen wetmatigheden, die zich middels deskundige technieken aan ons openbaren. Wordt de code gebroken, dan ontstaan zowel gevaar voor sociale ontbinding als fysieke risico's. De natuur vraagt een goede afstemming van behoeften op de exploitatie van hulpbronnen.

Volgens het fatalisme functioneert de mens niet als lid van een bepaalde groep, maar is hij toch ook niet zijn eigen meester. Hij is onderworpen aan impulsen die zowel in de maatschappelijke context als in de natuur machtiger zijn dan hij. Hij heeft geen vast beeld van behoeften en hulpbronnen, maar plukt de dag. Hij probeert wel de wereld te benutten, maar gaat daarbij niet planmatig te werk.

### *Dynamiek en meerduidigheid*

De vier onderscheiden *ways of life* geven elk een specifieke vorm aan de manier waarop informatie wordt verwerkt en een eigen inhoud aan rationaliteit. Dat wil niet zeggen dat een bepaald individu of organisatie alleen maar volgens één stamien en niet anders kan denken. Een opvattingenpatroon hoeft ook niet per se in zijn geheel te worden gedeeld. De praktijk laat allerlei combinaties toe<sup>12</sup>. De werkelijkheid wordt dan ook op velerlei wijzen geïnterpreteerd. Schwarz en Thompson wijzen in dit verband op *inchoateness*, onafheid, meerduidigheid, en daarmee op het belang van het kunnen omgaan met, het niet wegrationaliseren van, losse einden.

---





<sup>12</sup> Een *way of life* is dus geen persoons- of persoonlijkheidskenmerk. Als dit onderscheid duidelijk voor ogen wordt gehouden, is o.i. de kern van felle conceptuele kritiek op de culturele theorie weggenomen. Zie bijv. Å. Boholm, *Risk perception and social anthropology: critique of cultural theory*, *Ethnos*, vol. 61, nrs. 1 & 2, 1996, blz. 65-84.

**Figuur 2.2 Wereldbeelden, samenhang van fysieke en sociale karakteristieken**

← Groep niet  
vast omlijnd

↑ Gezag als uitgangspunt

Groep scherp →  
gedefinieerd

<p style="text-align: center;"><b>Fatalistisch</b> <i>Visie op natuur: Natuur is grillig</i></p>  <p>Gewenste verhouding tussen Behoeften en Hulpbronnen: <math>H &gt; B</math> Beïnvloedingspunt: <math>B ?, H ?</math> Gewenst ontwikkelingspad: Geen</p>	<p style="text-align: center;"><b>Hiërarchisch</b> <i>Visie op natuur: Natuur kent grenzen</i></p>  <p>Gewenste verhouding tussen Behoeften en Hulpbronnen: <math>H \approx B</math> Beïnvloedingspunt: <math>B \&amp; H</math> Gewenst ontwikkelingspad: <i>Beheerst</i> <math>B \uparrow \&amp; H \uparrow</math></p>
<p style="text-align: center;"><b>Individualistisch</b> <i>Visie op natuur: Natuur in stabiel evenwicht</i></p>  <p>Gewenste verhouding tussen Behoeften en Hulpbronnen: <math>H &lt; B</math> Beïnvloedingspunt: <math>H</math> Gewenst ontwikkelingspad: <math>B \uparrow \&amp; H \uparrow</math></p>	<p style="text-align: center;"><b>Egalitair/enclavistisch</b> <i>Visie op natuur: Natuur in labiel evenwicht</i></p>  <p>Gewenste verhouding tussen Behoeften en Hulpbronnen: <math>B &lt; H</math> Beïnvloedingspunt: <math>B</math> Gewenst ontwikkelingspad: <math>B \downarrow</math></p>

Groep niet  
← vast omlijnd

↓ Autonomie als uitgangspunt

Groep scherp  
gedefinieerd →

Beleid dat zich baseert op één – op zich legitieme – rationaliteit, zal op weerstanden stuiten omdat het vanuit andere oriëntaties beleefd wordt als een karikatuur van de werkelijkheid. Elke afzonderlijke rationaliteit zoekt en vindt in de werkelijkheid immers vooral wat in het eigen wereldbeeld past en laat de rest liggen. Dat is verspilling of erger een schending van de identiteit van anderen en, het ergst, ook gevaarlijk omdat bepaalde risico's worden ontkend, die misschien juist wel gerealiseerd zullen worden en andersom. Reinculturen hebben een zelf-destructieve kant. Om tot goede benutting van menselijke en natuurlijke hulpbronnen te komen, moeten de rationaliteiten elkaar indringende vragen stellen over hun favoriete analyses en oplossingen. Dat gaat verder dan het vinden van de grootste

gemene deler, het zoeken naar een compromis met ‘voor elck wat wils’ (of in modern jargon: het maatschappelijk draagvlak van de win-winsituatie). Hiërarchische organisatie, mits terughoudend aangewend, bewaakt grenzen die essentieel kunnen blijken. Bijvoorbeeld grenzen aan de mate waarin invloedlozen speelbal kunnen worden. Hiërarchie zorgt ervoor dat het tempo waarin hulpbronnen worden aangesproken, niet hoger ligt dan waarin ze kunnen worden aangemaakt. Individualistische experimenten ontdekken en mobiliseren juist in wat fysiek en sociaal *inchoate* is nieuwe hulpbronnen. Egalitaire taboes kunnen de aandacht vestigen op middelen van bestaan die wel essentieel maar niet vervangbaar of vernieuwbaar zijn.

Het eclecticisme van de fatalisten dwingt elke andere *way of life* zich te bedienen van een zo breed mogelijke argumentatie en zorgt soms voor verrassende vondsten.

Schwarz en Thompson breken hierbij een lans voor de ontwerpende disciplines, voor de ambachtelijke kant van het ingenieursberoep waarin vernieuwing en traditie, autonomie en dienstbaarheid aan de klant hand in hand gaan. Goede teams van engineers, zo suggereren ze, verwerken en versterken de noodzakelijke pluraliteit, herkenbaar bijvoorbeeld in de wijze waarop binnen de Nederlandse ingenieursorganisatie TNO de pluralistische notie van ‘sociale kaart’ is ontwikkeld. Op het gebied van ruimtelijk ontwerp is deze houding sinds de tweede wereldoorlog echter vergaand verdrongen door een modernistisch en objectiverend programma ondersteund door de centrale positie van de RPD: de ruimtelijke orde wordt ‘netjes’ gecategoriseerd en sectoraal georganiseerd en de maatschappelijke ontwikkeling wordt voorspelbaar geacht.

### 2.3 Beelden van ruimtelijke problematiek

Een wezenskenmerk van het ruimtelijk beleid is dat overheden ingrijpen in ‘plekgebondenheden’ met als formeel culminatiepunt de vrijheid van grondeigenaren om de grond naar eigen inzicht te gebruiken. Over die zeggenschapskwesties, en over de oogmerken van ingrepen daarin, wordt binnen elk van de besproken culturele oriëntaties anders gedacht. De vragen waarop in het ruimtelijk beleid moet worden beslist, vereisen gevoeligheid voor twee zaken. Niet alleen dienen instrumenten en bestuurs- en belissingsniveaus goed bij de aard van de problematiek te passen, maar ook moeten de daaronder liggende beelden van de mens in zijn fysieke omgeving worden gerespecteerd en benut.

Zo zal het aan banden leggen van private beschikkingsmacht over de grond ten behoeve van gemeenschappelijke doelen nooit populair zijn binnen een individualistisch wereldbeeld. Natuurlijk erkent men ook daar wel deelmarkten die de welvaartsproductie (of welzijnsvergoting) in het algemeen soms dwars kunnen zitten. In het ruimtelijk beleid kent men het klassieke geschilpunt van de bij onteigening van grond te vergoeden prijs: verkeerswaarde (marktwaarde) of gebruikswaarde? Ook als deze deelmarkt de realisatie van welvaart/welzijn in de weg zit, is in Nederland in principe de individualistische oplossing gekozen: verkeerswaarde. Baatbelasting en voorkeursrecht, gemeenten knabbelen wat aan de randen van deze principekeuze en dan nog alleen in bijzondere gevallen/gebieden.

In de overige drie wereldbeelden is ingrijpen in een deelmarkt een neutrale of juist logische aangelegenheid. Binnen de hiërarchische wereld worden vooral eisen gesteld van procedure en proportionaliteit ('grenzen' staan hier centraal): er is sowieso geen autonomie en als motief volstaat dus elke plausibele verwijzing naar het 'algemeen belang'. Het proportionaliteitsprincipe staat wel degelijk discussie toe over eigenarenautonomie. Dat geldt in de egalitaire/enclavistische wereld nog veel sterker. Daar staat bovendien het oogmerk ter discussie, waarmee de ingreep geschiedt. Juist bescherming van natuurlijke en sociale hulpbronnen rechtvaardigt vergaande ingrepen. Andere oogmerken, bijvoorbeeld economische groei die 'schaarse' hulpbronnen nog eens extra aanspreekt, of het profijt van private eigendom verhogen, stuiten op de verdenking van machtsmisbruik. Dit maakt het conflict met het individualistische wereld compleet. Als de daar sowieso als bedreigend geziene ingreep in de markt wordt gemotiveerd vanuit de bescherming van hulpbronnen, wordt dat extra bizar gevonden. Die hulpbronnen hebben die bescherming immers helemaal niet nodig. In het fatalistische wereldbeeld is het beoordelingskader veel meer gericht op de repercussies die een eventuele ingreep heeft op de onmiddellijke eigen positie. Allerlei brede aan het algemeen belang ontleende argumentaties zijn hier onverschillig, maar van ingrepen gericht op groei wordt graag een graantje meegepikt, terwijl ook NIMBY-argumentaties kunnen aanslaan.

**Tabel 2.1 Variërende mate van instemming met verschillende motieven bij het beperken van private/locale beschikkingsmacht over de hulpbron grond.**

BEPERKING VAN EIGENDOMSRECHTEN VANWEGE...	Egalitair/ enclavistisch	Hiërarchisch	Individualistisch	Fatalistisch
breder algemeen belang	0	+	0	0
milieubescherming	+	+	-	0
groei BNP	-	+	0	+

Instemming = +, neutraal = 0, afwijzing = -

Een voorbeeld van uiteenlopende visies was het wetgevingsproces inzake bodemsanering. Over de normstelling werd in abstracto gesproken: de alternatieven waren multifunctionaliteit van de bodem (volle bescherming van de hulpbron grond) of functionele sanering (volgens een model waarin hiërarchische grenzen van toelaatbaarheid de hoofdrol spelen). Het egalitair/enclavistische kabinetsvoorstel was niet alleen 'normatief' vergaand, maar negeerde ook eigendomsverhoudingen, die voor de eigenaren en ontwikkelaars van onroerend goed<sup>13</sup> (verenigd in ROZ en NEPROM) doorslaggevend zijn. Dit was voor hen dermate onvoorstelbaar dat zij pas *nadat* de wet in het Staatsblad stond, met stevig commentaar kwamen.

Art. 1 WBB definieert *een geval van bodemverontreiniging* onafhankelijk van de grenzen van een perceel. Dat lijkt logisch. Maar niet logisch is dat de wet bij een saneringsplan de voorwaarde stelt, dat de sanering in principe het *volledige* 'geval van verontreiniging' betreft. Dat veronderstelt zeggenschap van een eigenaar/gebruiker (voor het doen van onderzoek en eventueel voor de sanering zelf) over de perceelsgrens heen. Hier kan alleen een onderzoeks- en saneringsbevel van GS aan de (vele?) burens uitkomst bieden. Maar daartegen staat beroep open, onder het devies: 'Moet ik (A) onderzoeken/saneren omdat hij van hiernaast (B) saneert?' enzovoorts. Dat beroep is niet altijd onredelijk, bijvoorbeeld als A's deel van de verontreiniging bijvoorbeeld niet in hoogste urgentie categorie valt. Men kan zich voorstellen dat B een saneringsplan indient, omdat hij een bouwvergunning nodig heeft (bijv. voor bedrijfsuitbreiding), waaraan de voorwaarde is verbonden van schone/schoongemaakte grond. Maar wat heeft buurman A daarmee te maken?

Overigens past hier een relativering. Volgens art. 40 WBB mag 'een gering gedeelte' van een geval van verontreiniging wel apart worden gesaneerd. *In de marge* van de wet ontstaat verdere manoeuvreerruimte. Zo werkt de VNG in een circulaire i.v.m. bouwvergunningen verregaand met *functionele* i.p.v. multifunctionele saneringscriteria. En ook de circulaire over de Tweede Fase inwerkingtreding van de WBB biedt ruimte: De beslissing wat 'een gering deel' van een geval van verontreiniging is, wordt bij het bevoegd gezag gelegd, dat moet nagaan 'of op gronden van redelijkheid en billijkheid van de indiener geëist kan worden dat voor het gehele geval een nader onderzoek, saneringsonderzoek en saneringsplan worden ingediend.' (Het oorspronkelijke veronachtzamen van eigendomsverhoudingen wordt zo langs de weg van een beoordeling van een fysiek-chemisch feitencomplex – is iets een 'gering' of substantieel deel van een verontreiniging? –

<sup>13</sup> Hun opstelling was typisch individualistisch/fatalistisch. Veel bedrijven leden schade, maar collectieve actie werd niet ondernomen. Er werd niet op gerekend dat A.) niet-veroorzakers aansprakelijk zouden worden gesteld en B.) dat 'multifunctionaliteit van de bodem' (egalitaire hulpbron-vrijwaring) overtuigingskracht had. Merkt zich door VNO/NCW vertegenwoordigen, waar het beleid vooral door de 'vervuilers' werd bepaald: de chemie sector. Men realiseerde zich niet dat de eigen belangen anders lagen, i.v.m. mogelijk juist hun niet-vervuiler zijn en hun grotere betrokkenheid bij 'mobiliteit' van de grond, d.w.z. eigendoms- en gebruikswijzigingen.



gerepareerd. Kortom als B zijn buurman A onmogelijk mee kan krijgen, noemen wij het gedeelte van de verontreiniging op B's terrein gering. Een zo rechtstreeks betrekken van sociale normen (redelijkheid en billijkheid) op de fysieke omgeving is wellicht zelfs voor cultuurtheoretici wat veel van het goede.)

Met deze uiteenlopende manieren van omgaan met de werkelijkheid als achtergrond kunnen we een indicatie geven van de manier waarop de diversiteit zal verschijnen in het ruimtelijk beleid.

#### *Individualistisch/Concurreren:*

- Geen fysieke grenzen, geen oog voor 'negatieve externe effecten', ruimte is een toegankelijke en produceerbare hulpbron. Exploitatie ervan heeft positieve effecten. De ene functie zit de andere niet in de weg, maar werkt juist als stimulans, multiplier enzovoorts: meervoudig grondgebruik.
- Doel: markt. Markt schept waarde. Instituties en arrangementen die de markt verstoren, worden negatief beoordeeld. Als voorwaarde voor een beter functioneren van de markt worden regels en andere voorwaardenscheppende ingrepen positief gehonoreerd.
- Expansieve houding (landaanwinning, de hoogte in, infrastructuur e.d.), voorkeur voor 'het nieuwe maken': experimenteren.
- Preferentie voor transactie-instrumentarium.

#### *Hiërarchisch/Ordenen:*

- Goed omgaan met ruimte kenmerkt zich door passen en meten, grenzen zijn essentieel. Eenduidig grondgebruik, maar goed beheer maakt ook wederzijdse versterking (synergie) mogelijk. Daarvoor is nabijheid van verschillende functies ten opzichte van elkaar nodig. Integratie/afweging van externe effecten, door 'verantwoorde' groei.
- Doel: maatschappelijke cohesie op allerlei gebied. De markt wordt bijgestuurd.
- Voorzichtige houding: deskundigheid in dienst van beheer van het bestaande.
- Groei betekent vaak reproductie van het bestaande.
- Preferentie voor dwanginstrumentarium (liefst decentraal, desnoods centraal).

#### *Egalitair-Enclavistisch/Vrijwaren:*

- Beperking ruimtegebruik voor menselijke functies tot daartoe strikt aangewezen en zo klein mogelijke gebieden, en/of minimale impact van mens op natuur. Focus op negatieve externe effecten. Afstand helpt. Creatie van arcadia's (allerlei typen).

- Doel: bescherming van natuur en van zwakkeren. Markt werkt contrair.
- Beschuldigende, disciplinerende houding: het bestaande is onhoudbaar.
- De algemene preferentie voor het overredingsinstrumentarium heeft vooral betrekking op de leden van de eigen kleine groep. In het contact met anderen, die de bescherming van kwetsbare hulpbronnen niet als noodzaak erkennen is ‘dwang’ noodzakelijk, uitgeoefend door de *good guys* om de *bad guys* in het gareel te houden.

*Fatalistisch: Aanpassen:*

- Er is geen inherent juiste manier om met ruimte om te gaan. Opportuniteit.
- Doel: niets specifiek. Maar ook geen beperkingen daarbij: pragmatisme.
- Experimenteren en beheren gaan hand in hand. Zeker niet beschuldigend.
- Geen preferent instrumentarium. Conflictmijding is richtsnoer.

We zullen proberen te laten zien dat deze invalshoeken in het ruimtelijke beleid inderdaad een rol spelen en hoe ze kunnen worden benut en gemobiliseerd.

### 3. DE METAFOOR VAN DE RUIMTE ALS VOORRAAD

De rol van de verschillende archetypische invalshoeken begint al bij het taalgebruik. Taal speelt een hoofdrol in het nationale ruimtelijk beleid dat immers zo sterk is aangewezen op overredingsinstrumenten. Vooral bij ruimtelijke planconcepten is voor overtuigingskracht het juiste taalgebruik belangrijk. Planconcepten delen in essentie bevoegdheden toe aan overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers ('planningssubjecten') om de gewenste aanpassing tussen maatschappij en ruimte te bereiken. De inzet daarbij is zeggenschap over wat het juiste grondgebruik is. Overtuigingskracht is vooral groot als een planconcept geen tekst en uitleg behoeft maar automatisch associaties oproept met dat programma van zeggenschap en grondgebruik. De metafoor nu is hét instrument voor associaties. De eerste conclusie van een studie naar een beter gebruik van planconcepten luidde dan ook:

Het geven van een zeker metaforisch gehalte aan ruimtelijke planconcepten, verbaal dan wel beeldend, is van betekenis voor de acceptatie door de personen en instanties die geacht worden aan de betreffende concepten een verdere invulling te geven.<sup>1</sup>

#### 3.1 Ruimte als voorraad

In het huidige ruimtelijke beleid speelt de metafoor 'ruimte als voorraad' deze richtinggevende rol, onder andere in *Milieu, Ruimte en Wonen*<sup>2</sup> waarin de minister de missie van VROM voor de komende tijd beschrijft<sup>3</sup>. Deze metafoor moet ervan overtuigen dat er een nationale ruimtevoorraad is die overzichtelijk is en beheer vergt. De voorraad ruimte (hulpbron) past precies op onze maatschappelijke behoeften, elke plek heeft (nu en in de toekomst) een specifieke functie en deze nauwe aansluiting is hetgeen uit naam van de gemeenschap bewaakt moet worden. De essentie is beheer en beheersing. Het woord voorraad klinkt de aanhanger van het hiërarchische wereldbeeld als muziek in de oren.

---

<sup>1</sup> W. Zonneveld, *Naar een beter gebruik van planconcepten*; Planologische Verkenningen 64, Universiteit van Amsterdam, 1992, blz. 34.

<sup>2</sup> M. de Boer, *Milieu ruimte en wonen, tijd voor duurzaamheid*; Den Haag, VROM, 1995. Het tweede deel van getiteld *Biodiversiteit, ruimte en energie, een visie en een agenda* is geheel geschreven in termen van de verhouding tussen hulpbronnen en behoeften.

<sup>3</sup> De metafoor van 'het Groene Hart', komt in hoofdstuk 4 aan de orde bij de bespreking van die casus.

Faludi en Van der Valk duiden diezelfde portee al eens aan met *rule and order*<sup>4</sup>. Ruimtelijke ordening gaat over orde en daar hoort een beheerder bij.

De metafoor moet aan een nader onderzoek worden onderworpen. Wat maakt dat iets een 'voorraad' is?

1. Een voorraad bestaat uit hulpbronnen die tijdelijk niet worden gebruikt.
2. De voorraad is kwantitatief begrensd. Het kost grote moeite om de voorraad te vergroten of aan te vullen. De term voorraad is vooral toepasselijk als niet alleen bekend is dat er grenzen zijn, maar ook bekend is waar die grenzen liggen.
3. De behoeften, waarvoor de voorraad zal worden aangewend, zijn bekend en er bestaat overeenstemming over. Ze zijn, kortom, geordend.
4. De drie voornoemde eigenschappen veronderstellen alle een zeker beheer, een autoriteit die het overzicht heeft en vanuit deskundigheid over hulpbronnen en behoeften de afstemming van beide aanstuurt.

Een voorraad impliceert het precies passen van behoeften en hulpbronnen, de wederzijdse accommodatie. Om dat te bevorderen wordt een instantie belast met het beheer van hulpbronnen en de disciplineren van behoeften tegelijk, ten behoeve van een zekergestelde toekomst. In de oliecrisis '73 hadden we 'natuurlijk' benzinebonnen en op zondag mochten we niet autorijden. De schaarste van de markt, met zijn plotseling opduikende marktpartijen en voortdurend wijzigende verhoudingen tussen vragers en aanbieders, die de resultaten onzeker maken, wordt vervangen door de orde van de voorraad. Met de voorraadmetafoor wordt de schaarste getemd, wordt de zekerheid van de fysieke begrenzing en de vaste maatschappelijke rolverdeling geschapen. In hoeverre is nu deze hiërarchische metafoor op ruimte van toepassing?

### 3.2 Ruimte in reserve houden

Als ruimte al een voorraad is, dan is die uniek in zijn soort, namelijk eentje die je tegelijkertijd kunt gebruiken en in reserve kunt houden. Van de normale reserve-associatie, van het tijdelijk niet gebruiken wordt in de context van deze metafoor niet gesproken. Hij speelt daarentegen in op de volkswijsheid dat elke cm<sup>2</sup> van Nederland wordt benut.

---

<sup>4</sup> A. Faludi, A. van der Valk, *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994.

Hiernaar wordt traditioneel verwezen ter onderbouwing van de noodzaak van ruimtelijke 'ordening'. Dat Nederland, althans West-Nederland, 'vol' is, is het *Leitmotiv* van het ruimtelijk beleid. Toen de voorloper van de RPD in 1946 werd opgericht, lag dat met bijna 10 miljoen inwoners niet anders dan nu met bijna 16 miljoen. Deze zeer uiteenlopende omstandigheden en ook de diametraal tegenover elkaar staande doelen uit de geschiedenis van het ruimtelijk beleid, namelijk spreiding (o.a. middels groeikernen) en concentratie (Compacte Stad), zijn kennelijk van ondergeschikte betekenis. Voorop staat de activiteit van het beheren en beheersen zelf, omdat er nu juist geen vrije reserveruimte zou zijn.

Natuurlijk is dit beheer ook toekomstgericht, zoals dat bij het behoud van een echte reserve het geval zou zijn. Het beheer behelst echter niet het scheppen of bewaren van vrijheid, maar het betreft de voorwaarden voor juist zeer bepaalde ontwikkelingen, die reeds nu aan goedkeuring onderworpen zijn. Alles heeft een bepaalde bestemming. De toekomst wordt vooral gedacht als een voortzetting van huidige ideeën met betrekking tot de wederzijdse aanpassing van behoeften en hulpmiddelen. De voorraadmetafoor 'bewaart' die huidige inzichten, neemt ze als uitgangspunt voor toekomstige ontwikkelingen. Dat is zelfs het geval als het huidige grondgebruik economisch en esthetisch in de weg zou zitten. Onder het label 'openheid' verdedigt het beleid ook 'lelijk' landschap:

De door Bomhof lelijk genoemde Hazerswoudse Droogmakerij is een typisch Nederlands open landschap met een cultuurhistorische waarde. Openheid heeft in een sterk verstedelijkt gebied als de Randstad alleen al een waarde.<sup>5</sup>

Deze 'bewarende' positie is volledig afhankelijk van de vooronderstelling van beheer. Ook het lelijke valt onder beheer en is dus geen vrije reserve. Hiervoor is een positieve lading van die lelijkheid noodzakelijk: de cultuurhistorie. Los van de vooronderstelling van beheer wordt de redenering in dit geval erg precair, omdat de geldigheid van het motief om deze grond als de vrije reserve te zien, namelijk de huidige lelijkheid ervan, op zichzelf niet wordt ontkend. De minister komt in het geciteerde artikel niet verder dan te melden dat 'wat mooi en lelijk is, subjectief is en tijdgebonden'.

Terzijde: tot op heden ontleent de droogmakerij zijn waarde ons inziens niet aan 'mooi of lelijk', maar juist aan zijn (economische) functionaliteit. Als deze verkavelingsstructuur ook voor de toekomst een '(cultuur-)historische' waarde heeft, schuilt die in de veelzijdige

---

<sup>5</sup> M. de Boer, 'Het Groene Hart is meer waard dan Bomhoff's grondprijis'; *NRC-Handelsblad*, 8 juli 1996.

potenties, in de flexibiliteit ervan. Er is ook een potentie voor verstedelijking die de verkavelingsstructuur en daarmee de historische opzet goed doet uitkomen. Men kan dus ook betogen dat in het onbenut laten van deze potenties de (cultuur-)historie wordt stopgezet en daarmee eigenlijk wordt ontkend. Als men daarentegen echt openheid wilt, zijn er wel andere alternatieven voor de huidige lelijkheid. Water, weide of tuinbouw, dat maakt nogal wat uit.

### 3.3 De kwantitatieve component: begrensdheid

De voorraad-metafoor verwijst naar fysieke gegevens. Maar dit miskent het karakter van de 'ruimte', dat – zeker in Nederland – zodanig van afspraken afhankelijk is dat ruimteschaarste of het tegendeel ervan niet steeds op fysieke omstandigheden berust. Ruimte als voorraad beschrijft geen 'feiten', maar een bestuurlijke en politieke constructie. Wie preciezer naar de kwantitatieve begrensdheid van de ruimte kijkt, ziet immers dat de hoeveelheid grond weliswaar niet zomaar te beïnvloeden is, maar evenmin een star gegeven. We hoeven niet op de geschiedenis van eeuwen te wijzen, het 'land-maken' uit het midden van onze eigen eeuw volstaat. Het ging van circa 1930 tot circa 1970 zo hard dat er midden jaren '80 besloten werd dat het toen maar genoeg moest zijn.

Hoewel inpolderen natuurlijk veel kost, waren kosten hierbij niet het enige – of zelfs het doorslaggevende – argument. Anders dan in het marktdenken dwingen in het voorraaddenken hoge aanmaak- of ombouwkosten niet tot fundamentele vragen. Hoge kosten bevestigen eerder het argument van de fysieke begrensdheid, van de schaarste die beheerst moet worden. Wie in voorraadtermen denkt, zal dure beleidskeuzes op zich niet ongewoon vinden. Het gaat om de vraag voor welk type samenleving deze kosten gemaakt moeten worden. Alleen al de beperkte vraag welk type overheid we op prijs stellen, kan bepalend zijn voor onze 'voorraad' ruimte. De Markerwaard-geschiedenis illustreert het: in de jaren '80 liepen door krappe budgetten en de dereguleringsfilosofie de ambitieniveaus sterk terug, resulterend in het 'no go'-besluit over de Markerwaard. De overheid wordt nu (weer) ondernemend, en dat maakt de Markerwaard weer interessant, voor 'Schiphol II' (minister Jorritsma) of voor een wijds, met de katamaran te bevaren natuur- annex recreatie- en woongebied (Wouter van Dieren).

Als kosten uit het beheermechanisme voortvloeien en dat mechanisme versterken, zijn zij welbested. Het niet-inpolderen van de Markerwaard is maatschappelijk gezien ook niet bepaald gratis. Maar de kosten voor de noodzakelijke herinrichting en verdichting worden gemaakt binnen het aanvaarde kader en zijn om die reden niet problematisch.

#### 3.4 De kwalitatieve component: geordende behoeften

De premisse van het tevoren overeengekomen referentiekader beheerst ook het spreken over de geschiktheid van een locatie voor een specifiek gebruik, geschiktheid voor het vervullen van behoeften. Allereerst gaat het natuurlijk om functionele geschiktheid. Maar die geschiktheid is vaak maakbaar, als we bereid zijn erin te investeren. Waar Amsterdam ligt, is de grond van nature ook niet zo geschikt om een stad te bouwen en landbouw is in veel gebieden sterk afhankelijk van waterpeilbeheersing. Het gaat dus opnieuw om een sociaal arrangement. Consensus over maatschappelijke behoeftenpatronen en over hulpbronnen is kennelijk onontbeerlijk als men op nationaal niveau over ‘ruimte als voorraad’ wil blijven spreken. Maar die consensus ontbreekt.

In VINEX en de VINEX-uitvoering is als dominante maatschappelijke behoefte de ‘nabijheid’ gekozen van de nieuwe verstedelijkingsopgave ten opzichte van de bestaande stedelijke gebieden, met als tweede daaraan verbonden factor de ‘bereikbaarheid’. Het doel is het bereiken van een economisch, sociaal en cultureel kritisch geachte massa voor de vorming van levensvatbare stedelijke gebieden, de vrijwaring van landelijke gebieden en disciplineren van de automobiliteit. Nabijheid en bereikbaarheid – per openbaar vervoer, per fiets – goed passend in de hiërarchische en egalitair/enclavistische sympathie voor gemeenschappelijkheid en/of impactloosheid – ordenen de maatschappelijke behoeften: dienstbaar aan de Compacte Stad. Het ABC-locatiebeleid voor bedrijfs-vestigingen is een voorbeeld, waarbij deze beleidskeuze speelt.

In de praktijk van het beleid blijkt geen brede steun voor deze keuzen. Binnen verschillende besluitvormingscontexten variëren de prominentie van het ‘nabijheids- en mobiliteitsmotief’ en de legitimiteit van het (centrale) bijsturen. Voor vele bedrijven biedt een C-locatie topkwaliteit, ook voor bedrijven die daar met hun ‘mobiliteitsprofiel’ niet op hun plaats zouden zijn en de parkeerrestricties op A-locaties zijn allerm minst populair. Ook gemeenten zelf hanteren naast het mobiliteitsmotief en het motief van ‘uitvoeren van

landelijk beleid' andere overwegingen, zowel inhoudelijk – arbeidsplaatsen, gemeente-financiën, prestige en kiezersgunst – als qua zeggenschap. Er is bij gemeenten het gevoel dat de keuze van een bedrijfsvestigingsplaats aan het bedrijf is. De mededeling van een bedrijf dat het ook elders opties heeft, is genoeg om te voorkomen, dat de gemeente als beslissende uitvoerder van landelijke richtlijnen optreedt. Volgens één onderzoeker vraagt '(g)een enkele gemeente (...) zich af hoe serieus die dreiging nu eigenlijk is.' <sup>6</sup>

**Tabel 3.1 Inhoud van en bevoegdheid over het ABC-locatiebeleid**

ABC-locatiebeleid:

Marktvoorkeuren in praktijk

Voor A-locatie: Bij inter-/ eurocity-station	Voor B-locatie: OV-haltes Bus-haltes	Voor C-locatie: Aan hoofd- Wegennet	Voor alle locaties: Prima bereikbaar per auto
Optimaal OV-ontsloten	Goed OV- Bereikbaar & per auto	Prima Bereikbaar per auto	Ruime parkeer- faciliteiten
Fietsgebruik stimulans	Beperkte Faciliteiten	Beperkte parkeer- faciliteiten	OV = bonus fiets = bonus
Stringent parkeerbeleid	Langparkeerders		
Bedrijf op A-locatie Arbeidsintensief auto-onafhankelijk personeel, bezoekers & bevoorradings	Bedrijf op B-locatie Minder arbeids- Intensief, matig Auto-onafhankelijk	Bedrijf op C-locatie Niet arbeidsintensief, sterk auto-onafhankelijk	Alle locaties Geen verband Arbeidsintensiteit en auto- afhankelijkheid
Competent orgaan			Competent orgaan
Planning: Rijk, Provincie Uitvoering: m.n. Gemeente, Vervoerregio			Bedrijf

Werk, werk en nog eens werk voor en door lokale mensen en bedrijven weegt zwaarder dan een nationaal opgelegd mobiliteitsmotief <sup>7</sup>. Aan een ordening van behoeften, zo noodzakelijk om te weten hoe met een voorraad moet worden omgegaan, wordt kennelijk

<sup>6</sup> K. Martens, *ABC-locatiebeleid in de praktijk*, Katholieke Universiteit Nijmegen 1996, blz. 33.

<sup>7</sup> Er zijn ook wel twijfels aan het effect van ruimtelijke ordening op de automobilititeit.

De groeikernen buiten de Randstadring, met de werkgelegenheid erbinnen en tekortschietend openbaar vervoer, hadden een stimulerend effect op de automobilititeit, hoewel ook dat niet moet worden overdreven. Bovy meent, dat slechts 10%-15% van de automobilititeit in de laatste 30-40 jaar met de 'vorm van verstedelijking sec' samenhangt. Veel belangrijker zijn 'volumefactoren' als groei van bevolking en werkgelegenheid, welvaartsstijging en de lage mobiliteitsprijzen. Ook voor de toekomst zet hij kanttekeningen bij de effectiviteit van het r.o.-instrument i.v.m. automobilititeit. Door de reeds 'hoge en gelijkmatig in de ruimte gespreide kwaliteit van ons wegennet' verwacht hij nauwelijks effect: 'Waar je in ons land ook een nieuwe locatie neerzet, het is altijd dicht bij goede wegen.' Wel verwacht hij een grotere impact van verstedelijkingspatronen op 'bereikbaarheid in de spits via de weg' en op het openbaar vervoergebruik. Bovy, P. 'Infrastructuurbeleid en ruimtelijke ordening: van concept naar financiering en uitvoering'; in: *Uitvoering van ruimtelijk beleid, naar*



op verschillende bestuurlijke niveaus en door verschillende actoren in de samenleving steeds op eigen wijze invulling gegeven.

### 3.5 Voorraad als orde

De centrale vraag van alle beleid, namelijk die van de beheersing, is in de voorraadmetafoor van zijn problematische karakter ontdaan. Beheersing is geen vraagstuk, maar uitgangspunt. Daarmee wordt de in de ruimtelijke ordening – vanwege decentralisatie – altijd extra prangende vraag naar implicaties van de gebrekkige ‘doorwerking’ van beleid bij voorbaat beantwoord: die zijn ernstig omdat zij de noodzakelijke aansluiting van hulpbronnen en behoeften verhinderen. De conclusie moet dan wel haast zijn dat de teugels strakker moeten worden aangehaald. De voorraadmetafoor masseert één van de belangrijke redenen voor terughoudendheid weg, namelijk de onzekerheid over en onbekendheid met hulpbronnen, behoeften en toekomst.

Dit is goed te zien in de Burgerzaallezing van minister De Boer. Deze is zeer opmerkelijk, omdat daarin het erkennen van vergissingen in het verleden onmiddellijk samengaat met de verzekering dat er nu juist wèl afdoende kennis is. Centrale sturing is door de gemaakte fouten hoognodig en door de kennis ook mogelijk. Eerst een enkel voorbeeld van de ‘dwalingen’ uit het verleden:

Er werd zeer negatief geoordeeld over de vooroorlogse stad. (...) Er was geen geld, maar ook geen prioriteit voor het verbeteren van oude wijken. (...) Direkt afbreken kon nog niet, daarvoor was de woningnood te groot. Maar later zou dat wel moeten gebeuren. En in vele steden en stadjes werd in de jaren zestig daadwerkelijk dan ook tot sloop overgegaan van grote delen van de bestaande stad. Overal waar dat gebeurde, waar met de sloop ook het totale verkavelingspatroon en stratenpatroon werd uitgewist, zijn heden ten dage de wonden nog steeds zichtbaar.<sup>8</sup>

We weten nu beter:

---

*nieuwe coalities tussen publiek, privaat en privé*; door H. Priemus, A.C.W. van der Heijden en H. Toneman (red.), Delftse Universitaire Pers, 1996.

<sup>8</sup> M. de Boer, ‘Burgerzaallezing’, VROM, 11 december 1996, blz. 3-4.

Nog twee voorbeelden van de dwalingen uit het verleden (de toespraak bevat er nog meer):

1. Toen de Bijlmer in Amsterdam gebouwd werd, waren de bewoners waarvoor de geweldige hoeveelheid woningen bedoeld waren, reeds vertrokken naar Purmerend, Lelystad en Hoom. Zij kwamen niet meer terug. En de Bijlmer zocht bewoners. ‘blz. 4.

2. ‘De stadsvernieuwing die binnen het stedelijk gebied plaats vond, was geheel gericht op de onderkant van de woningmarkt. (...) Terwijl de vitaliteit van de stad juist om een verbreding van de bevolkingssamenstelling vroeg.’ blz. 4.

Daarbij zullen we weer terug moeten naar gedetailleerde streek- en bestemmingsplannen, naar harde afspraken over het aantal te bouwen woningen of liever nog over maximale bouwcontouren.<sup>9</sup>

Onder de ideologie van de ruimte als voorraad krijgt sturing een axiomatisch karakter<sup>10</sup>.

Twee mogelijkheden worden kennelijk uitgesloten:

- a. ook vandaag kunnen wij ons vergissen en
- b. sturing zelf veroorzaakt of verergert het probleem.

### 3.6 Ruimtelijke kwaliteit *an sich*

Orde oefent zulke aantrekkingskracht uit op het denken dat zelfs op een probleem, waarvan het 'niet weten' wordt erkend, centrale sturing als antwoord wordt gezien. 'Ruimtelijke kwaliteit' kan niet als één van de veronderstelde componenten van 'de voorraad' ruimte kwalificeren (zie par. 3.3). De daarvoor benodigde orde in de beleving van behoeften en zeggenschap daarover ontbreekt in de samenleving. Toch is het denken over ruimtelijke kwaliteit belangrijk, maar niet in termen van voorraadbeheer. Bij het vinden van plekken voor verschillende maatschappelijke functies kunnen inderdaad bepaalde omgevingskwaliteiten worden beschadigd of bevorderd. Het gaat erom dat een bepaald ruimtegebruik ook nog eens 'iets heeft'.

In de architectuurtheorie houdt men zich al heel lang bezig met de vraag wat 'kwaliteit' is. Daarbij is – terecht – steeds de Vitruviaanse benadering dominant geweest, waarin sprake is van drie interdependente hoofdaspecten: *Firmitas*, *Utilitas* en *Venustas*. Letterlijk betekent dat iets als stevigheid/duurzaamheid, nut/bruikbaarheid en schoonheid/bevalligheid. Een goed gebouw is niet alleen door zijn stevigheid bestand tegen de tand des tijds, maar wordt ook gekarakteriseerd door zijn schoonheid en bruikbaarheid – bruikbaarheid soms ook voor andere doelen dan waarvoor het oorspronkelijk was geconstrueerd. En zo bepalen deze drie elementen voortdurend elkaar. Die versterkende samenhang kan eigenlijk alleen worden gecreëerd op basis van een zekere artistieke component waarvan de kwaliteit wel

<sup>9</sup> 'Burgerzaallezing' blz. 12.

<sup>10</sup> De 'Burgerzaallezing' begint overigens met een ode aan de 'ordening'. 'Nederland is een land van steden. Zo is mijn diepste overtuiging. Nederland is ook een land van ordening. (...) Mijn tweede overtuiging is: we moeten weer durven ordenen en plannen. Want een louter volgende overheid capituleert voor het onwenselijke. (...) Steden en ordening zijn (althans bij ons) onlosmakelijk met elkaar verbonden. (...) Ordening zorgt er nog steeds voor dat een stad meer is dan een willekeurige verzameling mensen en gebouwen. Ordening schept de basis voor het optimaal functioneren van de stad als systeem. Ordening voegt kwaliteit en waarde toe aan de stad en de stedelijke cultuur. Zij legt de basis voor stedelijkheid.' 'Burgerzaallezing', blz. 1-2.

degelijk kan worden beoordeeld door vakgenoten en het publiek, maar waarbij subjectieve en persoonlijke indrukken nooit kunnen worden weggedacht. Er kan dus wel degelijk aan kwaliteit worden gewerkt. Waarde en betekenis kunnen door bouwers, architecten en opdrachtgevers worden geschapen door de kwaliteit van hun werk. Hetgeen waarnaar zij zullen moeten streven, is dan wel sterk ingegeven door de specifieke eigenschappen van en doelstellingen voor die bepaalde plek. Maar daarnaast moet ook door de gebruikers ervan, door het publiek, actief waarde en betekenis aan dat werk worden toegekend. Met hun waardering en door hun gebruik brengen ze tot leven wat er aan fysieke structuur was. Niet alleen betekent één plek voor verschillende mensen iets anders, maar aanwezigheid van mensen en gebruik verandert een plek ook.

Ruimtelijke kwaliteit is dus een reëel aandachtspunt, waaraan echter ter plekke, uitgaand van lokale omstandigheden, wensen en identiteiten, invulling moet worden gegeven. Dat heeft veel te maken met inderdaad Vitruviaanse kwaliteiten, die in hedendaagse jargonvertaling 'toekomstwaarde', 'gebruikswaarde' en 'belevingswaarde' heten. Maar het heeft heel weinig van doen met een centraal bepaalde prioriteitenvolgorde van maatschappelijke behoeften waaraan moet worden voldaan. Wellicht werd dit ook bedoeld met het volgende citaat van Robert Pirsig in de RPD-publicatie *Ruimtelijk beter investeren*: 'If he really wanted to do Quality a favor he should just leave it alone.'

De mogelijkheid om aan kwaliteit te werken wordt hier helaas principieel sterk gerelativeerd. De hanteerbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt nog verder bemoeilijkt door de volgende observaties.

Is ruimtelijke kwaliteit al een lastig te hanteren invalshoek bij een 'eenvoudig' optimaliseringsproces, als invalshoek bij een 'complex' keuzevraagstuk wordt het nog veel moeilijker. Dat wordt nog versterkt doordat iedereen wel iets kan zeggen over de kwaliteit van de ruimte inrichting, iedereen heeft er wel verstand van.

en:

Expliciteren van ruimtelijke kwaliteit mag hier niet worden opgevat als het objectiveren ervan. Want wat met kwaliteit te heeft maken is en blijft uiteindelijk subjectief en (dus) politiek.<sup>11</sup>

Al met al wordt hier – terecht – een boodschap afgegeven van het ontbreken van definitieve kennis, maar die wordt ten slotte – en ten onrechte – gekoppeld aan de aanvaarding van de beslissingsmacht van anderen. 'Ik weet het niet, laat een ander het maar zeggen' lijkt een goede samenvatting van deze positie en die is sterk fatalistisch. Fatalisme

---

<sup>11</sup> Citaten uit RPD, *Ruimtelijk beter investeren*; Den Haag, VROM, 1996, resp. blz. 4, blz. 19 en blz. 6.

kan overigens een interessant uitgangspunt zijn, omdat het zonder vooropgezette waarheden werkt. Het kan het beginpunt zijn van het gebruiken van die verschillende – kenmerkend geldige – meningen, pragmatisch en eclectisch. Maar er is helaas geen enkel gevoel van bevrijding in het RPD-schriftuur te bekennen. Meer een gevoel van beklemming: we moeten toch *iets!* In plaats van het gegeven dat iedereen er wel iets zinnigs over te zeggen heeft als uitgangspunt te gebruiken voor een plaatselijke zoektocht naar kwaliteit, waarbij juist het (politieke) machtswoord de vindrijkheid wel eens zou kunnen frustreren, wordt de geldigheid van de vele meningen geïnterpreteerd als een situatie van chaotische willekeur, waarin zo snel mogelijk orde moet worden geschapen, het doet er niet toe hoe<sup>12</sup>. Enerzijds de politiek en anderzijds een expliciterende analyse moet een uitweg bieden. Fatalisme is voor wie verantwoordelijkheid draagt immers niet chique. Vandaar een tabel met 'criteria' (tabel 3.2).

**Tabel 3.2 Criteria, basislijst voor (ruimtelijke) kwaliteit**

Gebruikswaarde	Belevingswaarde
1. functionele geschiktheid	7. identiteit
2. doelmatig gebruik	8. diversiteit
3. doelmatige aanleg	9. herkenbaarheid
4. doelmatig beheer	10. zingeving
5. samenhang	Toekomstwaarde
6. bereikbaarheid	11. sturende werking
	12. doelmatigheid in tijd
	13. uitbreidbaarheid
	14. aanpasbaarheid
	15. duurzame structuur

Ontleend aan: RPD, op. cit., blz. 5.

<sup>12</sup> Dergelijke staaltjes zijn overigens niet ongewoon, zie ook par. 5.4. over de Ke. Hier 2 andere voorbeelden:  
 1. 'The European Commission (1993), in discussing environment and development policy, has observed, quite correctly, that different "policy actors" place very different values (and very different kinds of values) on animal species. They note that "the pharmaceutical industry would probably put a higher price on an indicator of diverse genetic resources than would the public – who might not even want to value them (sic) at all [in monetary terms, that is], on ethical grounds". In other words, these actors do not and could not agree. But the Commission insists on a single (monetary) value, because "we have to reach an agreed figure if our information is to guide policy." Put plainly, what they are saying is that the economic model they are relying on assumes the world is not what they know it is!', Thompson, M. en Trisoglio, A. Managing the unmanageable; Scientific and technical options assessment (STOA), rapport aan het Europees Parlement, 1995, PE 165.570\Ann.  
 2. (Over het rechtvaardigingsprincipe bij de meestal medische toepassing van ioniserende straling) 'Het is een zeer algemeen principe, dat vanwege het ontbreken van éénduidige criteria regelmatig aanleiding heeft gegeven tot sterk uiteenlopende standpunten bij de beoordeling vanuit de maatschappij (doelgroepen, milieubeweging e.d.) Het is daarom gewenst om rechtvaardiging zoveel mogelijk te objectiveren. (...) Vanuit het milieubeleid vindt rechtvaardiging met name plaats door de mogelijke nadelige effecten van straling te toetsen aan de risicolimieten voor de bevolking (boven het maximaal toelaatbaar risico is de toepassing niet gerechtvaardigd (...)).' Tweede Kamer 1992-1993, 21483, nr. 15, blz. 5.

De trefwoorden, maatstaven en meeteenheden, waarmee deze criteria worden uitgewerkt worden wel van het relativerende predikaat 'mogelijk' voorzien, maar dat verhindert niet hun uitgroei tot twee bladzijden quasi-objectieve specificaties, waaraan een zekere algemene geldigheid wordt toegekend. Het gevaar is dat daarbij de criteria uit de tabel niet meer worden gebruikt als experimentele hulpmiddelen in een zoektocht ter plekke, maar dat zij (zo mogelijk verder onderverdeeld) volgens een centraal goedgekeurde werkwijze worden gekwantificeerd, gescoord en gewogen<sup>13</sup>. Ruimtelijke kwaliteit wordt vervolgens geconstrueerd door zulke sub-elementen afzonderlijk te optimaliseren en weer in elkaar te zetten. Resultaat: een geobjectiveerd kwaliteitsbegrip, niet aangepast aan de eisen van de plek of het project, maar aan die van de overheidsorganisatie die het project onder handen heeft. Het eclecticisme en de spontane vindingrijkheid waartoe fatalisme in staat zou stellen, kan binnen de overheidsorganisatie niet gewaardeerd worden. Omdat het fatalisme niet in staat stelt onderscheid te maken tussen valide en minder valide impulsen, is iedere keuze even verdedigbaar. 'Anything goes' en dus zijn de lijst van criteria en de politieke besluitvorming op basis daarvan ook goed: de politiek als *deus ex machina*, waarvan het woord orde schept. De hiërarchie als vlucht vooruit. Als de materie zelf onkenbaar is en politieke beleidskeuzes voorkomen dat hij keihard teruggefloten wordt, waarop zou de fatalist-in-de-organisatie zijn kritiek moeten baseren? De kans om pluraliteit te mobiliseren en te benutten wordt hier op een haar na gemist.

---

<sup>13</sup> RPD, op. cit., blz. 16-17. Deze specificaties bevatten weer waarde-oordelen, waardoor ze sturend werken. Bijvoorbeeld bij 'doelmatig gebruik' horen de 'mogelijke trefwoorden' 'compactheid' en 'meervoudig grondgebruik'. De Compacte Stad is nooit ver weg!

#### 4. DE CASUS HET GROENE HART

De hoofdstukken 4, 5 en 6 beschrijven drie specifieke casus van ruimtelijk beleid, waarbinnen steeds andere culturele preferenties zichtbaar worden. Rijksbeleid heeft sterk de neiging diversiteit weg te drukken ten faveure van een 'juiste' oplossing. Pluraliteit, onzekerheid en leereffecten worden dan niet benut. Deze 'juiste' oplossing kan verschillende vormen aannemen. Welke vorm dat is, is vooral afhankelijk van de heersende cultuur en de doelstellingen van de eerstverantwoordelijke overheidsorganisatie. In het Groene Hart wordt gekozen voor een vrij archetypische egalitair/enclavistische aanpak, in de Schiphol-casus juist voor sterk hiërarchistische. De Oldambt-casus geeft daarentegen aan dat ook ruimtelijk beleid dat diverse gezichtspunten mobiliseert, mogelijk is.

##### 4.1 Metafoor van de vrijwaring

De term het 'Groene Hart' is uitermate geschikt om in één adem een heel programma mee te delen. Het hart symboliseert de liefde en de bron van het leven<sup>1</sup>. De ruimtelijke metafoor van het Groene Hart werkt wezenlijk anders dan de idee van de 'voorraad'. Het Groene Hart heeft veel minder een technisch-wetenschappelijke pretentie van precisie, maar meer een normerende lading. 'Ruimte als voorraad' verwijst naar meetbaar en objectiveerbaar geachte grootheden van hulpbronnen en behoeften. Het Groene Hart is echter van meet af aan niet alleen bedoeld als een beschrijving van de werkelijkheid<sup>2</sup>, maar heeft altijd tevens gefungeerd als wensbeeld, juist tegenover de geconstateerde werkelijkheid van verstedelijking. Dat het Groene Hart zelf ook een economisch groei-gebied is met een bevolkingsdichtheid die nu hoger ligt dan het gemiddelde in Nederland, is juist het type opmerking die het Groene Hart-denken eerder zal bevestigen dan ontkrachten. Het voortdurend plunderen van de hulpbron van groenheid en schoonheid is reden tot alarm en mobilisatie. Hier ligt een eerste aansluitingspunt met het egalitair-enclavistische wereldbeeld, dat bestaat bij de gratie van deze voortdurende spanning tussen 'zijn' en 'behoren'. Doordat ideaal en werkelijkheid zo sterk verschillen moet kennis en de

---

<sup>1</sup> Het hart is ook een symbool met een oude christelijke dubbele lading, nl. van redding op voorwaarde van opoffering. Dat het hart sterk het goede symboliseert, heeft veel te maken met de doorboring van Christus' hart aan het kruis. Daaruit vloeiden volgens Johannes water en bloed, die weer staan voor de doop en de eucharistie. Daarmee is, kortom, onze redding uit Zijn Hart voortgevloeid.

<sup>2</sup> 'Het dubbelconcept (Randstad-Groene Hart, red.) werd met andere woorden empirisch fragmentarisch onderbouwd. W. Zonneveld, *Naar een beter gebruik van planconcepten*; Planologische Verkenningen 64, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam 1992, blz. 27. Zonneveld spreekt hier over de rapportages van de Werkcommissie Westen des Lands in de jaren '50.

legitimiteit van een actor in de vrijwaringsfilosofie niet slechts voldoen aan specialistische eisen, maar juist ook aan morele.

Een interessante trek in het Groene Hart beleid is de centrale functie van recreatie. Wonen en werken verschijnen als activiteiten met vooral negatieve effecten, die daarom alleen binnen quarantaine-achtige ruimten, aangegeven door strakke lijnen op de kaart, toelaatbaar zijn. Het gaat hier om de mens in zijn 'vrije' tijd. Vrij van economische beslommeringen en van de druk van de samenleving, weer in contact met de natuur (niet in de auto). 'Vrije tijd' is de tijd voor vrijwillige activiteiten en het Groene Hart biedt daar de ruimte voor. En vrijwilligheid is in het egalitair-enclavistisch wereldbeeld het cruciale begrip.

Recreatie is overigens een oude beleidsconstante voor (delen van) het gebied dat nu het Groene Hart wordt genoemd. In de jaren '50 werd het noodzakelijk gevonden dat ook de toekomstige stadsmens, niet slechts bij gunstige wind, maar ook tijdens een fietstochtje de gezonde buitenlucht zou kunnen opsnuiven. De maximale diameter van een stad (agglomeratie) is dan 8 km en de minimale bufferzone is 4 km breed<sup>3</sup>. Hier ligt een directe verbinding met de arbeidersbeweging van de eerste helft van deze eeuw. Emancipatie hield een bevrijding in van deprimerende werk- en woonomstandigheden. En dan moest er natuurlijk wel een bereikbaar 'buiten' overblijven om naar toe te kunnen gaan.

Dit thema was echter in de geschiedenis van het gebied na de Tweede Wereldoorlog slechts een onderstroom. Er is lange tijd niet zozeer sprake geweest van een Groen Hart, als wel van een Centrale Open Ruimte, die vooral werd gedefinieerd door stad versus landbouw, het 'agrarisch middengebied'. Dat heeft met vrijwaring weinig te maken, maar reflecteert daarentegen de voorraad- annex '*rule and order*'-idee dat er voor alles (d.w.z. voor elke activiteit) een juiste plek is en de idee van sociale samenhang. De rem op de groei van de grote steden was een sociale politiek, waarin 'het schrikbeeld van sommige buitenlandse metropolen'<sup>4</sup> een belangrijke plaats innam. Het best kon de grootstedelijkheid, met z'n slechte leefcondities en sociale onrust, zelf worden vermeden. Spreiding naar binnen zou echter – zeker bij de bevolkingsgroei uit de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog – wel degelijk zo'n metropool hebben opgeleverd. En ten slotte was er de

---

<sup>3</sup> W. Zonneveld, 'Conceptual complexes and shifts in post-war urban planning in the Netherlands'; *Built Environment* 1989, blz. 42.

<sup>4</sup> Grontmij, *Het groene Hart in retrospectief*; Zeist, VROM/RPD, 1996, blz. 28. Grontmij citeert daar op zijn beurt 'De ontwikkeling van het Westen des lands', 1958.

verse ervaring van grote kwetsbaarheid van steden in tijden van oorlog. Er zat niets anders op dan expansie naar buiten: de groeikernen. Een naoorlogse coalitie van emancipatie en behoud. De gestuurde verstedelijking vond dus 'naar buiten' plaats. Het Groene Hart maakte daardoor in de jaren '60, '70 en '80 een niet geplande maar min of meer 'autonome' (overigens economisch sterke) ontwikkeling door, met trouwens ook nog een enkele groeikern.

Die autonome ontwikkeling is sterk onder vuur gekomen door de opkomst van het milieuthema, onder het algemene motto 'tread lightly upon this earth' (het balletje – de natuur, de mensheid – kan immers ieder moment in de diepte storten!). Het oude recreatiethema wordt dan weer opgegraven en de waarde van het 'agrarische middengebied' verandert radicaal: het ontleent zijn betekenis helemaal niet aan de economische (d.w.z. landbouw) functionaliteit, maar aan het contrast met de drukte van de stad. De tijd dat 'Groene Hart' slechts één van de benamingen was voor het gebied, is daarmee voorbij. Een agrarisch middengebied heeft geen emotionele lading, men boort er geen tunnels van (voorlopig) 900 miljoen onder. Het Bleiswijkse kassengebied laat zien dat een 'agrarisch middengebied' niet zo katastrofaal kan worden *doorsneden* als een Groen Hart. Het Groene Hart wordt een vrijwaringsmetafoor bij uitstek.

Overigens heeft de wens de hulpbron 'onaangetaste ruimte' te vrijwaren niet alleen repercussies met betrekking tot de zuiverheid van het landelijke gebied. Groene Hart – Compacte Stad is een dubbelconcept, waarbij ook de stadscomponent meer egalitair wordt ingericht. Allereerst betreft de in te dammen woonmobiliteit vooral de meer welgestelde stedelingen, die de stad willen verlaten. Het Compacte Stad-model wil deze scheiding van bevolkingsgroepen tegengaan en hen in de stad houden. Ten tweede heeft het model niet slechts repercussies voor de nieuwe woningvoorraad, maar kan het ook een herverdeling van de bestaande inhouden. Met name op de langere termijn zal een volhouden van de scherpe scheiding tussen landelijk gebied (hier: het Groene Hart-gebied) en de Compacte Stad tot niet alleen hogere bebouwingsdichtheid in de stad leiden, maar ook tot een kleiner aantal m<sup>2</sup> woonruimte per bewoner: de bestaande gebouwenvoorraad zal dan voorwerp moeten worden van herdistributie. Lege kantoren, ziekenhuizen, scholen en dergelijke worden ingezet, maar ook woningen.



Een kwart van de Nederlandse woningvoorraad (dat is zo'n 1,3 miljoen woningen) bestaat uit woningen met minstens 4 kamers, waarin één of twee 55-plussers wonen. (...) met de verhuizing van deze oudere, te ruim wonende huishoudens naar aangepaste woonruimte (gelijkvloers en kleiner) en splitsing van de vrijkomende woningen, (zijn) bij volledige deelname 525.000 woningen te winnen (...).<sup>5</sup>

Het vigerende beleid van tegenstelling tussen Compacte Stad en Groene Hart wordt dan ook wel bij voortzetting na 2005, het Hong Kong-model genoemd <sup>6</sup>.

#### 4.2 Besluiten over het Groene Hart: Vrijwaring en uitsluiting

Volgens de recente Randstadnota werd tot voor kort slechts vanuit sectorale interesse bijgedragen aan de inrichting van het gebied en wordt pas sinds de Nadere Uitwerking Ruimtelijke Ordening en Milieu (NU/ROM) voor het Groene Hart dit sectorale beleid tot 'een geheel' geïntegreerd <sup>7</sup>. Het proces van het maken en bedenken van het Groene Hart zou pas nu tot een zekere rijping gekomen zijn. We zullen hier proberen enkele hoofd-trekken van dit proces te schetsen en te laten zien dat de inrichting van dit besluitvormings-proces ook inderdaad is afgestemd op de preferenties omtrent besluitvorming binnen het egalitair-enclavistische wereldbeeld.

Het beeld van een gebied, waarin zuiverheid heerst en dat moet worden verdedigd tegen besmetting zowel van buitenaf als van binnenuit, verdeelt de wereld in twee kampen, de 'zuiveren' en de 'onzuiveren'. Besluitvorming neemt dan een exclusieve trek aan. Voor de zuiveren onderling geldt het consensusprincipe. Afwezigheid van gewetensdwang is hier essentieel. Naar buiten toe legitimeert de zuiverheid daarentegen een stevige dwang. Daar zitten immers de '*bad guys*'. De zuiverheidseis is zo vitaal, is zozeer de kern van de zaak, dat wie er anders over denkt niet wezenlijk aan de beleidsvorming mag bijdragen. Egalitarisme-enclavisme werkt langs het mechanisme 'wij' en 'zij'.

De genoemde afronding van het Groene Hart-concept heeft dan ook in exclusiviteit plaats-gevonden. Ondanks de ROM-filosofie, volgens welke de betrokkenheid van regionale en plaatselijk actoren essentieel is, werd het ROM-project Groene Hart gekenmerkt door een

<sup>5</sup> RPD, *Ruimtelijke verkenningen*; Den Haag, Sdu, 1996, blz. 42.

<sup>6</sup> De term is voor zover wij konden nagaan bedacht door RORO-team in, *Denkmodellen Randstad/Midden-Nederland*; Den Haag, 1995 (ongepubliceerd), blz. 10.

<sup>7</sup> VROM, *Randstad en Groene Hart*, Den Haag, Sdu, 1996, blz. 71.

‘gesloten beleidsstijl’<sup>8</sup>. De groep beslissers werd zodanig geselecteerd dat het gebied ook inderdaad kon worden schoon-gedacht. De mensen ter plekke of hun organisaties werden er dus niet bij betrokken. Hun identiteiten en strevingen waren van belang, maar dan als bedreiging van de zuiverheid. Het beleidsconcept van het Groene Hart is alleen denkbaar op een hoog abstractieniveau. De inbreuk op de algemene ROM-filosofie van co-productie was in het geval van het Groene Hart-beleid dus niet toevallig, maar essentieel. Het plan-concept wijst de zeggenschap over het gebied in essentie toe aan de hogere bestuurlijke echelons. In de Stuurgroep hadden alleen rijk en provincie zitting.

De aanscherping van het restrictieve instrumentarium heeft dan ook sterk het karakter van een ‘onteigening’, van het riemen snijden uit andermans leer. Dat op zich is voor de feitelijke bewoners en gebruikers van het gebied al genoeg is om in het geweer te komen. Groene Impulsen kunnen, zelfs als ze op zich zo gek niet zijn, in hun ogen toch nauwelijks ontkomen aan het predikaat ‘*not invented here*’.

De ontwikkeling van het gebied blijkt, niet voor de mensen die er (willen) wonen, maar op een hoger schaalniveau bekeken vooral negatief te zijn: een enclave gaat verloren. Het is overigens wel degelijk mogelijk dat de manifestatie van die groei inderdaad ook feitelijk die kwaliteiten zou vernietigen die door de (aspirant-)bewoners nu juist erg op prijs gesteld worden: geen enclave, maar bewoonbare, leefbare en bruikbare ruimte en groen. Als beleid (mede) daarop zou zijn gericht, zou ook in termen van de beleidsvoerders zelf hun uitsluiting van de besluitvorming juist contra-productief werken. Die geslotenheid van de besluitvorming was echter gebaseerd op het zuiver houden van de doelstelling en het buitensluiten van de diversiteit. Draagvlak, of de vraag ‘voor wie doen we dit?’, was minder van belang. Dat het besluitvormingsproces gesloten verliep, is *communis opinio*. Enkele details staan in het volgende tekstblokje.

Zeven jaar nadat rijk en provincies samen van start gingen in de Stuurgroep Groene Hart werd het Bestuurlijk Platform Groene Hart opgericht en wordt de exclusiviteit van het gezelschap doorbroken.

Als in november 1990 de Stuurgroep zijn eerste concept presenteert, zijn gemeenten, organisaties uit het gebied zelf al meteen gereduceerd tot insprekers. Zij hebben a) de eerste slag van de conceptvorming moeten missen, krijgen b) te horen, dat hun opmerkingen ‘*waar mogelijk in de eindversie van de nota [worden] verwerkt*’ en c) dat er in de fase van de doorwerking – d.w.z.

---

<sup>8</sup> Zie bijv.: V. Bekkers, G. Heijne, P. Frissen en P. Ester, *Sturingsconcepties in het milieubeleid: op zoek naar vormen van co-productie*; Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, 1996 (uitgegeven in de VROM Publicatiereeks Milieustrategie onder nummer 1996/2), blz. 36.

aanpassing van bijv. bestemmingsplannen – ‘intensief overleg’ met hen zal worden gevoerd<sup>9</sup>. Met hen zal dus worden gesproken over de aanpassing van hun gedrag in een richting, waarover zij zelf niet hebben kunnen meebeslissen.

Ook de Commentaarnota uit januari 1992 is een zorgvuldig ‘wij beslissen over U’ stuk. Vragen van gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, landbouworganisaties, waterschappen, Kamers van Koophandel, landelijke of plaatselijke organisaties op het gebied van natuur- en milieu, recreatie worden sectoraal en regionaal ingedeeld en allemaal op dezelfde manier behandeld en beantwoord. Er wordt vanuit het centrum niet naar de insprekers teruggekoppeld en de insprekers worden niet aan elkaar gekoppeld. Het beleidsconcept wijzigt niet wezenlijk. In plaats van op aantallen (woningen, ha bedrijventerreinen) wordt wel meer op ‘contouren’ gestuurd. De Groene Hart-gesprekken uit eind 1995 doen aan dit beeld nauwelijks iets af. Het restrictief beleid stond daar nu juist eigenlijk niet op de agenda, maar was ‘uitgangspunt’. De agenda betrof – gegeven het restrictieve beleid – de inrichting van de ‘Groene Impulsen’ volgens drie hoofdrichtingen met steeds verschillende mengsels van drie, tevoren toelaatbaar geachte, elementen: natuur, recreatie en landbouw.

De deelnemers aan de gesprekken nemen toch de gelegenheid te baat om de eenzijdigheid van het beleid naar voren te brengen: te weinig aandacht voor wonen en werken, de bebouwingscontouren zijn te krap. Deze fundamentele opmerkingen worden echter terzijde van de agenda geparkeerd en ‘worden meegenomen’ naar de herziening van de VINEX PKB of de opstelling van de Randstadnota. Het eerste check-punt is dan die Randstadnota, herfst 1996. Het beleid blijkt nauwelijks aangepast.

### 4.3 Andere kaartbeelden, andere voorkeuren voor besluitvorming

Uit de verscheidenheid aan voorstellen zoals die in en rond de Groene Hart-gesprekken naar voren kwam, blijkt dat de filosofie van de vrijwaring van het gebied en van het contrast tussen de verschillende ruimtelijke functies weinig weerklank vindt. De kwaliteiten van het gebied als groen en open landschap worden meestal niet apart gehouden en bewaard voor natuur en recreatie, maar geïntegreerd in een veelheid van doelen. De meest fundamentele aanpassing die vele alternatieven gemeen hebben, is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de verschillende gebieden in het Groene Hart. Het gebied wordt niet in zijn geheel schoon-gedacht. Verschillende gebieden hebben verschillende potenties. Er wordt veel minder gewerkt met ‘abstracte, boven de landkaart zwevende concepten’<sup>10</sup>. Bij de verschillende kaartbeelden die ontstaan horen vaak pogingen om het besluitvormingsproces in te richten zodat dat met die kaartbeelden correspondeert. We geven hiervan vier voorbeelden:

1. ANWB/WNF lanceren het idee van ‘stad en verbonden achterland’;
2. de gemeenten verklaren zichzelf opnieuw bevoegd;
3. de Kamers van Koophandel zien voor gemeenten een aan de markt dienstbare rol;

<sup>9</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Groene Hart: Nadere uitwerking in het kader van de vierde nota ruimtelijke ordening; plan van aanpak ROM-beleid*, concept, Den Haag, 1990, blz. 15.

<sup>10</sup> H+N+S, *Groen Hart? Groene Metropool!*; Utrecht, 1995, blz. 51. Deze studie bevat de visie van ANWB/WNF.

4. in de visie van Nyfer is een macro-instantie nodig, die zowel met de realisering van een ruimtelijk concept bezig is, als met de beheersing van maatschappelijke kosten van dat beleid.

#### Ad. 1

ANWB/WNF geven een herinterpretatie van maatschappelijke behoeften en ruimtelijke hulpbronnen en daarmee van het algemeen belang. Daarvoor zijn nieuwe beheerseenheden nodig, die steden met 'hun' groene achterland verbinden. Zo krijg je een 'stad achter de duinen', 'stad in de droogmakerij', 'stad in het veen', 'stad aan de heuvelrug' en 'stad aan de rivier'. Dat scheidt nieuwe gezamenlijke verantwoordelijkheden, zowel voor de groene ontwikkeling van dat achterland, als voor de samenhang van dat groen met niet alleen de recreërende stedeling, maar ook met de overige functies wonen, landbouw en natuur. In plaats van vrijwaren is integreren en beheren in deze visie prominent; daarin zijn dus hiërarchische trekken herkenbaar. Er is echter ook duidelijk een creatieve aanpak, die in de hiërarchische atmosfeer minder zou gedijen: groei wordt hier nadrukkelijk niet geïnterpreteerd als een reproductie van reeds bestaande eenheden en structuren.

De gedachte die in het ANWB/WNF voorstel het meest in het oog springt, is dat woningbouw niet per se het groen bedreigt, maar juist een betere drager van natuur kan zijn dan landbouw: het concept van woningbouw in lage dichtheden als ecologische verbindingszone, met weinig privé, maar veel openbaar groen. In de tegemoetkoming aan de marktwens worden allerlei kwaliteitseisen ingebouwd, die worden ontleend aan collectieve overwegingen. Dat maakt bovendien – dure – natuurbouw door boeren overbodig. Woningbouw en landbouw doen hier aan stuivertje wisselen: niet het wonen, maar de landbouw wordt van de natuur gescheiden en aan strakke contouren gebonden. In deze mengeling van motieven is gepoogd inderdaad een nieuwe formulering van het algemeen belang te vinden. Het sectorale wordt daarmee overstegen, hoewel de poging ons inziens niet helemaal slaagt door de verwaarlozing van aspecten als bedrijvigheid – voor zover die niet agrarisch of aan recreatie verbonden is – en mobiliteit. Het zo gevonden evenwicht is bovendien nog in hoge mate afhankelijk van overheidsinterventies met betrekking tot de grootscheepse functiewijzigingen van grond (landbouw → natuur, landbouw → woningbouw + natuur, verschuiving binnen landbouwfuncties) en een strak toelatingsregime volgens een eenmaal aangenomen plan. Er wordt gepoogd de

verantwoordelijkheden op het 'juiste' schaalniveau toe te snijden ('stad aan de rivier', enz.) en er is een sterke beheerscomponent.

**Tabel 4.1 ANWB/WNF: poging tot integratie van diverse culturele elementen**

Egalitarisme/enclavisme	Ruimte voor de markt: individualisme
<ul style="list-style-type: none"> <li>* verdubbeling natuurgebied;</li> <li>* recreatieve bereikbaarheid fietsend, wandelend, kanoënd, paardrijdend'</li> </ul> <p>(≠ mobiliteit)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* weinig aandacht voor niet-agrarische bedrijvigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* tegemoetkomen aan koopkrachtige vraag naar woningen in landelijk gebied</li> <li>* accommoderen high tech landbouw</li> </ul>

#### Ad. 2

Veel meer sectoraal en marktgericht is de visie van de Kamers van Koophandel<sup>11</sup>. Hier wordt de uitoefening van overheidsmacht en -invloed, overigens impliciet, vooral dienstbaar gemaakt aan economische eisen. Bedrijvigheid – ook buiten de agrarische sector en het toerisme – wordt vooral positief beoordeeld. Het biedt werkgelegenheid en leefbaarheid van zowel grotere als kleinere centra in het Groene Hart-gebied, vermindert mobiliteit naar de randsteden, enzovoorts. Groen wordt hier een vestigingsfactor voor bedrijven. Concreet inspelend op bestaande vestigingsvoorkeuren van bepaalde typen bedrijven wil men bedrijvencorridors langs de snelwegen A2 ten noorden van Utrecht, A4 tussen Den Haag en Leiden, A12, A20 en A21, met daarbij nog een corridor van Bodegraven, via Alphen naar Leiden. In die corridors zal men dus het restrictieve beleid moeten opheffen en economische ontwikkeling in het ruimtelijk beleid opnemen. Daar vindt een mengeling van wonen en werken plaats.

#### Ad. 3

Wat de meeste gemeenten 'feitelijk willen'<sup>12</sup> is het zogenaamde organische groeien: een accommoderen van woningbehoefte van 'eigen' bevolking en het voldoen aan de vraag naar meer bedrijventerreinen, zonder nu een actief wervingsbeleid te voeren. Dit volgt de markt, maar op een afstand. Voor de periode na 2005 – als de nu aangewezen kernen hun bebouwingscontouren hebben gevuld – vinden de samenwerkende gemeenten in de Rijn-

<sup>11</sup> Kamers van Koophandel voor Midden-Holland, Rijnland, Utrecht e.o. & Zuid-Holland Zuid *Het ondernemende Hart, wonen, werken, recreatie & natuur*, 1995.

streek het noodzakelijk een groter onderscheid te maken binnen het Groene Hart gebied, waardoor selectief het restrictieve beleid kan worden versoepeld. Niet het rijk, maar zoals vanouds de gemeenten zelf zouden de beslissende instantie moeten zijn. Dit is een veel traditioneler aanpak dan die van ANWB/WNF.

#### Ad. 4

Evenals ANWB/WNF behandelt Nyfer<sup>13</sup> de vraag van het juiste schaalniveau van ingrijpen expliciet en wordt naar een 'algemeen belang' gezocht, ditmaal in de vorm van reductie van maatschappelijke kosten van het vrijwaringsbeleid. Het beleid zelf zal erdoor van inhoud veranderen. Dat die kosten zo hoog zijn en dat het Groene Hart/Compacte Stad beleid zo ineffectief is, volgt uit een gebrek aan onderscheidingsvermogen van het vrijwaringsprincipe. Tendensen op de woningmarkt (wens: ruimer en groener wonen) kunnen op de VINEX-locaties niet worden gehonoreerd wegens de hoge kosten aldaar in verband met grondprijsofdrijving. Die kosten worden geaccepteerd vanwege het uitgangspunt van Groene Hart/Compacte Stad. Maar dat is ten onrechte omdat het Groene Hart ook landschappelijk minder fraaie gedeelten omvat, waar woningbouw prima op zijn plaats zou zijn. Ten slotte krijgen groepen die belang hebben bij het kwalitatief goed groen houden van het Groene Hart te weinig faciliteiten van het rijk, maar werkt beleid juist averechts (volkshuisvesting, financiering van gemeenten, weinig geld voor landschapsbeheer door boeren, maar wel subsidie voor agrarische overproductie enz.). Er zijn derhalve drie hoofdremedies:

1. maak onderscheid in gebiedskarakteristieken binnen het Groene Hart. Wijs daarbinnen woningbouwlocaties aan en hef zodoende de kunstmatige schaarste aan woningbouwlocaties op;
2. voorzover dan nog grondprijsofdrijving plaatsvindt: ga dat tegen met een actieve grondpolitiek (grondprijshoging door bestemmingswijziging komt de gemeenschap toe); en
3. specificer algemene regelingen, bijvoorbeeld agrarische subsidies, naar wensen voor het gebied. Deze benadering is niet zozeer ruimtelijk als wel economisch, maar op een hoger schaalniveau dan dat van de markt met zijn individuele transacties. Hier wordt niet beheersing afgewezen, maar het huidige beheersmodel en wel vanwege de hoge maatschappelijke kosten (a. financieel, b. vanwege het niet bereiken van eigen doelen

---

<sup>12</sup> IGOR (Intergemeentelijk orgaan Rijnstreek) *Is er nog leven na de VINEX?*; 1995, blz.5.

<sup>13</sup> Nyfer, *Het Groene Hart..., dat klopt niet!*; Den Haag, Sdu, 1996.

en c. vanwege het niet honoreren van behoeften op de woningmarkt). Door de maatschappelijke kosten als de problematische frictiepunten van een ruimtelijke visie te interpreteren, in plaats van een verschijnsel dat nu eenmaal bij die visie hoort, kan de beheersing genuanceerder plaatsvinden. Hier lossen (woningbouwbehoefte), daar strakker (actief grondbeleid). Deze inbreng is niet zozeer sectoraal als wel vanuit een geheel andere, namelijk macro-economische discipline. Aan de discipline van de ruimtelijke orde worden dan vragen gesteld, die niet (meer?) gebruikelijk zijn en die naast oude ruimtelijke beleidsconcepten ook andere bestaande arrangementen (grondpolitiek, landbouwbeleid) omvatten: de wederzijdse aanpassing van ruimte en samenleving omvat meer dan het accommoderen van sectoren binnen een beleidsconcept.

#### 4.4 Conclusie

De naam en aanpak van het 'Groene Hart' geeft duidelijk één cultureel-theoretisch archetype weer. Het is een sterke egalitair-enclavistische vrijwaringsmetafoor, die streeft naar zuiverheid en naar uitsluiting van verstorende elementen. Verschenen bij het voorraaddenken beheersingscriteria uit het (zo goed als) niets om aan een kennelijk oncomfortabele pluriformiteit te ontkomen, in het Groene Hart-denken wordt omwille van de zuiverheid zelfs direct belanghebbenden directe invloed op de beleidsvorming (NU/ROM Groene Hart) ontzegd.

In dit hoofdstuk is iets van de pluraliteit getoond die zich manifesteert in plannen die diverse groeperingen hebben voor het Groene Hart-gebied. Gemeenschappelijke elementen zijn dat die plannen minder één geheel maken van het gehele gebied, minder abstraheren, en méér onderscheid aanbrengen tussen de potenties van verschillende deelgebieden. Ook treffen we veel sterker de opvatting aan dat maatschappelijke en marktontwikkelingen niet vooral negatief zijn. Ander schaalniveau, andere kijk op de wereld: niet overal ligt het balletje zo wankel. Juist de veronderstelde labiliteit van de situatie legitimeerde de voor het Groene Hart-beleid zo cruciale aanname van het 'ingrijpen door overheden in de vrijheid van grondeigenaren om de grond naar eigen inzicht te gebruiken' (zie par. 2.1). Het Groene Hart-beleid veronderstelt dat die aanname overal in het gebied buiten kijf is. Maar dat blijkt dus geenszins het geval.

## 5. DE CASUS SCHIPHOL

De inpassing van een luchthaven in een dichtbevolkte omgeving is sowieso een planologische *tour de force*. In de casus Schiphol wordt dit werk, inspraak en rechtsbescherming ten spijt, op een eenduidige en hiërarchische wijze ter hand genomen. Van de inpassing van Schiphol in zijn omgeving maakt men op rijksniveau één mooi afgerond karwei. Zonder noodzaak – en in weerwil van wat we over hinder weten – institutionaliseert deze aanpak één bepaald model van geluidshinder. Aan omwonenden en hun vertegenwoordigers en aan de luchtvaart zelf wordt de mogelijkheid ontnomen zelfstandig manieren te ontwikkelen van met elkaar omgaan, inschikken en aanpassen. Een dergelijk meer open beleid is wel degelijk mogelijk. Enkele elementen daaruit worden aan het eind van dit hoofdstuk geschetst.

### 5.1 Geluidhinder en Ke

Een korte terugblik in het verleden is nuttig, want het denken over ruimte voor een grotere (5e baan) of tweede luchthaven is niet van gisteren. Zo'n dertig jaar geleden al stond de behoefte van de luchthaven aan een vijfde baan op de agenda van een rijkscommissie<sup>1</sup>. Toen deze in 1971 haar eindrapport uitbracht, werd een ambtelijke Planningsgroep Tweede Nationale Luchthaven ingesteld. De klok was daarmee opgewonden en de pendule zou sindsdien constant heen en weer gaan tussen vijfde baan en tweede nationale luchthaven. De gedachte aan een tweede luchthaven heeft de overhand in perioden dat groei van de luchtvaart de verwachtingen overtreft en gewoonlijk is de Markerwaard dan de eerste kandidaat. Toen geleidelijk duidelijker werd dat vliegverkeer ook – en vooral – ver buiten de platforms geluidshinder veroorzaakt, werd het hinderaspect steeds belangrijker, zowel voor voorstanders van een Schiphol met vijfde baan als van een geheel nieuwe luchthaven. Voor beiden is dan het ruimtelijk situeren van het luchtverkeer met zo min mogelijk geluidsbelasting van de omgeving het dominante motief. En van meet af aan zal daarbij in Kosten-eenheden (ke's) worden gedacht.

Aan de Ke worden in het besluitvormingsproces gedurende de jaren steeds meer consequenties verbonden. De meeteenheid is zelf steeds meer sturend gaan werken. Daarmee

---

<sup>1</sup> Namelijk de Rijkscommissie Planning Luchtvaartterreinen ofwel de commissie Falkenhage, ingesteld in 1968. Zie A.M.C.M. Bouwens en M.L.J. Dierikx, *Tachtig jaar Schiphol*; Den Haag, Sdu, 1996.



worden onnodig opties voor lokale overheden en bewoners afgesneden. De maatschappelijke en bestuurlijke weerstanden tegen 'Schiphol' kunnen deels uit deze manier van omgaan met geluidhinder worden verklaard.

De Kosten-eenheid is een maat voor geluidbelasting door vliegverkeer, berekend op basis van drie factoren:

- \* het aantal vliegtuigpassages per jaar die op enige plaats de drempel van 65 dB(A) overschrijden;
- \* het bij deze vliegtuigpassage optredende maximale geluidsniveau (aan de gevel);
- \* het tijdstip van de vliegtuigpassage (dezelfde passage in de nacht bijvoorbeeld telt 10 maal zwaarder dan overdag).

De geluidsbelasting in Ke is geeft aan de gemiddelde relatieve hinderscore aan. De relatie Ke-hinder is bepaald aan de hand van enquêtes uit de jaren zestig, waarbij hinderscores betrekking hebben op geluidbelasting zonder woningisolatie. Aangenomen wordt dat vanaf  $Ke=20$  het percentage mensen dat ernstig hinder ondervindt ongeveer gelijk is aan  $Ke$  minus 10, bijvoorbeeld 30% bij  $Ke = 40$ .

De Ke staat symbool voor kennis die een centrale actor in staat stelt alle relevante aspecten te overzien, af te wegen en doeltreffend te beïnvloeden. Dynamiek en aanpassingscapaciteit van mensen wordt ermee ontkend. Het beleid negeert deze capaciteit dan ook grotendeels, ze wordt zelfs tegengewerkt. Hieronder wordt aangegeven welke rol de Ke op de verschillende niveaus speelt. Na een kort intermezzo rond de vraag waarom de (rijks)overheid zulke uiteenlopende vraagstukken met behulp van één meetlat aanpakt, wordt de casus afgesloten met een aantal suggesties waarmee de nodige bewegingsvrijheid en dus variëteit wèl geboden zou kunnen worden.

## 5.2 Drie niveaus, één Ke

De Ke werd – en wordt – op drie niveaus in de besluitvorming over het omgaan met vliegverkeer gebruikt. Op niveau 1 gaat het er om de relatieve 'wooninhoud' van Ke-contouren zo klein mogelijk te doen zijn, dat wil zeggen om de ligging en het gebruik van een banenstelsel te optimaliseren. Op niveau 2 wordt de Ke gebruikt om – gegeven een bepaalde ligging en gebruik van de luchthaven – een concreet gebied op een bepaalde manier ruimtelijk in te richten. Aan een gebied binnen een bepaalde Ke-contour wordt bijvoorbeeld een bepaalde 'wooninhoud' opgelegd, zoals door een bouwstop. Op niveau 3 is de Ke bepalend voor de mate van woningisolatie die aan bewoners wordt aangeboden. Op het tweede en derde niveau is ons inziens sprake van een oneigenlijke en niet goed gefundeerde rol.

*Niveau I: de Ke om een banenstelsel spaarzaam te situeren*

Door op de kaart de punten te verbinden waar dezelfde Ke-niveaus zullen optreden, ontstaan Ke-contouren. Bij het kiezen van de ligging van de luchthaven kunnen die contouren worden gebruikt om de impact op de omgeving te minimaliseren. Dit kan door:

- a. de oppervlakte binnen de relevante Ke-contour(en) zo klein mogelijk te maken, en
- b. te trachten om binnen die contour(en) zo min mogelijk mensen te laten wonen; door bij wijze van spreken zo veel mogelijk boven de polder, en zo min mogelijk boven de stad te vliegen.

Door zo te passen en te meten met baanligging, baangebruik, vliegroutes en dergelijke kan als het ware de voetafdruk van de geluidsniveaus rond de luchthaven op de grond worden geminimaliseerd. De geluidslast wordt dan zo goed mogelijk gelimiteerd en op de grond gelocaliseerd tot een specifiek, nu zo dun mogelijk bevolkt gebied.

Om een dergelijke reservering gaat het ook duidelijk in de planologische kernbeslissing (PKB). Naast de bedrijfsmatige criteria voor een mainport (o.a. een hoge piekruurcapaciteit en bedrijfszekerheid ook bij ongunstig weer) is voor wat betreft het geluid getracht te bereiken dat het aantal woningen dat wordt blootgesteld aan meer dan 35 Ke – d.w.z. ‘binnen de 35 Ke-contour’ van 1990 (4 banen) op 2015 (5 banen) – daalt en wel volgens de PKB van 15.000 naar 10.000.

*Niveau II: de Ke om een gebied in te richten*

De PKB specificceert de 35 Ke-contour van de nieuwe luchthaven ook als grens van een gebied waarbinnen geen nieuwbouw mag worden toegelaten. Dat is echter een ander-soortige propositie, die vragen oproept naar het waarom ervan. Welk concreet doel wordt met de bouwstop gediend? Een gezondheidsrisico is bijvoorbeeld niet aan de orde. Het verband tussen (vliegtuig)decibellen – al dan niet omgerekend tot Ke’s – en gezondheids-effecten is niet sterk. De milieu-effectrapportage meldt dat ‘de kennis over psychosomatische effecten is op zich al zo fragmentarisch dat niet te zeggen valt in welke mate dergelijke effecten onder omwonenden van luchthavens optreden.’<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Project Mainport & Milieu Schiphol, *Integraal Milieu-effectrapport Schiphol en omgeving*; Den Haag 1993, blz. 55. Ook uit verder onderzoek naar gezondheidseffecten van de luchthaven blijkt dat er geen significante effecten zijn. Zie A.P.P. van Willigenburg e.a., *Geneesmiddelengebruik als indicator voor de effecten van milieuverontreiniging*; Rijksuniversiteit Utrecht/RIVM, 1996.

In de beleidsonderbouwing van de rijksoverheid zelf speelt, ondanks de belasting van dat gebied met geluid, juist de geschiktheid voor bewoning van het gebied binnen de 35 Ke een belangrijke rol. De 10.000 bestaande woningen krijgen weliswaar geluidsisolatie aangeboden, maar de bewoners wordt nadrukkelijk meegedeeld dat wonen in die zone vervolgens verantwoord is. Wonen in de 10.000 (deels geïsoleerde) woningen binnen de 35 Ke zone is zelfs *blijvend* verantwoord. Het beleid behelst immers dat ook nieuwkomers gewoon naar bestaande woningen binnen de zone kunnen verhuizen. Een *nieuwe* woning betrekken wordt echter uitgesloten.

De beleidsstukken tonen, kortom, nergens een kostenpost op macroniveau aan die bijvoorbeeld bij een geluidsbelasting van meer dan 10.000 woningen onaanvaardbaar hoog zou worden. Wellicht is er uit kostenbeperking de overweging dat aan het geluidsisolatieprogramma grenzen moeten worden gesteld, maar isolatiekosten van nieuwbouwwoningen zouden goed op de markt kunnen worden opgevangen. Er willen mensen in dat gebied wonen. Het is immers een gebied met een aantal positieve kenmerken: welvarend, dichtbij werk, dichtbij Amsterdam, dichtbij de zee, dichtbij het plassegebied (en dichtbij de luchthaven!). De vraag naar het waarom van de bouwstop blijft dus levensgroot hangen. Is er wellicht toch iets niet pluis? De rijksoverheid richt hier schade aan door op de regionale en lokale schaalniveaus criteria te gebruiken, die alleen op het hoogste schaalniveau passen. De Ke maskeert de motiveringslacune die ontstaat bij deze sprong van het hoogste naar de beide lagere schaalniveaus.

Ook de afwezigheid in de planologische kernbeslissing van bespreking van (duurzame) woonbehoeften en van daarmee in verband te brengen ruimtebehoefte accentueert dat bij de Ke als richtsnoer voor gebiedsinrichting grote vraagtekens moeten worden gezet. Omliggende gemeenten blijken eerder 'in' voor het tegendeel van een bouwstop; zij voelen zich door de bouwstop getroffen<sup>3</sup>. Uitblijvende woningbouw wordt ervaren als een aantasting van het voorzieningenniveau met het risico van een neerwaartse spiraal. Ook anderszins geven gemeenten te kennen niet bereid te zijn de prijs van de bouwstop voor Schiphol te betalen. Zo behoudt bijvoorbeeld het Regionaal Orgaan Amsterdam zich in het Ontwerp Regionaal Structuurplan voor de periode 1995-2005 het recht voor om nader te

---

<sup>3</sup> A. Meijer, *Wonen in de nabijheid van een mainport*; Universiteit van Amsterdam, 1996 (scriptie Economische geografie).

zien welke zoneringen rond Schiphol op de plankaart zullen worden vermeld en voor de periode 2005-2015 om woningbouwlocaties aan te wijzen binnen de geluidszone<sup>4</sup>. De Provincie Noord-Holland neemt de vrijwaringszone niet op in het Ontwerp Streekplan. De gemeente Haarlemmermeer wijst een kantoorlocatie binnen zowel de 45Ke geluidszone als de 10<sup>-6</sup>/jaar IR zone aan<sup>5</sup>. Geluid en risico spelen wel mee, maar zijn niet allesoverheersend. Kortom, wij zien geen redenen om de lokale overheden de mogelijkheid te ontzeggen hun grondgebied nabij de luchthaven normaal te gebruiken, geen reden om mensen die er zouden willen wonen de gelegenheid daartoe te ontnemen. De vraag is of hier sprake is van een *preference reversal* zoals besproken in hoofdstuk 2: de besluitvormingscontext rond geluidhinder indiceert de ene voorkeur (méér bewoners niet toestaan), maar de besluitvormingscontext ruimtelijke ordening, gericht op de ontwikkeling van ruimtelijke potenties indiceert een andere (wel toestaan om te gaan wonen of om bedrijventerreinen te ontwikkelen). En die te ontwikkelen potenties zouden er niet zijn, als ze niet inspeelden op kennelijke voorkeuren op individueel niveau: mensen die er willen wonen en werken. Onder het regime van de Ke wordt de tweede voorkeur echter als niet legitiem terzijde geschoven.

### *Niveau III: de Ke om compensatie voor geluidshinder (=isolatie) te geven*

Ook op het meest individuele niveau, dat van de compensatie voor omwonenden voor geluidshinder, is de Ke (en voor nachtelijk vliegtuiggeluid een vergelijkbare maatstaf de LAeq) de maatstaf. Die maatstaf stelt in staat een isolatiepakket zodanig samen te stellen dat het in technische zin precies is afgestemd op de karakteristieken van de woning. De isolatieprestatie wordt centraal vastgesteld. Het vliegtuiggeluid in de geïsoleerde woning moet worden beperkt tot:

- 30 – 35 decibel voor huizen in het gebied tussen de 40 en 50 Ke;
- 35 – 40 decibel in het gebied tussen de 50 en 55 Ke
- niet boven 40 decibel bij een hogere geluidbelasting dan 55 Ke.

---

<sup>4</sup> In verband met enkele van deze ontwikkelingen, nl. de bestemming van gebieden binnen de veiligheidszone tot bedrijventerrein en van gebieden binnen de vrijwaringszone, waar een bouwstop geldt, tot woningbouwlocatie, dreigt een conflict tussen de Provincie Noord-Holland en de Minister van VROM. 'De Minister overweegt de provincie een aanwijzing te geven wanneer de provincie niet op haar verzoek ingaat.' Staatscourant, 19 maart 1997, blz. 3.

<sup>5</sup> Kolpron, *Ruimtelijke ordening, verstedelijking en Schiphol*, Rotterdam, 1995.

In slaapkamers wordt door isolatie de maximum toegestane geluidbelasting overal 26 Laeq<sup>6</sup>. Deze centrale specificaties vergemakkelijken de gemonopoliseerde levering van dit isolatieproduct:

- a. er is één projectorganisatie en één projectmanagement, deze laatste in handen van de luchthaven Schiphol, die als overheidsvertegenwoordiger optreedt;
- b. de bewoners worden door de projectorganisatie benaderd, zij kunnen niet zelf het initiatief nemen tot de verbouwing van hun huis;
- c. bewoners kunnen niet hun eigen aannemer kiezen;
- d. het tijdstip van de isolatie wordt volgens de regels van het programma centraal bepaald;
- e. bewoners kunnen zich na een initiële weigering van deelname aan het programma later niet bedenken (en het project sluit in 2003).

Natuurlijk zijn bewoners niet weerloos, want tegen de besluiten van de projectorganisatie is er rechtsbescherming volgens het administratief recht. Dat geeft overigens precies de verhouding tussen het isolatieproject en de bewoners aan: als van een beschikkende overheid tegenover de burger. De Ke en de LAeq als anker voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Niet alleen het geluid, maar ook het geluidsisolatieproject treedt de privéwereld van de omwonenden binnen op een manier, waarop zij zelf nauwelijks greep hebben. Deze aanpak is in zekere zin de ontkenning van een relatie tussen de veroorzakers van het geluid en de omwonenden. Het schuift de regelende overheid en de uitvoerende luchthaven tussen de luchtvaartmaatschappijen en de bewoners in<sup>7</sup>. Het is ook de ontkenning van het blijvende karakter van die relatie, gezien het afronden van het programma in 2003 als de vijfde baan in gebruik moet worden genomen. Het technische project geluidsisolatie is een keertje 'af'. Maar de onderliggende relatie is blijvend.

### 5.3 Hinder als indicator van verstoorde verhoudingen

Dit alles is des te schrijnender, omdat wat we van geluidshinder weten in tegenspraak is met het gebruik van één maat en één methode om die hinder te bestrijden. Hinder is een

---

<sup>6</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Globaal plan voor isolatie rondom Schiphol; Tweede fase*; Den Haag, 1995, blz. 17.

<sup>7</sup> Dit fenomeen doet zich ook voor bij klachtenbehandeling. Geluidsklachten worden primair behandeld door de Commissie Geluidhinder Schiphol, een overlegorgaan t.b.v. beleidsvorming door de overheid. Individuele klachten bereiken de veroorzakers alleen in uitzonderingsgevallen.

persoonlijke beleving, waarover in een achtergrondstudie voor de Gezondheidsraad concluderend wordt opgemerkt:

De mate van geluidhinder hangt slechts ten dele af van de akoestische eigenschappen van geluid, zoals het equivalente geluidniveau, de frequentiesamenstelling, de fluctuaties in het niveau, de stijgtijd van de geluiden en het aantal geluiden per tijdseenheid. In veel gevallen zijn niet akoestische determinanten voor het bestaan van individuele hinderervaringen beslissend. (...) gedragsvariabelen hebben het meeste effect. Dit betreft met name angst voor de geluidbron, de overtuiging dat de geluidbelasting zou kunnen worden verminderd als de overheid de juiste maatregelen zou treffen en de algemene psychische gevoeligheid voor geluid. In mindere mate speelt het besef een rol dat ook andere problemen dan de geluidbelasting met de geluidbron te maken hebben en dat de geluidbron een belangrijke economische activiteit vertegenwoordigt.<sup>8</sup>

Met andere woorden: in de hinderervaring speelt de sociale verhouding tussen de bron van hinder en de blootgestelde een cruciale rol: het gaat in hoge mate om de rol die de luchtvaart – ook afgezien van louter het geluid – speelt in het leven van wie dat geluid hoort. Dat alleen al maakt hinder – of ‘het percentage ernstig gehinderden’, dat aan de Ke is gekoppeld – tot een inherent sociaal en dus politiek gevoelig fenomeen. De misvatting dat het hier uitsluitend om een rechtstreeks fysiek fenomeen gaat dat met fysieke maatregelen bestreden kan worden, kan ook hindervergroterend werken.

#### 5.4 Hiërarchie in uitvoering

Vliegtuigtechniek, intensiteit van het verkeer, de samenleving zelf, de functie van de luchthaven daarin enzovoorts, zijn niet meer wat ze in de jaren zestig waren. Ook hebben we meer inzicht in de aard van hinder en hebben we kunnen leren van besluitvormingsprocessen. Het ongewijzigde gebruik van de Ke als baken weerstaat al deze dynamiek. Een interessante vondst uit de jaren ‘60 wordt geëxporteerd naar de periode na 2015, specificaties uit het verleden worden gerepliceerd en geëxporteerd naar de toekomst. Groei als méér van hetzelfde. Zeker, de macht van de gewoonte zal hierbij in het spel zijn. De Ke is het topje van een hiërarchische ijsberg. Zonder zo’n norm kan het rijk de vele spelers niet op hun ‘juiste’ plaats houden, geen grenzen stellen en dat garanties bieden. De berg knap rekenwerk uit het Integraal Milieu-effectrapport Schiphol en omstreken heeft weinig met de concrete besluitvormingsvraagstukken van doen. Het beneemt het zicht op de veelvormige werkelijkheid. Tabel 5.1 met al zijn nu al goeddeels onjuist gebleken precisie spreekt boekdelen.

---

<sup>8</sup> W. Passchier-Vermeer *Geluid en gezondheid*, Den Haag, 1993 (Achtergrondstudie Gezondheidsraad), citaten resp. blz. 157 en 167.

De hitte van de economische ontwikkeling, van de sociale en politieke strijd brengt de ijsberg bij tijden wel aan het smelten. De daardoor plotseling nodige aanpassing van modellen en scenario's sticht dan binnen de hiërarchische modus flinke verwarring, zoals onlangs bleek bij aanpassing van de modellen voor externe veiligheid aan het verwachte vliegverkeer. Modellen zijn binnen de hiërarchische modus populair, maar fundamentele correcties op die modellen niet. Die correcties knabbelen immers aan de geboden zekerheden. De individuele beleidsmaker begrijpt wel dat er aan hinder een sociaal-psychologische kant zit en eventueel ook dat het Ke-model niet slechts op onderdelen bijschaving behoeft. Maar juist vanwege het zijns inziens ongestructureerde, onbekende en 'subjectieve' karakter van hinder acht hij de Ke even gerechtvaardigd als elke andere specifieke benadering. Bezwaren tegen de Ke worden wel weggeschoven onder de mededeling dat ieder land een eigen hindermaat heeft, wat inderdaad ook de realiteit is.

Aansluiting van de maat met de gemeten materie wordt als het ware niet meer nagestreefd. De parallel met tabel 3.2 is hier compleet, alleen de 'objectiviteit' van het uiteindelijke criterium, de Ke, is hier op het eerste gezicht veel overtuigender: decibellen zijn te meten en de Ke-som is niet zó moeilijk. De eisen van het besluitvormingsproces doen de rest. Men moet toch op de een of andere manier, ook interdepartementaal, tot elkaar kunnen komen. Van Gunsteren en Van Ruyven merken hierover op:

Zolang de gemeenschappelijke taal van wetenschappers bij de beoordeling van elkaars voorstellen en bijdragen positivistisch is en de relevante beleidsbijdragen ook in deze termen wordt geduid, kan positivisme dominant blijven zonder dat dit een overtuiging van de meerderheid der betrokkenen vertegenwoordigt.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> H. van Gunsteren en E. van Ruyven, 'De structuur van onwetendheid'; in: H. van Gunsteren en E. van Ruyven (red.) *Bestuur in de ongekende samenleving*; Den Haag, Sdu, 1995, blz. 184.

Tabel 5.1 Overzicht

<i>Kwantitatieve milieuhygiënische effecten</i>	4S1/1990	AOO/2003=2015	4S2/2003	AOB/2015	5P/2003	5P/2015	5G/2003	5G/2015	5P/MMA/OK	5P/MMA/VK	5GG/MMA/OK	5GG/MMA/VK
<i>piekuurvraag:</i>												
- gemiddelde piekuurvraag	38	51	51	68	51	68	51	68	68	68	68	68
- piekuurvraag 30e piekuur	49	63	63	77	63	77	63	77	77	77	77	77
vliegtuigbew. (x1000)	207	308	308	432	308	432	308	432	432	432	432	432
passagiers (x1.000.000)	16,5	26,5	26,5	38,6	26,5	38,6	26,5	38,6	38,6	38,6	38,6	38,6
vracht (x1.000.000 ton)	0,6	1,3	1,3	2,9	1,3	2,9	1,3	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
<i>capaciteit:</i>												
- jaarcapaciteit (x1000)	326	578	595	578	680	680	595	595	650	690	610	665
- piekuurcapaciteit	49	66	73	66	83	83	73	73	80	83	75	81
<i>beschikbaarheidspercentage landingscap. winter:</i>												
- gemiddelde capaciteit [%]	68	68	80	-	94	87	79	70	-	-	-	-
- 30e piekuur [%]	68	60	60	-	87	87	70	70	-	-	-	-
<i>punctualiteit:</i>												
- bij gemiddelde piekuurvraag	4	1,5	1	-	-	<1	-	1,6	<1	<1	<1	<1
- bij piekuurvraag 30e piekuur	8,9	9,5	6,0	-	-	2,5	-	12,7	-	-	-	-
woningen >35 Ke	19461	12571	12767	30408	7524	12572	8166	13982	11539	9931	10043	8085
woningen >40 Ke	7104	6831	6967	11145	3140	6099	4126	6907	5401	4838	3301	3293
woningen >65 Ke	51	30	30	56	72	124	34	55	210	137	168	100
ernstig gehinderden > 20 Ke	120966	51828	52846	71671	35637	54923	31596	47655	44645	40944	38935	35334
oppervlakte (km2) > 35 Ke	131	107	108	152	117	156	112	147	149	144	140	137
woningen van na 1990 >20Ke	24261	13316	13861	16936	12955	18410	7930	12536	15485	18450	12736	15576
woningen na 1990 >20 Ke (zacht)	37670	13400	13600	19365	3400	12800	2300	5100	14000	11800	12100	13100
woningen na 1990 >30 Ke (zacht)	3700	1000	1000	5000	500	3000	200	0	700	800	700	700
eenheden in complexen onzestendig > 35 Ke	3276	3224	3224	3294	3204	3204	3204	3224	2407	1673	1027	346
eenheden in complexen onzestendig > 20 Ke	5805	4403	4403	4524	4121	4598	3526	3772	4312	4294	3687	3669
begraafplaatsen >35 Ke	46	20	21	49	3	5	5	5	5	5	5	5
woonboten >35 Ke	181	164	165	179	100	121	112	132	115	92	106	91
woonwagens >35 Ke	22	11	11	28	8	19	6	15	14	12	14	12
leerlingen in scholen >35 Ke	6254	3840	4330	10553	2717	3767	2727	4513	2470	1976	2487	1993
ziekenh. (bedden) >35 Ke	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
bej.serv.bedden	794	671	671	1019	212	336	244	547	336	204	212	80
verpl/verz bedden	474	630	630	866	46	46	340	630	68	0	68	0
psych.inr. bedden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ziekenh. (bedden) >20 Ke	4268	1768	1768	1768	539	974	255	1049	539	539	0	0
bej.serv.bedden	8890	4970	4970	6098	2897	4976	2818	3814	4003	3440	2068	1862
verpl/verz bedden	4646	3658	3658	3966	2520	3498	1980	2190	2957	2829	2126	1998
psych.inr. bedden	918	0	0	1063	0	0	0	1063	0	482	0	482
punt K Aalsmeer (Ke)	43,1	46,5	47,7	49,8	50,6	53,9	49,5	52,8	18,2	19,9	17,7	19,5
woningen met in slaapkamer $L_{Aeq} > 20$ dB(A)	398806	48781	48781	105606	40220	78796	32055	99514	79286	79768	104764	102662
idem $L_{Aeq} > 25$ dB(A)	57242	6309	6309	17714	3184	13272	3797	14758	15564	16268	22337	23396
idem $L_{Aeq} > 27$ dB(A)	22359	3920	3920	7842	1278	4390	1866	4712	4543	4426	5148	5049
geluid weg: woningen (incl Schipholverkeer)	277911	267808	267808	279298	267808	282016	267808	282016	282016	282016	282016	282016
geluid weg: gehinderden	207344	190940	190940	189428	190940	191408	190940	191408	191408	191408	191408	191408
geluid weg: woningen (excl Schipholverkeer)	-	264719	264719	-	264719	273824	264719	273824	273824	273824	273824	273824
geluid weg: gehinderden	-	188000	188000	-	188000	185381	188000	185381	185381	185381	185381	185381
geluid rail: woningen	249432	277527	277527	327239	277527	327239	277527	327239	327239	327239	327239	327239
geluid rail: gehinderden	159443	171192	171192	192151	171192	192151	171192	192151	192151	192151	192151	192151
geluid industrie: woningen	273508	273983	273983	273983	273983	273983	273983	273983	273983	273983	273983	273983
geluid industrie: gehinderden	190215	179846	179846	179846	179846	179846	179846	179846	179846	179846	179846	179846
geluid luchtvr.: woningen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
geluid luchtvr.: gehinderden	607521	-	510715	532017	-	512281	-	511110	-	-	499587	499603
cumulatie: woningen (incl Schipholwegverkeer)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
cumulatie: geluidgehinderden (incl Schipholwegverk.)	622885	-	542046	553876	-	542500	-	533690	-	-	527597	529686
IR: inwoners > 10 <sup>5</sup>	212	662	544	1238	974	1167	660	1014	391	560	279	404
IR: inwoners > 10 <sup>6</sup>	9302	9707	8718	12333	7303	8511	7098	9874	9179	6588	8144	5370
IR: inwoners > 10 <sup>7</sup>	99790	151028	142523	179579	136623	157674	151551	176885	149416	151224	176584	174065
IR: woningen > 10 <sup>5</sup>	78	259	206	523	365	454	248	410	155	223	111	161
IR: woningen > 10 <sup>6</sup>	3902	4202	3692	5590	3025	3639	3065	4442	4173	2836	3714	2303
IR: woningen > 10 <sup>7</sup>	40758	65977	61669	83162	57954	70755	66835	81993	66521	66333	79472	77370
inw. <98 pct/10Ge/m <sup>3</sup>	38	3	16	30	0	83	21	80	83	83	28	28
inw. <99,5 pct/10Ge/m <sup>3</sup>	165	39	39	90	120	203	109	170	208	245	383	403
inw. <98 pct/1Ge/m <sup>3</sup>	84425	11533	13034	44963	13951	72474	22457	66408	74719	81976	85141	92318
inw. <99,5 pct/1Ge/m <sup>3</sup>	480467	81801	88144	237596	121991	358286	112267	343620	362337	384666	392242	426189

Bron: Project Mainport & Milieu Schiphol, *Integraal Milieu-effectrapport Schiphol en omgeving*, Den Haag 1993, blz. 173.



## 5.5 Elementen voor alternatieve strategieën

Er zijn andere manieren van aanpak denkbaar die ervan uitgaan dat op rijksniveau wordt erkend dat ontwikkelingen van luchthaven en luchtverkeer voor verschillende actoren een verschillend probleem (bedreiging, uitdaging) vormen. Bij dergelijke complexe projecten is bezinning op de juiste toedeling van probleem en zeggenschap aan overheidsniveaus cruciaal. De bestrijding van dan wel compensatie voor negatieve externe effecten kan bijvoorbeeld aan lagere overheden worden overgelaten. Als daarbij een zo los mogelijke koppeling tussen niveaus wordt nagestreefd, kunnen lokale overheden er eventueel nog 'niet uit zijn' zonder dat op rijksniveau hoeft te worden gewacht met de nodige stappen voor het spaarzaam situeren van een banenstelsel zelf en wat daar op de grond fysiek bijhoort. De pretentie en frustrerende plicht van volledige kennis over de negatieve effecten hoeft dan niet meer hoog te worden gehouden. De eigen werkelijk gemeente overtuiging 'dat men het niet precies weet', mag het daglicht zien. Zo'n decentralisatie van inpassingsvraagstukken verhindert niet dat men op decentraal niveau eventueel *dezelfde* oplossingen zou kiezen. Wel neemt het twee cruciale hinderbronnen weg: het niet aan de orde kunnen stellen van bepaalde problemen in de daarvoor geëigende omgeving en een rijksoverheid die niet waarmaakt wat er besloten wordt (nl. voor decennia gegarandeerde milieugrenzen, die 3 jaar na de beslissing alweer ter discussie komen). En positiever geformuleerd: kijkend door de bril van de diverse culturele oriëntaties ontstaat er een ruimer zicht op hoe met tegengestelde voorkeuren om te gaan en welke elementen 'complementair' kunnen zijn. De onderstaande elementen zijn het resultaat van een gedachten-experiment onzerzijds.

### *Elementen vanuit een individualistische voorkeur, motto: concurreren*

- Besluiten van het rijk op niveau I, de spaarzame situering van de uitgebreide luchthaven, blijven richtinggevend. Op de niveaus II en III zou een individualistisch scenario kunnen inhouden dat het eigen initiatief en eigen risico veel meer zouden worden benadrukt. Er is geen reden voor een woningbouwstop in de 35 Ke-zone. Onzichtbaarheid van gezondheidseffecten betekent in deze visie dat ze er ook inderdaad niet zijn. Er is dus geen reden om dit gebied vrij te houden, maar er is ook geen reden om de groei van de luchtvaart op die plek aan grenzen te binden. Er ontstaat een innige symbiose, waarin overigens veiligheidszones en functionele geschiktheden (in de zwaarste geluidszones vooral bedrijven) wel degelijk gehonoreerd worden.

- Compensatie voor geluidshinder geschiedt via het toekennen van (beperkte) eigendomsrechten van de kolom lucht boven woongebieden aan (verenigingen van) bewoners. Luchtvaartmaatschappijen, de luchthaven en luchtvaartgebonden bedrijven vormen samen een bedrijf (Het Bedrijf) dat overvlieg rechten ofwel rechtstreeks 'opkoopt' of in natura compenseert door geluidsisolatie. Er is daarbij een voorkeur voor het rechtstreeks opkopen van de overvlieg rechten voor periodes van bijvoorbeeld 5 jaar, omdat daarmee gevoeligheid blijft bestaan voor de verkeersdrukke, vliegtuigtechniek, route-optimalisatie en vliegersdiscipline. Bewoners kunnen met het geld doen wat zij willen. Systematisch afwijkend vlieggedrag van luchtvaartmaatschappijen kan aan de kaak worden gesteld in de vorm van een eis tot naleving van het contract of schadevergoeding. Dit onderhandelingsproces is blijvend; de geluidsheffing op vliegtickets – waaruit nu het isolatieprogramma wordt betaald – wordt na 2003 dus niet afgeschaft; er wordt een geluidsheffing op luchtvracht ingesteld. Het Bedrijf koopt panden, terreinen onder de belangrijkste aan- en uitvliegroutes op en verhuurt die aan werknemers of ontwikkelt ze tot bedrijven- en kantorenterreinen.
- De Schiphol-regio lobbyt sterk *tegen* een tweede luchthaven en *remote runways*, vanwege de stagnatie van de economische ontwikkeling die daarvan uit zou gaan. Vergroting van geluidgehinderde gebieden kan op dezelfde wijze worden opgevangen/gecompenseerd als hierboven aangeduid. De gestelde grenzen aan de groei worden opgeheven.

*Elementen vanuit een egalitair/enclavistische voorkeur, motto: vrijwaren*

- In een egalitair/enclavistisch model ligt de nadruk op bewonersmacht ten behoeve van beperking van blootstelling, op beperking van de groei van het luchtverkeer, op het vrijwillige karakter van die blootstelling als die onvermijdelijk is en op bewonerszeggenschap over geluidsisolatie. Lokale overheden besluiten tot een bouwstop voor woningen in de 35 Ke-zone en tot het amoveren van woningen en bedrijven binnen de IR  $10^{-6}$ /jaar risicocontour (= nu wordt gecomoveerd binnen de  $5 \times 10^{-5}$ /jaar contour, die aanzienlijk kleiner is). Binnen de 50 Ke-contour wordt bewoners de mogelijkheid geboden te verhuizen doordat hun huis wordt aangekocht tegen marktwaarde plus een verhuisvergoeding. Die huizen mogen niet opnieuw worden bewoond, min of meer zoals nu geldt binnen het 65 Ke-gebied. Binnen die contour resteren op den duur alleen bedrijven. Binnen de 45 Ke-contour wordt ook een vergelijkbare opkoopregeling van kracht, maar zonder verhuisvergoeding. Deze huizen worden – na isolatie – wel

opnieuw verkocht of verhuurd. Er ontstaat zo langzaamaan een vrijwillig blootgestelde populatie.

- Naast de bouwstop start ook het geluidsisolatieprogramma bij 35 Ke (i.p.v. bij 40). Het isolatieprogramma en de opkoopregeling worden uitgevoerd door een openbaar nutsbedrijf, bestuurd door gemeenten en een cliëntenraad, gedomineerd door de milieubeweging. De technische specificaties zijn vergelijkbaar met het huidige isolatieprogramma. Organisatorisch is er in zoverre een verschil dat wie eenmaal het isolatieaanbod heeft afgewezen, daarop kan terugkomen. Het programma wordt dan ook na 2003 voortgezet. Er wordt ruimhartig omgegaan met isolatie aan de grenzen van het 35 Ke-gebied (daar: lichte eigen bijdragen), onderhoud en vervanging van de isolerende voorzieningen behoren tot het pakket. Een en ander wordt bekostigd uit een forse verhoging van de geluidsheffingen op tickets, invoering van eenzelfde heffing op vrachtvervoer, en voortzetting van de heffing na 2003. Wanneer na 2007 uit die bron overschotten ontstaan, worden die besteed aan investeringen in veiligheids- en groenvoorzieningen in de directe leefomgeving.
- De regio lobbyt voor het behoud van Schiphol als enige nationale luchthaven, inclusief de huidige grenzen van 44 miljoen passagiers en de vastgestelde geluidsgrenzen. ‘Het is al moeilijk genoeg, kijk eens wat er allemaal bij komt kijken om het regionaal nog net aanvaardbaar te houden en Nederland moet een voorbeeld zijn in verband met bescherming van de atmosfeer.’ De aanwezige bevolking rond de luchthaven verdedigt als het ware de atmosfeer tegen verdere aantasting door de luchtvaart.

*Elementen vanuit een hiërarchische voorkeur, motto: ordenen*

- Op de niveaus 1 en 2 (spaarzaam gesitueerde uitgebreide luchthaven en bouwstop binnen 35 Ke-contour) komt dit overeen met het vigerend beleid. De aanpassingen geschieden op niveau 3: compensatie van geluidshinder. Er komt meer bewonerszeggenschap. Bewoners kunnen kiezen uit twee pakketten: één dat geheel overeenkomt met de huidige opzet (Schiphol voert uit namens de rijksoverheid, administratieve rechtsbescherming, traject A), en één die wordt uitgevoerd door een openbaar nutsbedrijf in handen van gemeenten (contract, traject B). Technische specificaties blijven zoals de huidige en in traject A wordt de isolatie nog steeds slechts eenmaal aangeboden. In beide trajecten kan na 2003 geen contract meer worden afgesloten en eindigen de werkzaamheden uiterlijk ultimo 2004. De bedrijven concurreren op service

(tijdstip van de verbouwing!), omvang van eigen bijdragen en de mogelijkheid van extra's.

- Regionale overheden gaan met de luchthaven, luchtvaartmaatschappijen en luchtvaartgebonden bedrijven convenanten aan, waarin de bedrijven zich verbinden werknemers middels arbeidsvoorwaardenbeleid te stimuleren (niet dwingend!) in de zwaarder geluidsbelaste gebieden te gaan wonen. Dit met het oog op mobiliteitsreductie en een evenwichtige verdeling van lusten en lasten van de luchthaven.
- De regio lobbyt voor handhaving van geluidsgrenzen en de 44 miljoen passagiersgrens en voor de aanleg van *remote runways* voor de kust van IJmuiden.

*Elementen vanuit een fatalistische voorkeur, motto: aanpassen*

- Gemeenten en provincie voeren hun eind jaren '90 reeds aangekondigde bouwplannen in geluidszones uit. Na de mededeling dat men anders naar het Groene Hart moet uitwijken, gaat het rijk akkoord. De woningen worden grif verkocht/verhuurd, de bedrijventerreinen en kantoren goed bezet. Gezondheidseffecten worden niet waargenomen. Enkele bewoners zijn buitengewoon actief in een *public panel* van de luchthaven. Zij zijn in staat ook voor andere nadelen dan de geluidsoverlast compensatie te krijgen.
- De regio is verdeeld over de toekomst. Amsterdam wil *remote runways* in de Markerwaard, Haarlemmermeer wil deze in zee. De KLM wil dat Schiphol niet wordt opgesplitst. Elke voorkeur mobiliseert voldoende tegenstand om niet te worden gerealiseerd. De fysieke capaciteit van een 5-baans Schiphol is ruim voldoende, zodat een toestand van permanente 'normoverschrijding' resulteert.

## 5.6 Conclusie

De aanpak van het Schiphol-probleem is een typisch voorbeeld van een hiërarchische aanpak. Alles draait om het stellen van grenzen die objectief controleerbaar zijn op grond van wetenschap (de Ke's) of die op een andere manier 'hard' te maken zijn (het aantal passagiers). Ordening, het 'juiste' gewicht van overwegingen, de 'juiste' onderlinge verhouding van de betrokken actoren, daar gaat het om. Het uitgangspunt is dat zekerheid geboden moet worden en dat dat ook kan. Er ontstaat een *package deal*, waarbinnen alles met alles samenhangt en elk onderdeel op zijn plaats wordt gehouden door de centrale overheid.

Omvattende en juiste kennis is het fundament van deze aanpak. De ironie is echter dat verbeterd denkwerk – om van de maatschappelijke dynamiek zelf nog maar niet te spreken – het vertrouwen in een dergelijke aanpak niet vergroot, maar ondermijnt. Voortschrijdende inzichten knagen aan gegarandeerde zekerheden. De centrale peiler onder het Schiphol-bouwwerk, de Ke, is sterk kwetsbaar voor dit type ontwikkeling, alleen al omdat het belangrijke determinanten van hinder die buiten het strikt akoestische liggen, buiten beschouwing laat. De mens is geen geluidsregistrerende machine, maar een wezen dat geluid gaat interpreteren, in het geval van Schiphol als indicatie van een centralistisch beleid, waarin alles voor hem ‘geregeld’ is. In het omgevingsbeleid voor Schiphol ontbreken elementen uit de individualistische en fatalistische oriëntaties. Juist deze *package deal* zelf en de eruit voortvloeiende centrale sturing kunnen hinderbronnen zijn. Is een standaardpakket voor woningisolatie het antwoord op de teloorgang van de zeggenschap over eigen individuele leefomstandigheden, of juist een bevestiging daarvan? Wat is de winst van centrale garanties tegenover het verlies van zeggenschap van lokale overheden en het gebrek aan directe wisselwerking tussen bewoners van het gebied en luchtvaartmaatschappijen en luchthaven? Dat zijn kwesties die alleen aan de orde kunnen worden gesteld als ook over de schutting wordt gekeken en de hiërarchische beleidsbril even wordt afgezet. Dan kan ook hier een variant op de basisvraag van het ruimtelijk beleid worden herkend: ‘het ingrijpen van overheden in de vrijheid van grondeigenaren om de grond naar eigen inzicht te gebruiken’.

Het voordeel van een uitwisseling tussen de oriëntaties van concurreren, vrijwaren, ordenen en aanpassen is dat het mogelijk wordt het omgaan met de luchthaven te zien als een proces dat voortgaat totdat de luchthaven gesloten wordt. Dynamiek wordt normaal in plaats van een bedreiging van de gegarandeerde arrangementen. Claims van volledige kennis zijn overbodig. Zeggenschapsverdeling wordt niet gefixeerd maar blijft onderwerp van debat, onderhevig aan wisselende coalities, inzichten en behoeften. De luchthaven en de luchtvaart worden vermaatschappelijkt, gepolitiseerd in plaats van vertechnocratiseerd. En door niet alles van alles afhankelijk te maken, door de *package deal* op te breken wordt het mogelijk diversiteit in het omgaan met luchtvaart te stimuleren zonder dat daardoor harde beslissingen zoals uitbreiding van de luchthaven onmogelijk worden.

## 6. CASUS DE BLAUWE STAD

In het Oldambt is het de opgave om de leefbaarheid van het gebied te versterken. In een gezamenlijk leerproces trachten overheden, bewoners en gebruikers van het gebied iets nieuws te creëren, maar met respect voor de regionale eigenschappen van geografie en bevolking. Niet keuze tussen oriëntaties, maar benutten van variëteit staat in deze casus centraal.

### 6.1 Achtergrond, maatschappelijk veld

Economische en fysieke expansie en innovatie is vanouds kenmerkend voor het Oldambt. Motor was de occupatie en exploitatie, vanuit één smalle ontginningsbasis<sup>1</sup>, van woeste gronden: de vruchtbare Dollardklei in het noorden en de brandbare veengronden in het zuiden ('het Koeweit van de zeventiende en achttiende eeuw'). Risicozoekend ondernemerschap, institutionele consolidatie en een sterke gemeenschapszin vulden elkaar aan. Tot in de twintigste eeuw behoorde de streek tot de meest welvarende landbouw- en industriegebieden van ons land, zij het dat zich vanaf het midden van de negentiende eeuw een steeds scherpere scheiding ontwikkelde tussen rijke graantelers en arme arbeiders en keuterboeren<sup>2</sup>. In de jongste decennia gleed de streek geleidelijk af. Hoogopgeleiden en jongeren trokken weg, het voorzieningenniveau nam af. De oorzaken hiervan liggen ver buiten de greep van de regionale en lokale actoren:

- een groot deel van de (traditioneel sterke) nijverheid in het zuiden van het gebied (aardappelmeel, strokarton, scheepsbouw) verdwijnt;
- crisis in de akkerbouw;
- heroriëntatie van het Europese landbouwbeleid;

---

<sup>1</sup> Oorspronkelijk was het gebied van de huidige Dollardpolders een redelijk welvarend veeteeltgebied op vooral (laag)veengronden. Door zeespiegelrijzing, veenklink, en slecht dijkbeheer, kon de zee tussen de 13e en 16e eeuw oprukken tot de zandige randen van het onbegaanbare hoogveengebied. De bevolking, geconcentreerd op deze randen, was veroordeeld tot een karig bestaan. De zee ruimde echter de laagveengronden op en zette de vruchtbare klei af, de grondslag van latere welvaart.

<sup>2</sup> Die waren niet armer dan hun lotgenoten elders. De bloeivan (eerst) het anarchisme en (later) het communisme in deze streek schrijft men niet meer toe aan meer armoede en uitbuiting, maar aan de breuk tussen rijk en arm in het midden van de 19e eeuw. Voordien was er één, sterk egalitaire, gemeenschappelijke, ideële en (sobere) materiële cultuur gesmeed door natuurlijke en politieke externe bedreigingen. Begin van de 19e eeuw gaat men nog samen over naar verlichting en secularisatie, maar kort daarna wordt de band door de grote boeren onder invloed van de landbouwcrisis verbroken. Andere bindende krachten hadden reeds aan belang ingeboet. De grote boeren worden ultra-liberaal, de arbeiders kiezen een seculiere variant van de egalitaire bevindelijkheid: anarchisme en communisme. Dit speelt door in reacties op de Blauwe Stad.

– een niet bijzonder wervend (landschappelijk en sociaal) woonklimaat<sup>3</sup>.

In de landbouw laat de overtolligheid van grond op EG-niveau zich weliswaar niet rechtstreeks vertalen in spontane contractie, maar er is wel sprake van vergrijzing, gebrek aan bedrijfsopvolgers en van een sterk interen op kapitaal.

De huidige, mede door deze factoren bepaalde, maatschappelijke constellatie in het Oldambt is veel complexer dan blijkt uit de schematische analyses en standpunten die naar buiten worden gebracht via het filter van de institutionele sectoren en hun vertegenwoordigers in bestuurlijke en adviserende organen. Zelfs als we ons beperken tot de meest belangrijke partijen, dan vinden we daarbinnen en daartussen niet alleen belangen-tegenstellingen en -overeenkomsten die zouden passen in een hiërarchisch verwachtingspatroon, maar ook belangrijke culturele differentiaties.

### *Boeren*

Boeren gaat het in de eerste plaats om ruimtelijke condities voor een toereikend inkomen uit de landbouw, voor bedrijfscontinuïteit en (meer ideëel) voor de voedselvoorziening. Daarnaast zijn van belang imponderabele, met de historische identiteit samenhangende zaken als boerenvrijheid<sup>4</sup> en een lange traditie van fysieke expansie (de Dollardpolders) en een innovatieve instelling. De discussies over de braaklegregeling en over de wenselijkheid van extensivering zijn erg belangrijk. Nu het niet goed gaat met de akkerbouw, en de diversificatie van de agrarische bedrijvigheid (inplaatsing van melkveehouderij, intensieve veehouderij en vollegrondsgroenteteelt, agrificatie, extensivering t.b.v. bijzondere producten) nog onvoldoende soelaas biedt, is de braaklegregeling een welkom instrument. We zien hier echter meteen ook een flinke scheur binnen het landbouwfront.

Voor de individualisten vormt de braaklegregeling gewoon een extra manier van geld verdienen, een onderdeel van de diversificatie, en is ook omzetting in blijvend bos of een andere goed betaalde vorm van definitieve onttrekking aan de landbouw een reële optie. Sterker: men vindt het wel logisch dat op macroniveau contractie van het landbouwareaal

---

<sup>3</sup> Het Drentse platteland, met vergelijkbare problemen, is een prettig en welvend woongebied gebleven. Landschap en sociale omgeving zijn kennelijk aantrekkelijk, auto en vrieskist compenseren het verlies van lokale voorzieningen.

<sup>4</sup> Vrij van landsheerlijk gezag, feodaliteit en stedelijke dominantie; vrij tot het nemen van beslissingen over de eigen grond, tot het aangaan van associaties met andere vrijen teneinde gezamenlijke doelen na te streven (waterhuishouding, inpoldering, verdediging tegen externe bedreigers). In termen van de culturele wereldbeelden is hier dus wel 'groep', maar weinig 'gezag'.

plaatsvindt als de productiviteit sneller toeneemt dan de vraag naar landbouwproducten, en men wil daarop best inspelen, als het maar 'schuift'. Het EG-beleid biedt ook marktkansen. Veel meer moeite heeft de individualist met een algemeen streven naar extensivering, zeker als dat verplichtend zou zijn en neerkomt op een verbod om uit het productieve areaal te halen wat er in zit. Bij extensivering mag de inzet van energie en grond- en hulpstoffen dan wel per hectare relatief laag zijn, maar per eenheid product is dat bepaald niet het geval. Dat is zowel slecht voor de economie als voor het milieu. Het door vlakdekkende extensivering in productie houden van het huidige landbouwareaal doet de individualist denken aan de 'volledige werkgelegenheid' onder de sovjets: het is *newspeak* voor onderbenutting en inefficiëntie. Bewust gestuurde algemene extensivering verstoort de markt met enerzijds overschotten aan sommige producten (natuurvoeding, boeren-natuur, arcadisch boerenland<sup>5</sup>), maar anderzijds tekorten: agrarisch land waar de ondernemingsdrift vanaf straalt (vaak met hoge recreatieve waarde), spectaculaire specialisaties en innovaties, contrasten in het landschap en door de contractie tevens grote, vaak woeste natuurrecreatiegebieden (water, moeras, open land, bos) op voormalige landbouwgronden. Marktconforme concentratie (eventueel gefaciliteerd door collectieve arrangementen) en contractie is het parool. Dat dat ook gebieden oplevert waar überhaupt geen vraag meer naar is (*res nullius*, woeste grond, *Wüstung*<sup>6</sup>), bevestigt het individualistische beeld van de onbeperkte *resources*.

Voor meer egalitair ingestelde boeren is het, gelet op wat zij zien als de (bedreigde) taak van de landbouw op macroschaal (voedselvoorziening) en op regionale schaal (sociaal-culturele en economische hoofddrager van de streek), doodzonde om zelfs één hectare beste landbouwgrond definitief uit productie te nemen. De periode van overproductie zal in deze visie spoedig voorbij zijn (door de diversificatie, maar ook door de om milieuredenen onontkoombare extensivering). Bovendien hoeft een overschot op macroschaal (als het er al is) niet te betekenen dat er ook op regionale schaal een overschot is. Areaalverkleining binnen een regio riskeert het draagvlak (loonwerkers, aanvoer- en afzetstructuur) voor de

---

<sup>5</sup> Aan de vraag naar 'boeren natuur' en 'traditioneel agrarisch landschap' kan worden voldaan met een beperkt deel van het areaal, gelegen op een aantal kansrijke plekken, met name in de nabijheid van de steden, de kusten en andere in recreatief opzicht spectaculaire natuurverschijnselen. Een teveel van dit soort landschap maakt de spoeling dun.

<sup>6</sup> Voor ons hebben deze termen sinds kort alleen nog historische betekenis. De ontginningsruimte die tot in de tweede helft van deze eeuw nog bestond (nog onbeheerd en ongebruikt gebied, de andere kant van de frontier) is verdwenen, niet door fysieke maar door mentale ontginning: de woeste gronden zijn in hun onbewerkte gedaante van essentiële betekenis verklaard, nl. als natuur. Dat niet iedereen op de wereld dit inzicht al deelt, is een bron van morele verontwaardiging die 'ons' (de goeden, die de ondergang willen afwenden) haarscherp scheidt van 'hun' (de slechten, die van '*après nous le déluge*').



overblijvend. Dit klemt temeer omdat volgens velen de agrarische toekomst van dit gebied ligt in een soort gemengd bedrijf op regionale schaal: elkaar aanvullende bedrijven met akkerbouw, melkveehouderij en bio-industrie. Het hiërarchische, op het letterlijk in voorraad houden van landbouwgrond gerichte braakleginstrument is aanvaardbaar onder de strikte voorwaarde dat het ook echt gaat om *set aside* voor later, dat intussen alles wordt gedaan aan diversificatie en dat boerenland in boerenhand blijft<sup>7</sup>. *Set aside* als instrument van *definitieve* onttrekking wordt afgewezen. Extensivering is voor egalitair (en hiërarchist) een aansprekende optie. De boer is (of blijft) aldus behalve een producent van goederen ook een producent van maatschappelijke diensten, iets waarvoor zowel de collectiviteit als de consument iets over moeten hebben: natuur in en langs watergangen, op overhoeken in beperkte mate zelfs op akkers en weilanden, en een aangename recreatie-omgeving.

### *Natuur- en landschapsbeschermers*

In de wereld van de natuurbescherming laten hiërarchistische, individualistische en egalitaire zienswijzen zich vrij zuiver identificeren. Dat is ook niet zo'n wonder: de bevinding (Holling, Timmerman) dat uiteenlopende natuurbeheerders in situaties die fysiek nauwelijks van elkaar verschillen, totaal verschillende beheersstrategieën volgen, was één van de vertrekpunten voor de ontwikkeling van de culturele theorie.

In ambtelijke kringen en in een flink deel van de particuliere natuurbeschermingsinstanties domineert het hiërarchisch wereldbeeld. Naarmate we de ecosystemen en de voorwaarden waaronder deze kunnen bestaan beter kennen, kunnen we ze beter beheren, beheersen, voorspellen en reproduceren. In de vorm van 'natuur-doeltypen' liggen blauwdrukken klaar voor het maken van nieuwe en het 'verbeteren' van bestaande natuurgebieden, alles op plaatsen die zijn aangewezen in een top-down planningssysteem (Ecologische Hoofdstructuur, Provinciale EHS en soms Gemeentelijke EHS). Het lagere overheidsniveau is ten opzichte van het hogere per definitie het 'uitvoeringsniveau'. Voor concrete gebieden worden inrichtings- en beheersplannen gemaakt waarin tevoren bepaalde natuurdoeltypen worden uitgewerkt. Wijkt de feitelijke ontwikkeling af, dan dient te worden bij-

---

<sup>7</sup> Het idee dat de landbouw beschikt over een 'grondvoorraad', die middels beheer geschikt wordt gehouden voor toekomstige agrarische exploitatie, is een novum. In het verleden kende men slechts expansie (waarbij ontgonnen 'onland' zo snel mogelijk in exploitatie werd genomen) of van contractie (waarbij landbouwgrond werd prijsgegeven aan de verwoestende krachten der natuur).

gestuurd. Het 'schiereiland van Winschoten' ligt in de EHS, en dient mitsdien te worden ingevuld met natuurdoeltypen uit de rijkscatalogus.

Egalitaire natuurbeschermers zijn in het algemeen niet erg gecharmeerd van natuurontwikkeling. Hun referentiekader bestaat uit verloren paradijzen, elk op zich uniek, en hun hoop en inzet betreft de redding van de laatste snippers van paradijzen die nog over zijn <sup>8</sup>. Natuurontwikkeling is de propaganda van projectontwikkelaars, schaamgroen voor economische expansie. Iedere plek is uniek en onvervangbaar. Voor egalitair gaar het dan ook om bescherming van de nog bestaande natuurwaarden, de bestaande natuurterreinen voorop, en de schaarse waarden in de landbouwgebieden op de tweede plaats. De landbouwontwikkeling dient streng te worden beteugeld.

Individualisten zijn er op dit vlak ook, zij het dat ze in de natuurinstituten een nog beperkte (maar toenemende) rol spelen. Ook zij hebben oog voor uniciteit, maar die is van een andere aard dan bij de egalitair. Elke plek is anders dankzij vindingrijkheid een aanpassingsvermogen van de natuur. De Oostvaardersplassen en de stadsmilieus zijn ecologisch waardevol, uniek en onverwacht. Ook elders zullen mooie dingen gebeuren als de natuur zijn gang kan gaan, al dan niet in een setting met veel mensen.

#### *Laaggeschoolde autochtonen*

De laaggeschoolden gaat het vooral om (ruimtelijke condities voor) niet-agrarische werkgelegenheid met weinig scholingseisen (zo mogelijk in de vroeger zo sterke industrie, zo nodig in logistiek en dienstverlening) en om de voorzieningenstructuur in de dorpen (winkels, gezondheidszorg, openbaar vervoer), alsook om met de historische identiteit samenhangende zaken als 'gelijkheid' en het tegengaan van bevoorrechtting van sociale groepen.

#### *Hoger geschoolde allochtonen*

De hoger geschoolden (veelal nieuwkomers, met prettig, betaald werk of een goed pensioen) gaat het in de eerste plaats om een prettige woonomgeving (natuur als decor) aan

---

<sup>8</sup> Dat veel van die paradijzen *man-made* zijn doet er in egalitair perspectief niet toe. De toenmalige mens leefde in harmonie met de natuur. Maar hoe zit het dan met paradijzen als de Oostvaardersplassen het IJmeer? Waardevol, inderdaad, maar ontstaan ten koste van een onvergelykelyk veel waardevoller eco-paradijs: de Zuiderzee. Bovendien: een toevallige goede ervaring is geen vrijbrief voor experimenten.

of nabij de rand van suburbane structuren, dicht bij diverse recreatiemogelijkheden, om het instandhouden van basisvoorzieningen in de dorpen en om vrij baan voor mobiliteit.

## 6.2 Ontwikkeling van het ruimtelijk beleid tot in de jaren '90

Het 'normale' ruimtelijke beleid werkt als een filter waardoor vooral de hiërarchische waarheid tot gelding komt. Een trendbreuk hoort niet tot het deel van de wereld dat een hiërarchist kan waarnemen en waarmee hij kan omgaan, laat staan dat hij er een zou kunnen opwekken. De sectoren die samen het hiërarchisch universum vullen, baseerden hun ruimtelijke en andere beleidswensen op trendextrapolaties. Dat kwam in dit gebied de laatste tijd neer op het ordelijk doen verlopen van de aftakeling. Het ruimtelijk beleid werd in de loop der jaren dan ook steeds somberder. De discussie ging niet over nieuwe impulsen, maar over de vraag of en, zo ja, waar in het Oldambt de braaklegregeling mocht worden gebruikt voor bosontwikkeling. En als men tot de conclusie kwam dat moest worden geprobeerd de landbouw te diversificeren, dan kwam men niet veel verder dan de mededeling dat nieuwkomers weinig in de weg zou worden gelegd en dat enige zorg voor en versterking van het landschap wellicht iets positiefs zou toevoegen aan het imago van de streek. Actieve facilitering op basis van de bijzondere karakteristieken van de streek ten behoeve van vestiging van agrarische en andere bedrijvigheid, kwam niet van de grond. Intussen ging het economisch niet beter en boette het gebied, ruimtelijk en sociaal-cultureel steeds verder in aan wervingskracht en zelfrespect. De uitgestrekte vruchtbare kleigronden, eens de trots van het land, werden stilaan als last gezien.

### *Oldambtmeer*

In 1990 werpt de Oldambtster architect Jan Timmer een steen in deze vijver. Hij stelde voor om op korte termijn 3000 hectare en daarna nog eens 1000 hectare aan de landbouw te onttrekken (hetgeen ten opzichte van de 30.000 ha van het Oldambt als geheel overeenkomt met de bekende 10 à 15 % van de braaklegregeling). Daarvan zou 2500 hectare (ruwweg het gebied onder 0 m-NAP) gaan bestaan uit een met bossen omzoomd 'plassen- en merenlabyrinth', en 500 (later 1500) hectare uit uitloopgebieden (recreatievoorzieningen, van campings tot tweede huizen, bosbouw, enz.). Een archipel van particuliere eilanden zou moeten voorzien in de woon- en recreatiebehoefte van het bovenste marktsegment (vanaf 1 miljoen), dat hier veel goedkoper uit is dan in andere gebieden, waar eilanden te koop zijn. Door zo'n grootschalige ingreep zou het gebied in één klap op

de kaart van Nederland worden gezet als attractief recreatie- en woongebied, hetgeen ook ten goede zou komen aan de reeds gevestigde bevolking. Ook de landbouw zou dan een forse (kapitaal-)impuls krijgen voor diversificatie en innovatie.

Het plan werd in eerste instantie niet onwelwillend ontvangen, ook door de landbouworganisaties en vooral door de (provinciale) overheid. Een extra impuls ontstond toen in de VINEX de leefbaarheid van het platteland tot thema werd verheven en het Oldambt proefgebied werd voor regionale uitvoeringsgerichte ontwikkelingsplannen. Een breed samengestelde Stuurgroep Leefbaarheid Oldambt onderzocht de financiële haalbaarheid, de marktkansen en het maatschappelijk draagvlak nader. Daartoe werden uitgebreide consultaties gehouden. Het draagvlak bleek bij het 3000 hectareplan minder groot te zijn dan eerst gedacht. Zowel in de agrarische achterban als onder de autochtone niet-agrarische bevolking bleken grote weerstanden te bestaan tegen het onomkeerbaar onder water zetten en het bebossen van zo veel goede landbouwgrond. Die grond werd gezien als het ware toekomstkapitaal, dat over niet al te lange tijd weer nodig zou zijn voor diversificatie, agrificatie en extensivering. Het bleek niet populair om onder water te zetten wat in de loop van eeuwen met zoveel moeite en trots op de zee is heroverd. En dat voor rijkelui met hun pronkboten! Aan de woonbehoefte van de autochtone bevolking werd weinig aandacht besteed. Ook leken de dimensies wel erg groot in relatie tot hetgeen men op grond van marktonderzoek aan activiteiten zou mogen verwachten, hetgeen de financierbaarheid niet ten goede kwam.

Oldambtmeer I wekt de indruk dat het als uitgangspunt had zo veel mogelijk grond op zo eenvoudig mogelijke wijze (dus op de laagstgelegene plekken) aan de landbouw te onttrekken om daar vervolgens nuttige bestemmingen bij te zoeken. De specifieke kwaliteiten en potenties van de bestaande geografische structuur hebben slechts een beperkte rol gespeeld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verschil in geografische identiteit van gebieden die in het plan gelijk worden behandeld:

- gronden die vanouds het toneel zijn van landaanwinning en van innovatie, de kleipolders aan de zeezijde van de pleistocene ruggen die in de 15e eeuw een grens stelden aan het opdringen van de Dollard. Het grootste gedeelte van het te inunderen gebied (1700 ha ten oosten van Finsterwolde / Beerta) is vruchtbare kweldergrond;
- zand- en veengronden aan de landzijde van deze ruggen. De rest van het Oldambtmeer (800 ha) wordt gevormd door de depressie die overbleef toen het hoogveen achter de

pleistocene rug, het schotelvormige ‘Schiereiland van Winschoten’, werd afgeveend en leeggekeuterd. Deze depressie liep onder (zoet) water, werd in de 19e eeuw drooggemalen en ingericht voor een kleinschaliger en minder welvarend type landbouw.

Zo voegde het plan twee historisch-geografisch en qua identiteit totaal verschillende onderdelen van het Oldambt samen tot één meer, alleen omdat ze allebei beneden NAP liggen. Met het ‘Oldambtmeer’ verwaterde dus de structuur van het Oldambt en de identiteit van het gebied. Dit beeld werd nog erger doordat de eerste schetsen van het ‘Oldambtmeer’ suggereerde dat de cultuur-historische onderlegger (het rechtlijnige opstreckende verkavelingspatroon) zou worden vervangen door grillige structuren van kunstmatige ‘natuurlijkheid’, rechtstreeks van de tekentafel. Het bestaande cultuurlandschap werd als *tabula rasa* behandeld. Het werd ingeruild voor een nieuw cultuurlandschap dat zich van andere cultuurlandschappen onderscheidde doordat het niet op een cultuurlandschap wilde lijken<sup>9</sup>. In die zin leek het plan eerder een uiting van het negatieve Oldambtster zelfbeeld (en van een algemene natuur-hype) dan van zelfbewustzijn. En dat terwijl het juist die identiteit was die volgens vele onderzoekers mensen moest verleiden het gebied te bezoeken of zich er te vestigen.

### 6.3 Van Oldambtmeer naar Blauwe Stad

Het eerste Oldambtmeer-initiatief bleek tegen deze achtergrond niet haalbaar. Toch heeft het de stoot gegeven tot een onorthodox planvormingsproces, waarin ruimtelijk beleid werd benaderd als onderdeel van een veelomvattend primair op leefbaarheid gericht streek-rehabilitatieprogramma, en waarin de overheid het als zijn taak zag de ruimte voor particuliere initiatieven te vergroten in plaats van deze te verkleinen.

Het idee achter het Oldambtmeer-initiatief werd gered door de lancering van een nieuw, qua oppervlakte minder ambitieus maar qua uitstraling veel krachtiger concept: de Blauwe Stad (Heeling/Krop/Bekkering). Het meer werd beperkt tot de 800 hectare grote depressie in het schiereiland van Winschoten. Aanvankelijk ging het ook na deze verkleining hoofdzakelijk om een op de recreatiesector gericht project. Na enige tijd werd het echter van een

---

<sup>9</sup> Daarmee verliest het veel eigens. Wie een reclamefilm voor een dergelijk gebied ziet, ontdaan van geluid en aftiteling, kan onmogelijk zeggen waar ter wereld het zich bevindt. Het moet concurreren op een enorme markt van vergelijkbare locaties. Het Oldambt heeft geen bijzondere klimaatvoordelen, noch aanvullende attracties. Blijft alleen de mogelijkheid van prijsconcurrentie over.

andere interpretatie voorzien, namelijk als de binnenruimte van een ringvormig complex van woongebieden (van 'nieuwe landgoederen' tot volkswoning-bouw) temidden van bestaande en nieuwe bossen, natuur(recreatie)gebieden en recreatieterreinen (van campings tot tweede huizen en jachthavens) op de schotelrand van het schiereiland van Winschoten. De ring zou ontstaan door (binnenwaartse) verdichting in de dorpenreeks die er al lag: Scheemda, Midwolda, Oostwold, Finsterwolde. De ring zou een op Winschoten georiënteerde verkeers- en OV-infrastructuur dragen. Het plan beslaat in totaal, inclusief wat er al ligt, zo'n 2000 hectare (= de helft van het eerste plan).

Dit vond wel grote weerklank, mede doordat woningbouw voor zowel de eigen bevolking als voor groepen van buiten nu uitdrukkelijk naar voren kwam als motor voor de omgevingsverbetering en doordat het hele ontwerp nu functioneerde als onderdeel van een leefbaarheidsplan voor de streek. Het plan werd, in een wat gewijzigde vorm (Yap/Hagenbeek), in 1994 unaniem aanvaard door de gemeenteraden en provinciale staten als 'potentieel haalbaar en richtinggevend voor verdere uitwerking'. Wel hield het provinciaal bestuur de mogelijkheid open dat later het complete Oldambt-meer zou worden gerealiseerd. De Stichting Blauwe Stad werd in het leven geroepen. Er kwam een proces op gang van nadere ideeënvorming, economisch onderzoek, overleg en draagvlakopbouw. En het project werd omgebogen van een publiek initiatief met inspraak naar een publiek-privaat samenwerkingsproject. De boeren stelden de werkgroep Landbouw Oldambt in, die – met de nodige slagen om de arm – ging meepraten over het leefbaarheidsplan. De mogelijkheid daartoe werd geschapen, doordat de overheid stelde dat het leefbaarheidsplan voor de gehele streek ook aan de orde was als de Blauwe Stad niet zou doorgaan, zodat het meepraten geen impliciet consent met de Blauwe Stad zou betekenen. Enkele belangrijke bevindingen en nieuwe planonderdelen waren:

- Mits een groot deel van de natte en de groene infrastructuur in één keer zou worden gerealiseerd in een hoge plankwaliteit, zou uitvoering op hoog niveau kunnen gebeuren. Dit zou de neerwaartse trend inderdaad kunnen ombuigen en de vestiging van kapitaalkrachtige nieuwe bevolkingsgroepen en bedrijvigheid uitlokken. Daartoe waren omvangrijke (voor)investeringen door de overheid noodzakelijk. Zodra echter de projectontwikkelaars aan de gang gingen, met name in de woningbouw, konden deze in belangrijke mate de kosten van de omgevingsverandering dragen via pps-constructies. Uiteindelijk moest de markt het doen.

- De onttrekking van de laaggelegen landbouwgronden van het schiereiland van Winschoten was voor de landbouworganisaties en hun achterban bespreekbaar, maar alleen als de rest van het Oldambt-meer van de agenda zou verdwijnen. Voor de desbetreffende boeren zou immers een jarenlange onzekerheid economisch en sociaal desastreus zijn (opvolging, verkoop, investeringen). Een agrarisch toekomstperspectief moest onderdeel worden van de plannen.
- De onttrekking leek te kunnen wanneer de EG zou meewerken aan een experiment met geclusterde inzet van de braaklegregeling.
- Voldoende stedelijk draagvlak (OV, winkels, zorgvoorzieningen) in de ‘ring’ zou er alleen komen als gedurende de komende decennia het woningbouwprogramma voor de betreffende gemeenten (enkele honderden woningen per jaar) daar inderdaad zou worden geconcentreerd. Dat zou naast omgevingsverbetering aldaar, ook stevige regulatie met betrekking tot eventuele initiatieven elders vergen.
- Beschikbaarheid van een breed pakket aan diensten, van zorgvoorzieningen en vervoer tot huishoudelijke, boodschappen- en tuindiensten. Er zouden complete dienstpakketten worden aangeboden, die een bepaalde leefstijl mogelijk maken. Dit is essentieel voor m.n. de cruciale vestigerscategorie van bemiddelde senioren. Wat het vervoer betreft: een ringvormige weginfrastructuur ter lengte van ruim 20 km zou de bestaande en nieuwe woongebieden en voorzieningen verbinden. Wat openbaar vervoer betreft werd gewerkt aan integratie van vervoersmodaliteiten die normaliter gescheiden zijn: schoolvervoer, normaal openbaar vervoer en invalidenvervoer.
- Het ‘eiland van Winschoten’ ligt in de EHS. Door LNV medegefinancierde natuurprojecten (die overigens alleen dankzij de Blauwe Stad zullen kunnen worden gerealiseerd), moesten derhalve voldoen aan de EHS-eisen ten aanzien van natuurdoeltypen en vrijwaring van verstoring. Gelet op de beoogde verstedelijking en het recreatieve medegebruik, leverde dit problemen op. Ambtelijke natuurbeschermers zagen het geld liever besteed aan zuiverheid.

#### 6.4 Het plan als de verbeelding van culturele variëteit

##### *Ontwerpen voor variëteit*

In het plan werd de (door de ontwerpers geïnternaliseerde) pluraliteit verbeeld. Het ontwerp gaf ruimte aan en maakte gebruik van motieven uit het gehele repertoire van de culturele variëteit, maar het bleef niet steken in het kopiëren en samenvoegen van ele-

menten van die variëteit in hun actuele verschijningsvorm. De plannenmakers kwamen op eigen initiatief met iets nieuws, een doorbraak en sterk uitlokkend concept. Wellicht hadden zij niet eens bewust voor ogen dat hun *engineering* verschillende culturele oriëntaties uitdaagde en nieuwe aanhechtingspunten bood voor (synergieën tussen) de meest uiteenlopende wereldbeelden en belangen. In *Divided we stand* noemen Thompson en Schwartz dit de *tacit anthropology* van de goede ingenieur.

Vanuit een *individualistische optiek* scheidt het plan voorwaarden voor ondernemerschap, voor het kunnen bieden van zaken waarvoor een markt bestaat (en kan worden geschapen): blijvend fraai gelegen woningen in een omgeving waar zorg, verbindingen, natuurbeleving, recreatie, enzovoorts gewaarborgd zijn en waar ook voldoende vestigingsmogelijkheden voor bedrijven zijn. De nieuwe ruimtelijke structuur zou bovendien zo gedifferentieerd en zo specifiek (uniek) zijn, dat zich daaraan dankzij individualistische serendipiteit nieuwe betekenissen (en kansen) zouden kunnen hechten.

In de agrarische sector leidt het plan tot een vergroting van de ondernemersvrijheid doordat de braaklegverplichting in één keer wordt uitgeruild tegen een beperkte vermindering van het bedrijfsareaal: boeren zouden zich weer baas op eigen grond kunnen weten. Tezamen met de nieuwe landschappelijke setting, zou dit wellicht extra aanknopingspunten bieden voor vindingrijk ondernemerschap.

Vanuit het *hiërarchische gezichtspunt* worden de door en voor individualisten gecreëerde verworvenheden voor hun eigen bestwil ingekaderd, beheerd en beschermd tegen een ongelimiteerde bouwvrijheid die de kwaliteitskenmerken van de markt zou bederven. Het domein van de hiërarchische bemoeienis is vooral complementair en voorwaarden scheppend: voorinvesteringen in de 'ontvangende' ruimtelijke structuur, investeringen in groenstructuren met een omlooptijd van meerdere decennia tot meerdere eeuwen, het weren van nieuwbouwprojecten buiten de 'ring'. Op lagere schaalniveaus laat dit ontwikkelingen over aan de markt.

Ook op landbouwgebied brengt het plan orde en zekerheid. Er wordt rust geschapen, waardoor een geleidelijke ontwikkeling van de landbouw mogelijk wordt: inplaatsing van veehouderij en vollegrondsgroententeelt, diversificatie op basis van door en door beproefde concepten. Vooral geen avonturen: het Oldambtmeer van de baan, duidelijk afgebakende gebieden waar woningbouw, recreatie, bedrijvigheid, natuurontwikkeling en



andere vormen van verstedelijking hun gang zouden kunnen gaan. Er wordt wel een prijs voor betaald: het typisch hiërarchische instrument van de braaklegregeling in zijn oorspronkelijke opzet (*set aside* voor later: echte ruimtelijke voorraadvorming) wordt in één klap vrijwel buiten werking gesteld door het braak te leggen areaal definitief aan de landbouw te onttrekken.

Voor de hiërarchisch ingestelde natuurontwikkelaar doen zich grote kansen voor. Elders heeft hij waargenomen welke regelmatigheden in natuurlijke processen en patronen onder vergelijkbare omstandigheden te bespeuren zijn, en die kennis kan hij nu toepassen. De modellen (het 'natuurdoeltype') en draaiboeken liggen klaar. De ecologische waarde van (bijvoorbeeld) het Naardermeer is zo groot dat het de moeite waard is deze waar mogelijk te reproduceren. Het is alleen lastig dat de bestaande natuurdoeltypen niet voorzien in nieuwe natuur die gecombineerd moet worden met nogal wat andere maatschappelijke functies van de Blauwe Stad. Hij zoekt de uitweg in regulering en disciplineren: zonerings van toegankelijkheid, enzovoorts <sup>10</sup>.

Het plan doet ook recht aan een *egalitair wereldbeeld*. Zo bevat het waarborgen voor het voortbestaan van algemeen toegankelijke vervoers- en zorgvoorzieningen. Het biedt ruimte en faciliteiten voor boeren om zich vrijwillig te associëren teneinde op 'mens- en milieuvriendelijke' wijze een bijdrage te leveren aan de voedselvoorziening en aan de kwaliteit van de leefomgeving. En het bedient egalitaire natuurbeschermers. Overigens niet vanwege de inhoud van de natuurontwikkelingsplannen, die overigens ook dienstbaar worden gemaakt aan allerlei nieuwe gebruiksfuncties. Maar omdat die nieuwe natuur, juist wanneer ze toegankelijk is, mogelijkheden zou bieden om de recreatieve druk van bestaande paradijzen als de Ennemaborg af te leiden. Bovendien roept het plan een halt toe aan de aantasting van de uniciteit van elk dorp door uniforme nieuwbouwwijkjes.

Er wordt synergie tussen de oriëntaties uitgelokt. Individualistische ontdekkingen van nieuwe betekenissen van het landschap kunnen vervolgens, uitgewerkt tot bewezen en herhaalbare techniek, een rol spelen in het hiërarchische universum, en nog wat later als uniek en onmisbaar maar bedreigd erfgoed hoog prijken op de rode lijsten van het

---

<sup>10</sup> Daarin heeft hij tot op zekere hoogte gelijk: veel van de diersoorten die zullen gaan bijdragen aan de levensvreugde van de nieuwe bewoners en recreanten zullen er niet eens komen als ze geen goed beheerde, beschermde en bewaakte rustgebieden hebben.

egalitarisme. Het hiërarchische voorwaardenscheppen betreft tijd- en ruimteschalen waarop ondernemers niet *kunnen* opereren, maar waarop wel moet worden geopereerd wil het met de markt ooit wat worden, en het betreft (voor)investeringstrajecten die het normale ondernemersrisico te buiten gaan.

### *De rol van de overheid*

De wijze waarop de provincie is omgegaan met de opeenvolgende planconcepten wijkt af van het gebruikelijke patroon van (semi-)formele voorlichtings- en inspraakprocedures in de streek. Draagvlakbevordering neemt dan vooral de vorm aan van informeren en waar nodig concessies doen. De burgers hebben daarin vooral de rol van een 'te nemen horde'. In dit geval is de gedeputeerde de streek ingegaan met een (cultureel rijk) ontwerp, dat niet werd gepresenteerd als vooral 'ruimtelijk' beleid, waarvan schoonheid en nut al vaststonden, maar dat onderdeel was van een complex van ideeën over de leefbaarheid van de streek. De structuur van de gesprekken (deelnemers, onderwerpen, aantal deelnemers per gesprek, samenstelling van de groepen) werd niet alleen bepaald door formele procedures, maar ook door wat in concrete situaties gepast werd gevonden. De belanghebbenden in de streek werden ook uitgedaagd om zelf met alternatieven en verbeteringen te komen, die dan serieus werden genomen. De burgers waren geen hindernis, maar een bron van ideeën en kennis.

Dit proces werd voortdurend gevoed, doordat verschillende ontwerpers in verschillende stadia de kans kregen om op basis van de discussie tot dan toe de mogelijke toekomst van het gebied te verbeelden. Omdat het vooral ging om leefbaarheid, om iets van de bewoners zelf, heeft de betrokken gedeputeerde van meet af aan gekozen voor een betrekkelijk machtsvrije positie in het debat: duidelijk was dat het plan niet door zou gaan als belangrijke delen van de streek nee zouden zeggen. Die openheid maakte het mogelijk dat de transformatie van Oldambtmeer naar Blauwe Stad geen aaneenschakeling van concessies en compromissen was, maar een kwaliteitssprong, gevoed door de diverse bijdragen.

## 6.5 Overige succesfactoren

### *Identiteit*

De creativiteit is hier niet abstract. Er zou geen *tabula rasa* komen. De fysieke en sociaal-culturele maatregelen, hoe ingrijpend ook, zouden eigenlijk heel weinig veranderen aan de bestaande geografische hoofdstructuur van het gebied, zouden die hoogstens versterken, hem zichtbaarder maken en er nieuwe betekenissen aan toevoegen. Met de beperking van de inundatie tot het lage gebied *binnen* het schiereiland van Winschoten, zou ook het oude fysieke en culturele contrast geaccentueerd worden tussen dat gebied en de Dollardpolders. Zo zou de agrarische functie van het kleigebied een nieuwe klemtoon krijgen, doordat alle nieuwe activiteiten naar binnen zijn gericht, en de trotse reeks van grote boerderijen van waaruit het klei-Oldambt op de Dollard is heroverd, de buitenzijde bleef markeren.

### *Leereffect*

Wanneer het Blauwe Stad-plan niet was voorafgegaan door het plan-Timmer, maar pardoes gepresenteerd was, dan zou het nooit geaccepteerd zijn en zou het als luchtfietserij van de hand zijn geweest. Nu leek het in verhouding tot wat eerst in de lucht hing nog heel bescheiden. En vooral: het plan-Timmer dwong (mede omdat het bestuurlijk menens was) de actoren na te denken over wat er nu precies verkeerd aan was, en juist dat maakte de geesten rijp om te zien wat er goed aan was. Kortom: een leereffect.

### *Eenvoud, terughoudendheid*

Hoewel ingrijpend, bestaat de fysieke ruimtelijke interventie uit weinig elementen, te realiseren in een beperkt gedeelte van het totale gebied dat erdoor moet worden gestimuleerd. Een groot deel van de fysieke deelinterventies (projecten in de ring om het meer) wordt overgelaten aan de private marktpartijen. De overheid geeft alleen globaal aan waar de zone(s) liggen voor bosbouw, woningbouw, landgoederen, recreatieterreinen, enzovoorts<sup>11</sup>. De planologische interventie bestaat bovendien uit het voorshands weren van woningbouwprojecten buiten de ring, voorzover deze ook binnen de ring zouden

---

<sup>11</sup> Het blijft afwachten of de betrokken gemeenten erin zullen blijven slagen om hun jeukende planologenvingers in bedwang te houden, en dus *niet* op voorhand (en zonder concrete plannen te hebben gezien) voor te schrijven waar precies welke woningdichtheden moeten worden gerealiseerd (de range ligt ongeveer tussen 1 en 15 / ha).

kunnen worden gerealiseerd. Door deze eenvoud en terughoudendheid werkt het ruimtelijk beleid niet beperkend, maar juist faciliterend voor initiatieven vanuit de samenleving. Terughoudend is het plan ook, in die zin dat het zich verre houdt van inhoudelijke sturing van het maatschappelijk leven. We hebben hier dan ook tot op zekere hoogte te maken met een overheid die door burgers wordt *ingeroepen* om een gewenst resultaat mogelijk te maken, en met hogere overheden die door lagere overheden worden ingeroepen.

### *Inclusiviteit*

Het plan is een totaalplan. Het beperkt zich niet tot ingrepen in en regels voor de fysieke ruimtelijke structuur, maar voorziet ook in (even eenvoudige en terughoudende) interventies op heel andere gebieden. Ruimtelijk, economisch, sociaal-cultureel en natuur- en milieubeleid vormen één complex. Een uitgekiend vervoerssysteem en mobiele ouderenzorg zijn *conditio sine qua non* voor het aantrekken van vestigers en het aantrekken van vestigers is *conditio sine qua non* voor het draagvlak voor een uitgekiend vervoerssysteem en voor mobiele zorg ten behoeve van autochtone ouderen.

## 6.6 Conclusie

De belangrijkste conclusie uit de casus Oldambt is dat een op variëteit geënt beleid kans van slagen heeft. Dit hoofdstuk liet eerst iets zien van de in het gebied levende verscheidenheid aan opvattingen en visies, waarna het proces van vallen en opstaan, bijschaven en aanpassen van het oorspronkelijke plan werd getoond. Dit is een contrast met de casus Groene Hart en Schiphol, waar de overheid nadrukkelijk voor één van de culturele oriëntaties koos en waar het maatschappelijk debat daardoor vrijwel geen invloed heeft gehad op de inhoud van het beleid. In het Groene Hart wegens vrees voor aantasting van de zuiverheid en bij Schiphol omdat de zorgvuldige, kwetsbare interdepartementale *package deal* in gevaar zou komen<sup>12</sup>. In het Oldambt heeft de initiërende overheid (GS) van meet af aan twee elementen in haar bestuursstijl weten te combineren. Allereerst betrokkenheid en urgentie: hier *moest* iets gebeuren; er was geen sprake van vrijblijvendheid. Maar ten tweede een open houding; er was niet *a priori* van uitgegaan dat juist die overheid de zeggenschap over en kennis van het gebied toekwam. Dat maakte van be-

---

<sup>12</sup> Wel is bij Schiphol één ingreep gepleegd: de passagiers- en volumegrens. Deze schroeven het bestaande systeem verder vast. Maar ook zonder die ingreep zou, wellicht iets later, een TNLI-debat op gang gekomen zijn. Die debatten gaan – gezien de geconstateerde dynamiek – om de vraag: Wat nu?

woners, gebruikers en instanties in het gebied volwassen participanten in plaats van bezwaarmakers of lijdende voorwerpen.

De combinatie verschaftte zowel momentum en voortgang als wendbaarheid zonder gezichtsverlies. Het bleek een goede manier van draagvlakvorming. Er was gelegenheid geschapen om van de plannen en van elkaar te leren.

Vooraf door de combinatie van de in de beide vorige paragrafen genoemde punten heeft dit plan meer kwaliteit dan de traditionele ruimtelijke ordening. Of het uiteindelijk lukt, moet nog blijken. Het hangt er vanaf of het momentum kan worden behouden, of de partijen elkaar niet overvragen, of starre regels soepel kunnen worden geïnterpreteerd<sup>13</sup> en of de overheden de noodzakelijke voorinvesteringen kunnen opbrengen. Met name de sectorale gebruiken van hogere overheden zet soms de voortgang onder druk. De op provinciaal niveau aangebrachte samenhang heeft bij 'hogere' instanties, waarvan de medewerking is vereist, niet onmiddellijk een pendant. Bij het afsluiten van deze studie in mei '97 waren de berichten bijvoorbeeld uit Brussel echter gunstig.

---

<sup>13</sup> Een probleem kan bijvoorbeeld zijn dat de beste plaats voor in de context van de Blauwe Stad te ontwikkelen natuur buiten de officiële begrenzing van de EHS ligt.

## 7. RUIMTE VOOR VARIËTEIT

Uit de voorgaande hoofdstukken kan een aantal gedachten worden geput waarmee de argumentatie over de ruimtelijke ordening kan worden verdiept. Zij lieten ook zien hoe aan de variëteit van overwegingen en visies ruimte kan worden geboden. In hoofdstuk 2 zijn verschillende oriëntaties beschreven op de basisvraag in het ruimtelijk beleid, namelijk de beschikkingsvrijheid van grondeigenaren. Het algemeen belang is daarbij leidraad als 'casco'-begrip waaraan al naargelang de aard van het besluitvormingsprobleem een specifieke inhoud moet worden gegeven (par. 7.1). Het algemeen belang betreft meestal niet een keuze door de overheid te maken voor of tegen één bepaald resultatencomplex, waarbij zo niet een materiële, dan toch een soort mentale onteigening optreedt. Het algemeen belang dient verscheidenheid, openheid en toetsbaarheid in zich te bergen. Om variëteit in het publieke debat over ruimtelijke ordening en in de besluiten tot zijn recht te laten komen, doen wij enkele procedurele (par. 7.2) en inhoudelijke (par. 7.3) suggesties.

### 7.1 Algemeen belang: terughoudendheid en doortastendheid

Al naargelang het type ruimtelijk probleem krijgt het benutten en respecteren van de variëteit aan oriëntaties een specifieke inhoud. We onderscheiden ruimtelijke problemen zowel qua onderwerp als naar de wijze van aanpak. Qua onderwerp is een onderscheid te maken naar aspecten van een beleidsconcept die algemeen, gebiedsdekkend zijn enerzijds of die specifiek, selectief op een bepaalde plaats gericht zijn anderzijds. Een wijze van aanpak kan uiteenlopen van het gebruik maken van dwingend instrumentarium tot en met een benadering die vooral op overreding berust.

Een *gebiedsdekkend* beleidsconcept dat de inrichting van de samenleving in en vaak ook tot ver buiten dat gebied beïnvloedt, zoals Groene Hart en Compacte Stad of Ecologische Hoofdstructuur, biedt als zodanig onvoldoende rechtvaardiging voor concrete maatregelen op een specifieke plek. Vaak lenen immers meerdere plekken zich er goed voor om er de noodzakelijk geachte ontwikkeling te lokaliseren, of hoeft de (aard van) die ontwikkeling niet van te voren nauwkeurig te worden bepaald. Soms is het mogelijk van een specifieke ingreep op een geplande plek af te zien zonder dat het algemene beleidsconcept daardoor wezenlijk wordt geschaad. Daarom blijft de argumentatie op basis van alléén het gebiedsdekkend concept lacunes vertonen als het bijvoorbeeld gaat om de toepassing van

restrictief beleid in een bepaalde kern in het Groene Hart, voor aanwijzing van EHS in Gaasterland of van de vrijwaringszone rond Schiphol. Hoewel de interventies bij deze gebiedsdekkende (aspecten van) plannen soms pas geleidelijk hun uitwerking krijgen, is het ambitieniveau zeer hoog omdat zo'n gebiedsdekkend plan typisch de beheersing veronderstelt van zeer uiteenlopende maatschappelijke processen. Die ambitie en verweerdheid van de effecten ervan worden nogal eens verhuld. Als onderdelen van zo'n gebiedsdekkend plan bijvoorbeeld historisch gemotiveerd zijn, zoals bij de doelstelling 'conserveren' vaak het geval is, komen kosten van grondverwerving, planschade of andere vergoedingen voor de bevestiging van de maatschappelijke dynamiek niet altijd aan de orde. In dat geval blijven de argumentatieve lacunes vaak bestaan, omdat de noodzaak ontbreekt tot een hechte materiële en financiële onderbouwing van het gebiedsdekkende plan. Bij dit niet mogen realiseren van een potentie is dan al gauw sprake van een soort mentale onteigening. Zo hebben juist de inwoners van het gebied moeite met een heiligverklaring van het Groene Hart.

De (rijks)overheid verkeert in een fundamenteel andere positie bij het maken en uitvoeren van zo'n gebiedsdekkend plan dan de inwoners en gebruikers van dat gebied. Iedereen speelt zijn eigen rol met zijn eigen besluitvormingsopgave. Inwoners en gebruikers ontlenen aan hun gebondenheid aan de plek sterke argumenten. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, is het wijzigen van voorkeuren onder invloed van dergelijke verschillen tussen besluitvormingsopgaven helemaal niet irrationeel of ongeoorloofd. Rationaliteit is gebonden aan besluitvormingsopgave, aan rollen in een procedure en aan fundamentele culturele identiteiten. Wie voorbijgaat aan deze gebondenheden en variërende rationaliteiten negeert door aan een gebied een bepaalde ontwikkelingsrichting op te leggen, kan rekenen op weerstand, ontduiking erosie van zijn beleidsdoelen, enzovoorts. Bovendien sluit hij de ogen voor risicofactoren, omdat binnen de verschillende oriëntaties nu eenmaal de aandacht uitgaat naar verschillende fysieke en sociale eigenschappen van de relevante omgeving. Wie een bepaald wereldbeeld niet benut, loopt dus het risico iets belangrijks gewoon niet te zien te krijgen, of blijvend niet in staat te zijn het te verwerken. Zo geeft het Schiphol-beleid zich geen rekenschap van de niet-akoestische variabelen die in belangrijke mate individuele geluidhinder bepalen.

Deze constatering stellen dus een ferme knopendoorhakende rolopvatting van de overheid ter discussie. Ten aanzien van gebiedsdekkende (aspecten van) ruimtelijke

plannen zijn elementen van dwang in de besluitvorming, in te zetten door het rijk bij geschillen met de belanghebbenden ter plekke, in het algemeen misplaatst. Er is geen legitimatie voor te vinden. Op grond van een Groene Hart-concept kan niet in het gehele desbetreffende gebied restrictief beleid gelden. Op grond van een – bovendien ‘randstedelijke’ – algemene visie van compacte stedenbouw kunnen niet zowel aan de ‘Koningsas’ Groningen-Assen als aan Brabantse en Friese dorpen gelijksoortige consequenties worden opgedrongen<sup>1</sup>. Ten aanzien van gebiedsdekkende (aspecten van) ruimtelijke plannen geldt dat het algemeen belang inhoudt dat een visie die is ontwikkeld op hoger overheidsniveau, in principe wijkt voor hetgeen men (belanghebbenden) er ter plekke van vindt. Hiermee zijn de benaderingen A, B, C en de ‘no-go-area’ rechtsboven in figuur 7.1 gedefinieerd<sup>2</sup>.

Ook (zelfs) terzake van grote projecten heeft de WRR op basis van een ontvlechting van diverse inhoudelijke aspecten van de te nemen besluiten, waaronder verschillen in schaalniveau, er al eerder voor gepleit een soort consortium in het leven roepen van lagere overheden in het desbetreffende gebied. Daaraan zou de concretisering en daarmee een groot deel van de in- en aanpassingsproblematiek van een beginselbesluit voor zo’n groot project moeten worden toevertrouwd<sup>3</sup>. Die problematiek betreft juist ook de gebiedsdekkende implicaties van dat grote project. Dat veronderstelt dus wel dat er nog wat te beslissen valt; het beginselbesluit dat op rijksniveau genomen is, regelt niet méér dwingend

---

<sup>1</sup> TK 1996-1997, Aanhangsel 399, Kamervragen van de heer Th. A.M. Meijer (CDA) over nieuwbouwprogramma’s van woningen in Brabantse dorpen en antwoorden van Minister De Boer. Zie ook: Cobouw 6-2-1997:

‘Brabantse dorpen gaan voorlopig niet voor woningbouw op slot. De dreiging dat de eigen bevolkingsaanwas op het platteland niet langer zou mogen worden opgevangen en dus naar de grote steden zou worden ‘verbannen’, is daarmee van de baan. Dit is de uitkomst van een spoedoverleg tussen minister De Boer van VROM en een zware Brabantse delegatie.’

En: Leeuwarder Courant 29-1-1997:

‘Het Rijk wil dat Friesland minder huizen bouwt. Bovendien moet de nieuwbouw veel sterker worden geconcentreerd in de steden. Dat schrijven de rijksinspecteur voor de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Siem Jansen vindt het een zure brief en trekt er zich niets van aan.’

<sup>2</sup> Er zijn hierop twee uitzonderingen mogelijk:

1. Wanneer iedereen een gebiedsdekkende aanpak voorstaat, maar belanghebbenden het over de inhoud ervan sterk oneens blijven.

2. Wanneer een bepaalde gebiedsdekkende ontwikkeling ‘van onderop’ gewenst wordt, die een vitaal rijksbelang zou schaden. Zo kan woningbouw op bepaalde plaatsen soms noodzaken tot een fixatie van een waterstaatkundige situatie in een groot gebied (drooglegging, toegelaten peilfluctuaties). In verband met verwachte autonome ontwikkelingen in waterstaatkundige context (zeespiegelrijzing, sterk verhoogde winter- en sterk verlaagde zomerafvoer van rivieren) kan zo’n fixatie dwingen tot kostbare waterstaatswerken.

<sup>3</sup> WRR, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag, Sdu, 1994, blz. 105.

‘De neiging om de knoop dan maar door te hakken door beslissingsmomenten en -bevoegdheden in één hand te concentreren (nl. bij de rijksoverheid) is begrijpelijk, maar doet geen recht aan het overlegkarakter van het proces en wekt op zichzelf nog weer meer weerstanden. De verscheidenheid van belangen en van verhoudingen tussen betrokken beleidsactoren leidt tot te veel verschillende claims om deze bij de besluitvorming adequaat op hetzelfde moment in eenheid te kunnen afwegen. Spreiding van afwegingen is derhalve onvermijdelijk en noodzakelijk, zij het op voorwaarde dat de samenhang in de besluitvorming wordt verzekerd.’



dan wat fysiek noodzakelijk worden geacht. De Schiphol-casus toont inderdaad aan dat de wens om een project te voorzien van allerlei garanties vanuit de rijksoverheid snel tot een dwangbuis voor lokale actoren uitgroeit. Als er een bouwstop zou moeten komen rond Schiphol, dan zou dat een uitvinding moeten zijn van de desbetreffende gemeenten en niet van 'Den Haag'. Het wordt anders moeilijk te onderscheiden of tegen het project zelf of tegen het dwangregime eromheen weerstand ontstaat.

Als daarentegen een overheid *specifieke projecten* (groot of klein, dat is van minder belang) wenst te realiseren, waaraan een precieze plaats in een gebied kan worden toegewezen en waaraan primair doeleinden zijn verbonden die voornamelijk één maatschappelijk aspect betreffen (bouwen van woningen, infrastructuur, andere nutsvoorzieningen, bedrijventerreinen, natuuraanleg), dan komen de kaarten anders te liggen. Als op een open 'nut en noodzaak-discussie' de uitspraak 'dit gaan we doen' gevolgd is, zal het beroep op de fysieke onontkoombaarheid uit de aard der zaak veel eerder overtuigend zijn. En bij infrastructurele voorzieningen, waarvan de vertrek- en eindpunten immers vaststaan, is dat nog sneller het geval. Veel van dergelijke veranderingsprojecten voldoen aan basisbehoeften of belangrijke maatschappelijke prioriteiten en voegen daardoor gebruiksopties toe aan grond. Voorzover zij toch lokaal ongewenst landgebruik betreffen, is er meestal het direct compenserende mechanisme van grondverwerving en planschade. Dat dwingt tot uitputtend argumenteren, tot een materiële en financiële onderbouwing die de dwingende fysieke ingreep afdoende legitimeert. Hiermee zijn in figuur 7.1 de benaderingen D en E aangegeven.

De overheid die zo'n project initieert, heeft vanzelfsprekend bovendien een verantwoordelijkheid voor het mogelijk maken van wederzijdse in- en aanpassing van project en omgeving, maar die ligt in de faciliterende sfeer. Het is overigens niet zeker dat negatieve effecten daarbij zo vergaand moeten worden gecompenseerd als nu vaak wordt verlangd. Op grond van de secundaire aard van negatieve effecten, het eveneens optreden van positieve effecten en op grond van macro-kosteneffectiviteitsoverwegingen zou onder sommige omstandigheden tegen dergelijke compensaties ook bezwaar kunnen worden aangetekend (zie par. 7.3).

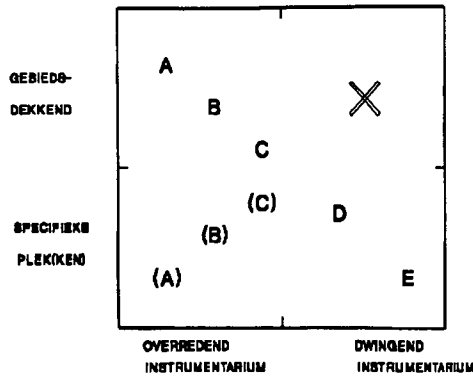
De variabelen gebiedsdekkendheid versus (locatie)specificiteit en overredende versus dwingende instrumenten worden hieronder in figuur 7.1 gebruikt om het domein te

illustreerend waarbinnen de uiteenlopende soorten ruimtelijke plannen en interventies van de rijksoverheid optimaal op hun plaats zijn. De meeste ruimtelijke planconcepten zijn vanzelfsprekend mengvormen van deze rollen. Vaak gaan ze samen in één besluit. Juist daarom zijn de rolwisselingen die bij het nastreven van een planconcept nodig zijn, niet gemakkelijk.

Het kwadrant linksboven bijvoorbeeld veronderstelt terughoudendheid bij de overheid die een gebiedsdekkend beleidsconcept lanceert en bereidheid om te aanvaarden dat men ter plekke dat beleidsconcept afwijst. Het instrumentarium reikt van een belangeloos stimuleren van de bewustwording in de streek of stad van wat men nu eigenlijk zelf met het gebied wil (A) tot het in C neergelegde wervingsgedrag. Dit scala reikt van consensus-instrumenten tot en met (vrijwillige) transactie-instrumenten. Linksboven blijft de zaak dus facultatief.

In D wordt dit instrumentarium met regelgeving ondersteund. Er wordt hier door de overheid sterk aan de tot standkoming van een project gehecht zonder dat de precieze localisering ook de zware lading heeft van de grote projecten (bijv. keuze van gebied voor realisering natuurgebieden, sommige infrastructurele voorzieningen). Er kan dan een modus voor het beleid gekozen worden, waarin verschillende plaatsen met meer of minder aandrang worden uitgenodigd hun eigen commentaar te leveren op en (compensatie-)voorwaarden te formuleren voor het noodzakelijk geachte project. In instrumentarium E ligt de nadruk op het voorschrift, op het aspect van de fysieke onontkoombaarheid van de locatie als eenmaal tot aanleg van een voorziening besloten is (uitbreiding Schiphol, Betuwelijn etc.). Maar de hele figuur overziend blijkt dat buiten de aspecten die fysiek noodzakelijk zijn de initiatiefnemende overheid juist niet dwingend mag optreden, maar *faciliteiten* ter beschikking dient te stellen om de eventueel negatieve secundaire effecten te compenseren: Het niet direct op de locatie zelf betrekking hebbende deel van het pakket beslissingen wordt niet centraal, maar decentraal bepaald. Van A naar E verschuift het accent van een op consensus gerichte benadering via markt naar een hiërarchisch georiënteerde benadering.

**Figuur 7.1** Overheidsinstrumenten en probleemkarakteristiek



Letters geven diverse geëigende (rijks)overheidsrollen aan.

- A: Initiator van overleg.
- B: A + Presenteert één visie.
- C: A + B + Aanbod (co-financiering van) projecten ten dienste van die visie, & aanbod compensatie van nadelen. Visie, projecten en compensatie kunnen lokaal worden afgewezen.
- D: A + B + Beslist over generieke criteria over wat bereikt moet worden. Aanbod co-financiering van projecten die moeten worden gerealiseerd. Vraag die openstaat is hier: selectie van gebied (c.q. van lokale partners, die zelf ook compensatieprojecten voorstellen. Deze kunnen ook in lossere verband staan tot het primaire project – zie par. 7.3.).
- E: A + B + D + Neemt beginselbesluit. Financiert. Maximaliseert in- en aanpassingsvrijheid door regelgevende terughoudendheid en (co-)financiering.

Het gebied linksonder is een apart geval. Bij een conflict tussen hogere overheden en lokale gemeenschappen is deze combinatie vanwege de onwaarschijnlijkheid van lokale zelfopoffering voor (lokaal ongewenste) bovenlokale functies een *no-go-area*. Overredingsinstrumenten leveren dan een eindeloos gesoebat op. Als er echter géén conflict is, kan rijksbeleid met instrumenten (A), (B) en (C) dienen ter ondersteuning en versterking van lokaal gewenste projecten. De gezamenlijke inzet van lokale en bovenlokale middelen kan dan natuurlijk ook nieuwe –eventueel niet voorziene – ontwikkelingen in gang zetten.

Het vakje rechtsboven, de combinatie van gebiedsdekkendheid en dwang is doorgaans niet begaanbaar. Huidige interventies van de rijksoverheid in lokale en regionale planning, onder het motto ‘ruimte als voorraad’ of ‘integrale planning’ gaan er te veel van uit dat het rijk daar een belang heeft en een bevoegdheid behoort te hebben. De Burgerzaalzing is op het verkeerde spoor met zijn implicaties van verdere centralisering juist ter zake van gebiedsdekkende planning. Als het rijk de inrichting van gebieden als geheel wil beïnvloeden, zal het zich dienen te beperken tot concrete projecten, waartoe het de streek verleidt of overreedt. De discussie speelt zich dan automatisch linksboven af (A, B, C). Kortom, het vakje rechtsboven is bijna altijd een *no-go-area*.

## 7.2 Verantwoording via het algemeen belang.

Sluitende metaforen als 'ruimte als voorraad' en 'Groene Hart' en verabsoluteerde technische maten als de Ke zijn obstakels voor wie op zoek is naar het algemeen belang. Zij pretenderen zekerheid te bieden. Zij roepen op om één bepaald toekomstbeeld te realiseren. De combinatie van 'ruimte als voorraad' en het 'Groene Hart' maakt dat denksysteem nog extra hecht. De veronderstelde beheermoodzaak uit het voorraaddenken wordt voorzien van een zeer specifieke inhoud. Voor Nederland als geheel<sup>4</sup> wordt voldaan aan het hiërarchische vereiste van afgewogenheid: alles op de juiste plaats, met daarbij op één niveau lager de nadruk op de egalitaire scheiding van goed en kwaad, op zuiverheid. Het Groene Hart 'is' zuiver groen, de Compacte Stad is niet bedoeld als halfbakken suburbia, maar echt als stad. Hiërarchistische en egalitair-enclavistische oriëntaties zijn hier een coalitie aangegaan, die een belangrijke politieke krachtbron betekent, omdat het een verbinding legt tussen de ruimtelijke-ordenings- en de milieupoot van het Ministerie van VROM. Ruimtelijke ordening wordt verbonden aan het milieuthema duurzaamheid. De toekomst staat centraal, niet als een uitnodigende en dynamische 'wijde wereld', of zelfs maar als een onvoorspelbare tijd, maar als een periode, waarin het zaak is de verliezen beperkt te houden. De voorraad ruimte dreigt te worden verspild, het Groene Hart aangetast. De overheid moet de touwtjes strak in handen nemen: 'Het primaat (...) ligt bij een integrale ruimtelijke planning'<sup>5</sup>.

Deze egalitair/hiërarchische coalitie dient het politiek primaat van een bepaalde club integrale planners (vooral: in de RPD). Omdat deze benadering waarden uit andere wereldbeelden uitsluit, slaagt zij er onvoldoende in zelf het algemeen belang te verwoorden. Met het 'integrale' wordt hier overigens ongetwijfeld wel bedoeld dat sectorale belangen en hun onderlinge competitie door beleidsmakers moeten worden gerelativeerd en dat men op zoek moet gaan naar een nieuwe invulling van het algemeen belang. Maar met de verheffing van eigen clubconcepten als Voorraad, Groene Hart, Compacte Stad of 'leefomgevingskapitaal' tot zowel beschrijving van als voorschrift met betrekking tot de werkelijkheid zijn verscheidenheid, openheid en toetsbaarheid niet meer mogelijk. De 'integrale

---

<sup>4</sup> En eigenlijk de wereld, gezien de mededelingen die ook wel worden gedaan over de ruimte die Nederland beslaat elders in de wereld. Zie M. Harjono e.a. *Nederlands ruimtebeslag in het buitenland*; Den Haag, VROM, 1996 (Publicatiereeks Milieustrategie).

<sup>5</sup> M. de Boer, 'Burgerzaallezing', Rotterdam 1996, p. 12.

planning' uit de Burgerzaallezing spoort aan de *no-go-area* van de gebiedsdekkendheid en de dwingende instrumenten stormenderhand te veroveren.

De invulling die de minister middels de term integrale planning geeft aan de notie van het algemeen belang is dus onhandig. Voorzover zij echter tracht deze ouderwetse notie nieuw leven in te blazen, is dat behartenswaardig. Het algemeen belang blijft een belangrijk concept, omdat ieder die zich in het politieke debat mengt automatisch de posities van anderen beïnvloedt. Dat schept de noodzaak tot het afleggen van verantwoording, ten opzichte van die anderen en ten opzichte van hen die de behartiging van het algemeen belang traditioneel tot hun taak rekenen, dat wil zeggen overheidsorganen.

Voor dat afleggen van verantwoording ten opzichte van het algemeen belang dienen de geëigende gelegenheden en vormen te worden geschapen (zie ook hierna par. 7.3.). Vermeden moet worden dat een besluitvormingsproces wel meerdere visies oplevert, maar dat er vanwege een gepolariseerd rollenspel geen wisselwerking tussen en ontwikkeling van die visies wordt bewerkstelligd. Voorzover dat gebeurt, kan een overheid zich immers aan een werkelijke inhoudelijke verantwoording onttrekken en zich voor het genomen besluit verontschuldigen met een verwijzing naar de veelheid aan opvattingen waarbinnen men toch *iets* moet beslissen<sup>6</sup>. Deze conflictdynamiek levert kwalitatief discutabel en slecht uitvoerbaar beleid op<sup>7</sup>. We zullen de vormgeving en reikwijdte van het maatschappelijk debat gevoelig moeten maken voor de kwaliteit van de argumentatie. Daartoe dienen in de planvormingsprocedures voorzieningen te worden ingebouwd, die enerzijds de culturele verscheidenheid beter benutten en anderzijds de specifieke rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de betrokken actoren beter afbakenen en tot hun recht laten komen<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Zie par. 3.6. en 5.4.

<sup>7</sup> We stuiten hier overigens op een dilemma in de omgang met pluraliteit. De overheid moet in de planvorming niet alleen rekening houden met bestaande verscheidenheid, maar heeft ook de taak nieuwe culturele verscheidenheid als drijvende en dynamische maatschappelijke kracht te bevorderen. Daarbij kunnen krachtige ruimtelijke interventies een rol spelen. Het kan dus inderdaad ook legitiem zijn om tegen bestaande visies in als het ware een nieuwe pluraliteit te ensceneren.

<sup>8</sup> Voorstellen daartoe zijn elders uitvoerig uiteengezet, zie bijv. G.F.W. Herengreen *Het bemiddelde landschap, een essay over de instrumentatie van het landschapsbeleid*; Ministerie van LNV, 1997, blz. 18-26.

*Co-productie, wisselwerking en groei*

Modellen van co-productie<sup>9</sup> en overleg, *mediation*, open planprocedures, uitbesteding van maatschappelijke dialoogprocessen, enzovoorts kunnen openheid bevorderen. Het belangrijkste noodzakelijke kenmerk van dit type modellen is de gelegenheid om debatdeelnemers met elkaar en met de overheid te laten spreken en elkaars visies ter discussie te stellen. Zowel het algemeen belang, maar ook alternatieve koersen die voor een sector zelf nog open staan, kunnen dan aan de orde komen. In een eerder essay<sup>10</sup> beschreven wij een verdere stap die gezet zou kunnen worden, door aan de deelnemers aan het debat, sectorvertegenwoordigers en anderen de opdracht te geven om niet slechts de eigen maar ook *elkaars* meest overtuigende positie te schetsen. Bijvoorbeeld: Milieudefensie schetst de meest overtuigende positie van de luchtvaart, Schiphol en de KLM produceren het meest overtuigende *position paper* van Milieudefensie. Dat mobiliseert binnen die groepen zelf gevoeligheid voor argumenten van anderen, terwijl het is uitgesloten dat men daarbij de eigen argumenten over het hoofd zou zien. Soms levert dat zelfs argumentatielijnen op, die ook binnen een partij zelf wel leven maar die zijn weggepoetst bij het bepalen van het eigen gezicht voor presentatie naar buiten. In de casus Oldambt werd een dergelijke intra-sectorale pluraliteit kort beschreven en tonen de feitelijke ontwikkelingen aan hoe belangrijk het is, dat die ook inderdaad kan worden gemobiliseerd.

Zo'n procedure levert bovendien – middels de eis dat de geproduceerde *position papers* ook *overtuigend* moeten zijn – indirect een omschrijving op van wat deelnemers zien als minimale eisen voor een weg voorwaarts met het oog op het algemeen belang. De procesleiding kan dit 'programma van eisen' vervolgens expliciteren.

Er ontstaan verschillende benaderingen van het algemeen belang in plaats van een competitie in het zich toeëigenen ervan. Wie zich in een dergelijk overlegproces bezondigt aan maximalisering van de eigen positie of zelfs zich aan dat proces aan onttrekt, diskwalificeert zichzelf. Wie zich in dit proces er met een Jantje van Leiden van afmaakt, bijvoorbeeld omdat men meent via het vertrouwde mechaniek van de verkokering en vergroeiing van sector met sectordepartement beter af te zijn, verspeelt veel maatschappelijk en

---

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld V. Bekkers, G. Heijne, P. Frissen, P. Ester *Sturingsconcepties in het milieubeleid: op zoek naar vormen van co-productie*; Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, 1996 (uitgegeven in de VROM Publicatiereeks Milieustrategie onder nummer 1996/2).

<sup>10</sup> P. Smit, P.J. Stallen, W. Biesiot en R. Hergreen, *Verspilling: Risico's en retorica*; Den Haag, VROM, 1996 (Publicatiereeks Milieustrategie 1996/8).

politiek krediet. Een ‘pendeldiplomaat’ kan partijen hiervoor zoveel mogelijk behoeden door de *position papers* voordat zij openbaar worden, desnoods op kwaliteit te beoordelen en soms partijen te vragen het huiswerk opnieuw te maken, omdat een slecht papier de teloorgang van de gewaardeerde gesprekspartner bespoedigt. Het voordeel van dergelijke procedures is dat niet alleen de eigen inbreng in het debat door de partijen zichtbaar en toetsbaar wordt, maar ook hun inspanningen in het benaderen van een algemener aanvaardbare weg voorwaarts. Deze aanpak leent zich bij uitstek voor de prealabele ‘nut en noodzaak-fase’ van elk ruimtelijk plan, zowel gebiedsdekkende (aspecten van) plannen als de juist zeer specifieke aspecten van vormgeving en in- en aanpassing bij precieze projecten. Maar ook daarna dient openheid en aanpassings-bereidheid in het proces te worden ingebouwd.

### *Opdrachtgeverschap*

Het debat wordt immers voortgezet wanneer moet worden beslist over de precieze vormgeving, over het ontwerp van enig project en over de (bij uitstek gebiedsdekkende) in- en aanpassingsaspecten van een concreet ruimtelijk project. Opdrachtgeverschap vanwege de overheid dient zich globaal op te stellen, zodat invulling ‘werkende weg’ kan plaatsvinden. Opdrachtgeverschap hoeft in veel gevallen niet in detail te treden over concrete structuren en elementen van het landschap of stedelijk gebied in kwestie.

Belangrijkste elementen in het opdrachtgeverschap zijn:

- het opstellen en bewaken van spelregels, die het in punt 1 beschreven leerproces mogelijk moeten maken;
- de keuze voor hoge kwaliteit in procesbegeleiders en ontwerpers;
- het wegnemen van structurele belemmeringen voor de tot standkoming van een werkelijk integraal plan, namelijk de eigen verkokering, verschotting enzovoorts;
- het geven van duidelijkheid over wat in ieder geval moet worden bereikt en over wat in ieder geval niet zal worden geaccepteerd.

De opdrachtgever moet de schijn vermijden dat hij de uitkomsten van het planproces probeert te sturen door de selectie van belanghebbenden die daaraan mogen deelnemen. Hij kan dat bijvoorbeeld doen door de selectie uit handen te geven aan een onafhankelijke instantie zoals de opdrachtnemer of procesbegeleider.

### *Ontwerpers/procesbegeleiders*

De ontwerpers trachten – zowel in de nut/noodzaak-fase als in de concrete vormgevingsfase, maar dan natuurlijk intensiever en prominenter – met schetsen voortdurend gezicht te geven aan wat belangrijk is in de argumenten van de deelnemers. Zij lokken met hun analyses en schetsen bij de deelnemers ook inzichten en betekenisgevingen uit, waarop deze anders niet gekomen zouden zijn. Daarmee wordt de beweeglijkheid van argumentaties onderzocht en wordt nagegaan of schijnbaar tegenstrijdige uitingen van partijen niet toch kunnen worden verenigd. Die schetsen/analyses zijn tevens een toets of deelnemers door het ontwerpende projectteam wel goed begrepen zijn.

In het ruimtelijk debat zien we momenteel zowel spontane voorbeelden van deze wisselwerking, coalitievorming en gezamenlijke vormgeving, zoals in deze beide eerste punten weergegeven (zie ANWB/WNF-combinatie inzake het Groene Hart en HSL), als door de overheid geïnitieerde voorbeelden (enkele ROM-projecten, zoals dat in de Gelderse vallei). Maar we zien ook de terugval in het sectorisme (bijv. Natuurmonumenten inzake IJburg). Helaas tonen overheden en de procedures waaraan zij gebonden zijn, zich nog te weinig gevoelig voor de kwalitatieve verschillen tussen beide type uitingen. Vooralsnog geldt daarom: sectorisme loont.

### *Uitvoering*

Minstens zo belangrijk is echter, dat een politiek besluit na een proces zoals dat hierboven is geschetst opnieuw nog altijd geen dichtgetimmerd geheel is. Maak er niet voordat de uitvoering start één mooie *package deal* van, waarin alles van alles afhankelijk is. Men kan ook in een prachtige beleidsvoorbereiding nu eenmaal de werkelijkheid niet nabootsen. Vele maatschappelijke en fysieke uitdagingen en problemen zullen pas aan het licht komen, als men feitelijk aan het werk gaat. Daarom moet zo vroeg mogelijk in de planvormingsfase met de uitvoering worden begonnen. Uitvoering dient onderdeel te zijn van planvorming. En de planvormende disciplines dienen (zij het minder intensief) in deze fase nog bij het project betrokken te zijn. Juist om de aanpassingen te kunnen doorvoeren, die in de uitvoeringsfase noodzakelijk of gewenst blijken, is het zaak bij de initiële opdrachtverlening geen gedetailleerd programma, maar juist onderliggende ambities en principes te formuleren.



### 7.3 Algemeen belang en de maatschappelijke kosten van ruimtelijk beleid

Welvaartstijging, technologie en toename van productiviteit in de primaire sector maken alsmear meer mogelijk. Landaanwinning en 'ontpoldering', verstedelijking en natuurbouw, intensivering en extensivering van de landbouw figureren steeds beide als reële opties in de discussie over het Nederland van de toekomst. Waar ruimtenood is, is het eerder een lokaal dan een nationaal probleem, opgehangen aan wenselijke toekomstbeelden voor Rotterdam, de regio Schiphol, enzovoorts. Veel lokale ruimtenood is oplosbaar: de breedte (landaanwinning), de hoogte, de diepte, meervoudig ruimtegebruik, ze lonken allemaal. De ruimtelijke problematiek kenmerkt zich in Nederland (in ieder geval: ook) door een *embarras du choix*. Blijkens de veelal gepredikte schaarste, voelen wij ons daarover wellicht een beetje schuldig. Misschien hebben we liever een voorraad dan de ruimte. Bij deze keuzen spelen ideeën over rechtvaardigheid de hoofdrol en die moeten dus zo duidelijk mogelijk ten tonele te worden gevoerd.

Eén van de rechtvaardigheidsconcepten die met name sinds de jaren '70 aan de orde zijn gesteld, is het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Het betreft de kosten van negatieve externe effecten van investeringen ('vrijwaringskosten'). Door die kosten te doen vergoeden of 'te internaliseren' kan de nuttige opbrengst van investeringen in termen van opties voor huidige en toekomstige generaties (of voor generatiegenoten elders) verder verhoogd worden. Een belangrijk probleem daarbij is echter dat het adagium 'de vervuiler betaalt' soms verhindert dat naar de meest kosteneffectieve oplossing wordt gezocht. Zo heeft de noodzaak van de directe compensatie al een enkele maal in een maatschappelijk ineffektieve uitkomst geresulteerd (700 mln voor geluidsisolatie Schiphol, 900 mln voor de HSL tunnel; ook de doorlaatbare Oosterscheldekering blijft in dit opzicht een dubieus geval). Niet alleen de negatieve externe effecten, maar ook de kostenposten ter bestrijding ervan, de 'vrijwaringskosten' moeten als indicatoren van mogelijke maatschappelijke frictie worden onderkend en als zodanig in beleidsvorming worden betrokken. Dat kan gevolgen hebben voor gevestigde oordelen over rechtvaardigheid.

Kosteneffectiviteit is niet het enige criterium. De wetenschap dat bijvoorbeeld de kosten per statistisch gespaard leven in het ene beleidsveld 10.000 gulden en in een ander 100

miljoen gulden kunnen bedragen <sup>11</sup>, of dat het bestrijden van sterfte via een specifieke maatregel qua kosteneffectiviteit sterk inferieur is aan een algemene welvaartsverhoging <sup>12</sup>, maakt het noodzakelijk te beargumenteren waarom voor een maatregel gekozen zou moeten worden als die ten opzichte van die algemene welvaartsverhoging fors hogere kosten vertoont <sup>13</sup>. Naarmate kosten van specifieke maatregelen verder boven die van een generieke welvaartsstijging uitkomen, dient het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' kritischer bekeken te worden en gewogen te worden tegen een ander adagium: *richer is safer* <sup>14</sup>. Bij effecten die nog veel moeilijker te waarderen zijn dan sterfte, bijvoorbeeld hinder of verlies van landschapsschoon, zijn dergelijke kritische vergelijkingen alleen maar méér geboden. De praktijk laat vooralsnog een ander beeld zien: aan de hoge maatschappelijke *opportunity costs* van het Groene Hart bijvoorbeeld werd eigenlijk alleen in het onderzoek van Nyfer aandacht geschonken en ondanks dat velen zich in het kader van de HSL openlijk afvroegen of 900 miljoen elders en anders in het Groene Hart geïnvesteerd niet een groter rendement zou opleveren, zijn we er niet in geslaagd tot een herdefinitie van de besluitvormingsopgave te komen.

Het komt ons voor dat juist hier een overheid zijn meerwaarde kan tonen in het, liefst met partijen samen, doorexerceren van problemen vanuit verschillende invalshoeken en waardensystemen. Het is noodzakelijk dat zij bovendien zich ook zelf uitspreekt over inhoudelijke criteria en condities. Als partij, die bij uitstek het algemeen belang vertegenwoordigt, is ze gehouden zelf een visie op tafel te leggen. Niet om eraan vast te

<sup>11</sup> Zie bijv. T. Tengs et al., *Five hundred life saving measures and their cost-effectiveness*; in: *Risk Analysis*, 15 (1995), 3. De extremen liggen overigens nog aanzienlijk verder uit elkaar.

<sup>12</sup> Zie R. Keeney, *Mortality risks induced by economic expenditures*; in: *Risk Analysis*, 10 (1990), 1. Voor de overgrote meerderheid van de door Tengs c.s. (voorgaande noot) bestudeerde milieumaatregelen is de vraag interessant of zij niet contraproductief zijn gelet op de veel gunstiger score van maatregelen zowel in de sfeer van veiligheid en gezondheidszorg als van een algemene welvaartstoename.

<sup>13</sup> M. Cropper, M. en U. Subramanian, *Public choices between lifesaving programs. How important are lives saved?*; Policy Research Working Paper 1497, Wereldbank, Washington DC, 1995. In dit onderzoek wordt geconcludeerd, dat de aanvaardbare bandbreedte in kosteneffectiviteit voor maatregelen – voor de overgrote meerderheid van de respondenten (ca. 80%) – niet méér bedraagt dan een factor 2,5. Onderzoekers suggereren twee verklaringen: het besluitvormingsproces is gekaapt door vertegenwoordigers van de overige 20%, die onafhankelijk van kosten het optredende negatieve effect (sterfte) wenst te voorkomen, of – en dat achten zij (en wij) waarschijnlijker – 'there is currently no mechanism to ensure that trade-offs are made across environmental and public health programs.' (blz. 33).

Terzijde: dit onderzoek wijst dus ook een stevige minderheid aan, die volledig anders redeneert. Het zou interessant zijn te onderzoeken of hier sprake zou zijn van een sterk egalitaristisch-enclavistisch waardenpatroon.

<sup>14</sup> A. Wildavsky, *Searching for safety*; New Brunswick/Oxford, Transaction Publishers, 1991. Zie voor expliciete pleidooien in die richting: R. Lutter, en J.F. Morrall *Health-Health Analysis: A new way to evaluate health and safety regulation*. Zij bepleiten een vrij strak maximum kostenniveau per gespaard leven, op basis van een 'willingness to spend'-criterium; en P. Portney, en R. Stavins, *Regulatory review of environmental policy: the potential role of health health analysis*. Hier wordt vanwege aangevoerde beperkingen van dit type vergelijkende methoden, een toets aan een ruime bandbreedte voorgesteld. Beide artikelen in: W.K. Viscusi, (ed.), *The mortality costs of regulatory expenditures*; Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994.

houden, maar ter toetsing en ter oriëntatie voor de andere deelnemers. Ondanks de debat-technische gelijkheid van de deelnemers aan het ontwerpproces, zoals omschreven in paragraaf 7.2, heeft het feit dat er een overheidsvisie ligt toch een andere uitwerking op de deelnemers dan wanneer het debat helemaal vrij is. De overheid stuurt bovendien sowieso mee, ook als zij niets doet. Het ontbreken van een inhoudelijke overheidsdeelname aan het debat zou derhalve afbreuk doen aan de condities van het debat.