

BEWEGEN TUSSEN SCHALEN EN DOELEN. OVER OVERHEIDSBETROKKENHEID BIJ DE HEDENDAAGSE VERSTEDELIJKING IN NEDERLAND

05

David Hamers | Planbureau voor de Leefomgeving

Veel Nederlandse steden hebben zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot stedelijke regio's. Oude stedelijke centra en nieuwe (sub)centra vormen samen met kleinere kernen stedelijke gebieden met een regionale omvang: zogeheten agglomeraties of daily urban systems. Omdat deze kernen onderling verbonden zijn via diverse soorten infrastructuur, wordt ook wel gesproken van stedelijke netwerken. Deze netwerken verbinden niet alleen het rood van de stad, maar sluiten ook het groen van natuur- en recreatiegebieden in, alsook het blauw van bestaande plassen en nog te plannen waterbergingslocaties. Planningsopgaven in het stedelijke gebied betreffen al deze plekken en stromen en zijn daarmee veelkleurig. De stedelijke regio bestaat uit een kleurrijk mozaïek van uiteenlopende milieus die niet alleen elk voor zich aandacht behoeven, maar vooral ook in onderlinge samenhang vragen om antwoorden op hedendaagse problemen (zie bijvoorbeeld Planbureau voor de Leefomgeving, 2010).

Die antwoorden kunnen komen van uiteenlopende mensen, bedrijven en organisaties. Bewoners, werknemers en recreanten maken allen op hun eigen manier gebruik van talloze plekken, voorzieningen en verbindingen in de stedelijke regio en ervaren daardoor dagelijks verschillende aspecten van het stedelijk leven. Zij zijn ervaringsdeskundigen en beschikken als zodanig over waardevolle kennis over problemen en kansen in de stad. Iets dergelijks geldt voor bedrijven. Steden bieden hun een omgeving waarin ze kunnen floreren, maar werpen evengoed obstakels op. Bedrijven hebben belang bij verbeteringen van de omgeving waarin ze opereren. Sommige nemen daarbij een afwachtende houding aan, andere zetten zich actief in bij veranderingsprocessen. Ook maatschappelijke organisaties zijn daarbij vaak actief betrokken. Deze organisaties behartigen belangen op verschillen terreinen, die in de stedelijke regio samenkomen. Naast behoudzucht

kunnen van al deze spelers innovatieve ideeën worden verwacht (zie bijvoorbeeld Hajer, 2011, over de mondigheid en creativiteit van burgers). Deze verwachting is vandaag de dag (meer dan voorheen) hooggespannen. Twee ontwikkelingen liggen daaraan ten grondslag. Ten eerste de tendens van liberalisering die de ruimtelijke ordening in Nederland de afgelopen twintig jaar langzaam maar zeker heeft veranderd. De overheid doet een stapje terug en geeft de maatschappelijke actoren en het bedrijfsleven meer bewegingsruimte. Ten tweede de recente stagnatie in de gebiedsontwikkeling, mede als gevolg van de financieel-economische crisis. De overheid heeft gewoonweg veel minder middelen om (grootschalige) stedelijke projecten te financieren. Investeringszullen nadrukkelijk ook uit de samenleving moeten komen.

Dit beroep op burgers en bedrijven roept de vraag op welke rol de overheid – beter gezegd, de diverse overheden – kan spelen in verstedelijkingsprocessen. Op deze vraag kan deels een traditioneel antwoord worden gegeven. Zo is er ook in onze hedendaagse steden nog immer vraag naar collectieve goederen en diensten die via de markt niet efficiënt kunnen worden geleverd. En zo hebben burgers en bedrijven bij het maken van plannen nog immer behoefte aan rechtszekerheid; zij vragen om heldere wet- en regelgeving, ook al neemt de overheid wat meer afstand.

Naast deze vertrouwde argumenten voor een overheidsrol zijn echter nog aanvullende motieven te noemen voor beleidsbetrokkenheid bij plannen voor de ontwikkeling van stedelijke regio's. Dit essay werkt er kort twee uit. Beide sluiten aan bij de aard van de hedendaagse stedelijke regio: ten eerste de diversiteit aan doelen waaraan de stad wordt geacht een bijdrage te leveren en ten tweede de diverse schaalniveaus waarop de verstedelijking vandaag de dag plaatsvindt.

De verbinding tussen beleidsdoelen

Het eerste type planprocessen waarin de overheid een rol van betekenis kan spelen, is dat waarin verbindingen tussen verschillende beleidsdoelen aan de orde zijn. De complexiteit van stedelijke plannen is de afgelopen decennia toegenomen. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat met de plannen verscheidene doelen tegelijk worden nagestreefd. In de vroeg-naoorlogse (wederopbouw)periode was de doelstelling achter de meeste grote projecten tamelijk eenduidig. Zo was er een forse volkshuisvestingsopgave die veelal in grootschalige uitbreidingswijken werd gerealiseerd: er moesten snel veel betaalbare woningen worden gebouwd. Eenduidigheid was ook kenmerkend voor veel grootschalige infrastructuurprojecten. Zo was duidelijk dat vanwege de snel groeiende mobiliteit het snelwegennetwerk moest worden uitgebreid. In de decennia daarna (vanaf de jaren zeventig) zijn de doelen die met stedelijke projecten worden nagestreefd echter veelsoortig geworden. Projecten zijn in toenemende mate tegelijkertijd verscheidene doelen gaan dienen. Zo beoogt het beleid vanaf de jaren zeventig met de stads- en later stedelijke vernieuwing tegelijk sociale, culturele en economische problemen aan te pakken. In de jaren negentig diende het Vinex-beleid tegelijk woningbouw-, mobiliteits- en milieudoelstellingen.

Deze meerduideligheid kenmerkt ook het hedendaagse verstedelijkingsbeleid. Zo gelden steden als de motor van de economie en sociaal-economische emancipatiemachine, moeten milieu- en leefbaarheidsproblemen worden opgelost en hebben stedelijke regio's ambities op het gebied van natuurbehoud en recreatie in het buitengebied. Op al deze terreinen zijn marktpartijen, burgers en maatschappelijke organisaties actief. Zij hebben alle hun belangen, die ze met verschillende strategieën en projecten trachten veilig te stellen, soms ieder voor zich, maar vaker door (tijdelijke) allianties te sluiten. Deze maatschappelijke inzet komt in veel gevallen de stedelijke regio ten goede. Lokale partijen kennen de lokale geschiedenis, weten wat er speelt en kunnen daarop inspelen door maatwerk te leveren.

Er kunnen echter problemen ontstaan als doelstellingen op verschillende terreinen uiteenlopen. In planprocessen die zijn gericht op de realisatie van verscheidene doelen tegelijk, komen uiteenlopende belanghebbenden aan tafel te zitten.

Zij onderhandelen over de projectdoelstellingen en proberen bij hun achterban draagvlak te creëren voor investeringen. Daarbij is het moeilijker dan in voorgaande decennia om projecten precies af te bakenen en de door de verschillende betrokkenen gewenste projecteffecten onderling af te stemmen. De uiteenlopende effecten kunnen in elkaars verlengde liggen, maar evengoed tegenstrijdig zijn. Als de frictie groot wordt, kunnen partijen tegenover elkaar komen te staan. Dat heeft in sommige gevallen vertraging of stilstand in de planvorming tot gevolg, bijvoorbeeld doordat een patstelling ontstaat. In dergelijke gevallen kan de strijd om (particuliere) deelbelangen het (publieke) belang van voortgang in de ontwikkeling van (een deel van) de stad belemmeren. Zeker als ook delen van de stad rondom het plangebied profiteren van de realisatie van een project, heeft de overheid er belang bij in te grijpen. Hierop gaat de volgende paragraaf nader in. Daarbij wordt ook duidelijk dat de diverse bestuurslagen op verschillende manieren bij planvorming betrokken kunnen zijn.

In andere gevallen kan een bepaald deelbelang in een planproces juist te snel de overhand krijgen. Dan dreigt niet een patstelling maar tunnelvisie. Dit risico speelt vooral een rol als zogeheten 'zwakke waarden' in het geding zijn. Daarmee worden eigenschappen van een plek of plan bedoeld waaraan mensen waarde hechten, maar die in de projectpraktijk het gevaar lopen het onderspit te delven doordat ze niet of nauwelijks in euro's zijn uit te drukken of doordat ze pas in het geding zijn op een termijn die het directe belang van de projectpartners overstijgt. In de hitte van de strijd verdwijnen ze in de planvorming gemakkelijk naar de achtergrond. Daardoor komt met de realisatie van het ene doel het andere (soms voorgoed) buiten bereik te liggen. Ook in dit soort gevallen kan de overheid een belangrijke rol spelen. Ze kan effecten die in de planpraktijk niet (goed) tot uitdrukking komen een plaats geven in het planproces en publieke langetermijnbelangen waarborgen.

De verbinding tussen schaalniveaus

Het tweede type planprocessen waarin de overheid een rol van betekenis kan spelen, is dat waarin verbindingen tussen verschillende schaalniveaus aan de orde zijn. In de hedendaagse Nederlandse stedelijke regio's is daarvan in veel gevallen sprake. Verstedelijking is in toenemende mate een regionale aangelegenheid, zowel in morfologische, functionele als bestuurlijke zin.

Steden zijn gegroeid, waardoor de bebouwing in steeds meer regio's ononderbroken vanuit de ene gemeente doorloopt in de andere (de in de inleiding genoemde agglomeratievorming). Daarnaast is de interactie tussen steden en omringende kernen en tussen omringende kernen onderling veranderd. Steeds meer bewoners, werknemers en recreanten verplaatsen zich voor hun dagelijkse bezigheden tussen verspreid gelegen plekken in de stedelijke regio (het daily urban system). De verstedelijking overschrijdt hierdoor de gemeentegrenzen, waardoor deze een zaak wordt van beleid op stadsgewestelijk, metropolitaans of regionaal-stedelijk niveau. In veel gevallen vormen bovendien delen van het buitengebied onderdeel van de stedelijke agglomeratie en zijn snelwegen deel gaan uitmaken van stedelijke netwerken. Daardoor staan stedelijke vraagstukken ook op vaak de provinciale en rijksagenda.

Bij grootschalige projecten ligt betrokkenheid van hogere overheden misschien voor de hand, maar dit geldt ook bij veel kleinschaliger projecten. Een lokaal project kan effecten (uitstraling) hebben buiten het plangebied, bijvoorbeeld op de directe omgeving. Zo kan verdichting van de bebouwing op de ene plek op een andere plek verkeerscongestie tot gevolg hebben. Voor verdichting zijn goede redenen te geven. De laatste tijd is er veel aandacht voor de economische voordelen van stedelijke massa en dichtheid. Waar veel mensen elkaar ontmoeten, ontstaan bijvoorbeeld mogelijkheden om kennis te delen, hiervan profiteren werknemers en bedrijven. Verdichting kan daarvoor de condities scheppen, bijvoorbeeld in een plan voor toevoeging van bebouwing in een hoogstedelijk milieu. Als gevolg van die verdichting neemt echter de omvang van verkeersstromen toe, niet alleen in het plangebied zelf, maar ook op de toegangswegen en -sporen daarbuiten, met name in de spitsuren. Om een oplossing voor dit neveneffect (ook wel een negatieve externaliteit genoemd) te vinden en te bepalen wie deze (mede) betaalt, moet het effect in de planvorming worden betrokken. Daarvoor is beleidscoördinatie op de hogere schaal nodig: de uiteengelegen maar verbonden locaties en verbindingen moeten in samenhang worden beschouwd, liefst in een vroeg stadium, zodat plannen nog kunnen worden bijgestuurd en verbeterd. Daarnaast kunnen lokale projecten regionale of nationale implicaties hebben. Zo kunnen een investeerder en een projectontwikkelaar in

samenwerking met de gemeente bij een snelweg-afrit een kantorenpark willen ontwikkelen, terwijl de provincie daar een fraai regionaal landschap wil beschermen en het Rijk de doorstroming van het verkeer op het rijkswegennet wil stimuleren. Doordat investeringen op het ene schaalniveau invloed hebben op die op de andere niveaus, zijn tegelijkertijd lokale, regionale en nationale belangen in het geding. Deze kunnen in elkaars verlengde liggen, maar evengoed met elkaar op gespannen voet staan. In beide gevallen is beleidsafstemming en planoptimalisatie in een vroeg stadium wenselijk. Waar effecten elkaar versterken, kunnen misschien synergievoordelen worden behaald. Waar spanningen bestaan, kunnen voor de frictie mogelijk (regionale) ontwerp oplossingen worden gezocht en kunnen eventueel afspraken over bovenplanse verevening worden gemaakt. Daarbij moeten overheden niet alleen voorwaarden stellen aan de samenleving en de markt, maar ook in de spiegel kijken: in welke gevallen kan een plan aan een andere bestuurslaag worden overgelaten?

Actuele verstedelijkingsvraagstukken

Bovenstaande argumenten voor overheidsbetrokkenheid bij de ontwikkeling van stedelijke regio's zijn nauw verbonden met actuele verstedelijkingsvraagstukken. Het gaat in dit korte essay te ver om deze uit te werken, maar twee opgaven zijn exemplarisch. De eerste is de relatie tussen ambities met betrekking tot stedelijke in- en uitbreiding en infrastructuur. Verscheidene dossiers komen in dit kader bijeen: denk aan woningbouwprojecten, plannen voor bedrijventerreinen en kantoorparken, lokale en regionale weg- en spoorverbindingen en de (inter)nationale bereikbaarheid van stedelijke regio's als geheel. Niet alleen op strategisch niveau zijn de opgaven complex, ook op projectschaal is sprake van doelstellingen op verscheidene terreinen, denk bijvoorbeeld aan de planning van verstedelijking rond de multimodale knooppunten waarvoor de laatste tijd veel aandacht is.

De tweede opgave die de meerduidigheid (doelen en gelaagdheid (schalen) van de hedendaagse stedelijke planning illustreert, is samen te vatten in het begrip 'vestigingsklimaat'. De Rijksoverheid heeft in de Structuurvisie infrastructuur en ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) een aantrekkelijk vestigingsklimaat in stedelijke regio's (als voorwaarde voor een excellente ruimtelijk-economische structuur) benoemd als nationaal belang. Deze aantrekkelijkheid krijgt grotendeels

op de regionale schaal gestalte en is afhankelijk van zeer uiteenlopende kwaliteiten, denk aan de beschikbaarheid van hoogwaardige woonmilieus en stedelijke voorzieningen, maar ook aan diverse, goed toegankelijke recreatiegebieden, een robuust natuurnetwerk en verbetering van de luchtkwaliteit in de steden.

Zoals gezegd, zetten burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich op de verscheidene deelreinen actief in voor verbeteringen in de stedelijke regio. In verband met hun betrokkenheid worden momenteel nieuwe werkwijzen uitgedacht, denk aan organische verstedelijking, particulier opdrachtgeverschap, de ontwikkeling van private woondomeinen, de rol van burgers en bedrijven als energieproducent en (publiek-)private financiering van infrastructuur. De vertrouwde verhouding tussen overheid en samenleving gaat daarbij op de schop. De diverse overheden vragen daarbij om een actieve rol van burger en bedrijfsleven, maar ontzien terecht ook hun eigen functioneren niet. Waar traditioneel vaak de term marktfalen werd gebruikt, klinkt nu ook overheidsfalen. Overheidsingrijpen is geen panacee. De nadruk op grootschaligheid en een integrale aanpak heeft naast samenhang ook geresulteerd in de belemmering van ontwikkelingen. Voor de komende periode is het zaak dat de overheden bepalen hoe hun nieuwe rollen er precies uitzien. Als ze, bijvoorbeeld, zeggen ontwikkelingen enkel te willen faciliteren, durven ze dan ook private partijen het bijbehorende vertrouwen te geven? En wat vertrouwen bestuurslagen elkaar toe? Veel van de nodige innovaties worden al in de planpraktijk getest. Sommige zijn veelbelovend. Als deze onderdeel worden van een langetermijnbeleid dat de gewenste veranderingen op de hogere schaal in samenhang beschouwt en beoordeelt, kunnen die beloftes worden ingelost.

Literatuur

- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *De staat van de ruimte 2010. Deerschikking van stedelijk Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.