

S+RO

CRISIS

Regionale planning in crisistijd >

De ondernemende stad >

Politieke hervorming RO >

Project NL >

Berlijn enige crisisvrije stad Europa >

Allure in crisistijd >

RO en economische ontwikkeling >

Toekomst bestemmingsplan >



Project

Het stilvallen van de bouw toont aan dat 'de markt' geen oplossingen biedt voor ruimtelijke vraagstukken. De introductie van deze 'markt' heeft de afgelopen decennia geen ruimte geschapen voor ondernemerschap en het nemen van risico's. Daardoor zijn risico's vooral politieke vraagstukken geworden. Is het dan nu de beurt aan de staat om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen?

Waar Nederland de ruimtelijke planning eerder als een minutieus uurwerk orkestreerde via nationale projecten en nota's met een sterk sturende werking, zijn de laatste twee decennia voornamelijk gedictieerd door de credo's die direct samenhangen met de markt als leidraad: liberalisering en decentralisering. De gezamenlijkheid is daarmee verdwenen en het publieke belang uit het oog verloren. Bovendien heeft dat verlies ons ook het zicht ontnomen op de werkelijke opgaven in het ruimtelijk domein.

De veronderstelling achter deze golf van liberalisering, privatisering, zelfstandiging en decentralisering is natuurlijk dat veel taken die de overheid van oudsher voor haar rekening nam, veel beter en efficiënter door 'de markt' kunnen worden gedaan. Ondernemingen zouden veel beter in staat zijn de wensen van burgers in te schatten dan de overheid dat kan. Met name in dienstverlenende sectoren als de post en telecommunicatie is

deze strategie succesvol gebleken en heeft 'de markt' geleid tot een grotere diversiteit en keuzevrijheid voor burgers. Maar helaas, op een flink aantal terreinen heeft de markt ook volstrekt niet gedaan wat er van haar werd verwacht. De neoliberale golf heeft ook volstrekt perverse gevolgen gehad voor de inrichting van ons land en daarmee juist de mogelijkheden voor de toekomst sterk beperkt. Zo zijn niet alleen banken en andere grote bedrijven, maar is ook grond object van speculatie geworden. Niet alleen beleggers en ontwikkelaars speelden dit spel; ook gemeenten zwichtten voor het grote geld. Op talloze plaatsen hebben gemeenten extra grond uitgegeven, veelal ten behoeve van bedrijventerreinen langs de (snel)wegen en de stadsranden. De financiële huishouding van de betreffende gemeenten werd hierdoor fors versterkt. Het landschap hieromheen is echter volledig aan het zicht onttrokken. Inmiddels weet vrijwel niemand nog hoe dit land achter de fabrieksdozen eruit ziet.

Huis en tuin

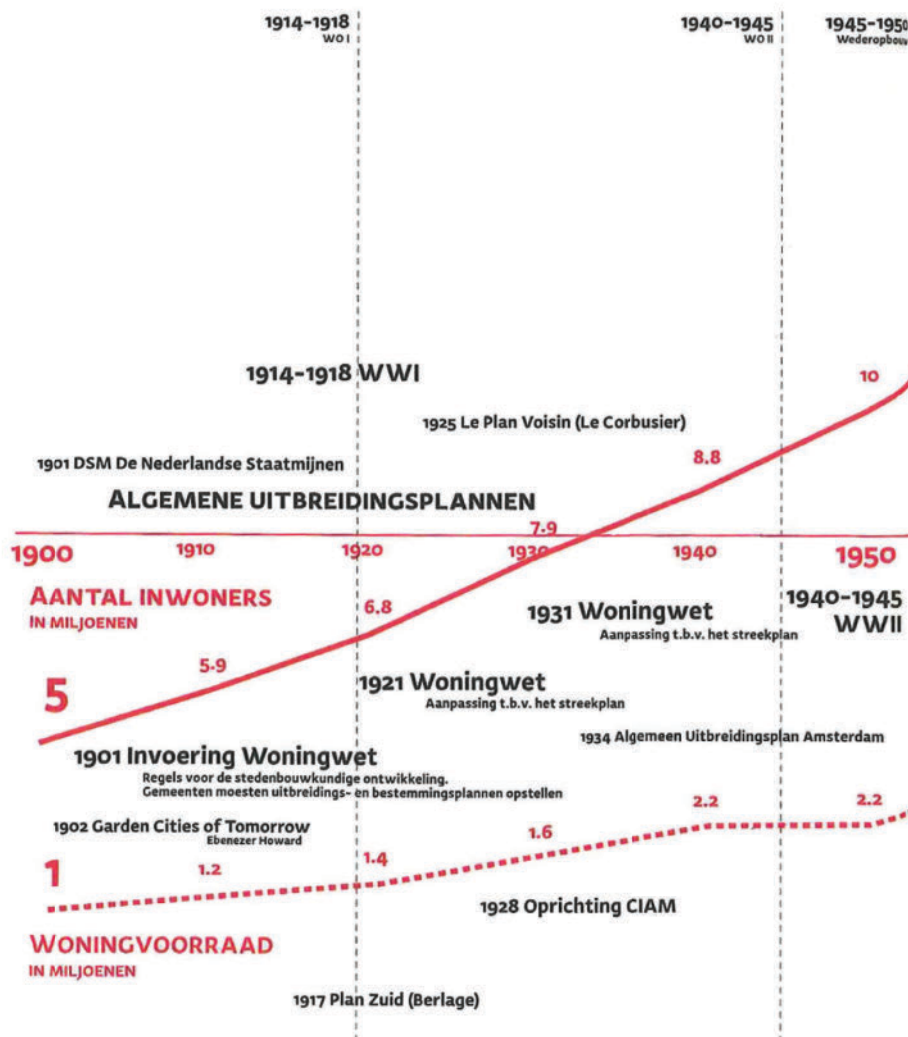
Sinds op grote woningbouwlocaties minimaal zeventig procent voor de vrije sector kan worden gebouwd, zijn honderdduizenden woningen door 'de markt' gebouwd. Precies zoals Heerma had gehoopt dat zou gebeuren. Bedrijven die in de vrije markt opereren zouden immers beter weten waar de burger, nu 'woonconsument' gedoopt, de voorkeur aan geeft. Inmiddels is ook duidelijk dat deze marktpartijen niet alleen voor de winst zijn gegaan, maar ook voor een zo laag mogelijk risico. Dit heeft er alleen wel toe geleid dat op grote schaal is gekozen voor de meest eenvoudige, meest zekere oplossing: het rijtjeshuis met een tuin, of het kantoor langs de snelweg. Door het slechte functioneren van de markt is de koopkrachtige vraag van de afgelopen jaren vaak niet omgezet in kwaliteit, maar in winst, vanuit de positie of de 'deal'.

Niet alleen de financiering van allerlei gecompliceerde financiële producten was afhankelijk van de buitenlandse geldkraan, dit gold ook in belangrijke mate voor de Nederlandse vastgoedsector. De afhankelijkheid van vreemd vermogen ging zover dat ontwikkelaars soms maar één promille van de investering zelf op tafel hoefden te leggen. Zoals de hefboomwerking in de financiële sector het afgelopen jaar als een boemerang terug is gekomen, is feitelijk ook de 'opbouw van Nederland' onderworpen geweest aan dezelfde risico's. Op het moment dat het wantrouwen tussen de banken zich uitstrekke tot de vastgoedsector, stokte ook hier elke ontwikkeling. Velen vroegen zich af hoe het toch mogelijk was dat er na een periode van jarenlange hoogconjunctuur plots geen geld meer zou zijn om woningen te bouwen. Het antwoord was echter verbluffend eenvoudig. De winsten die zijn gemaakt in de hoogtijdagen zijn vrijwel volledig uitgekeerd als dividend aan de aandeelhouders. Eigen vermogen is dus niet opgebouwd.

Privatisering en liberalisering

De afgelopen twee decennia vormden een periode van ongekende groei. Een groei die vooral mogelijk is gemaakt door consumptie van woongenot en ruimte door de miljoenen nieuwe

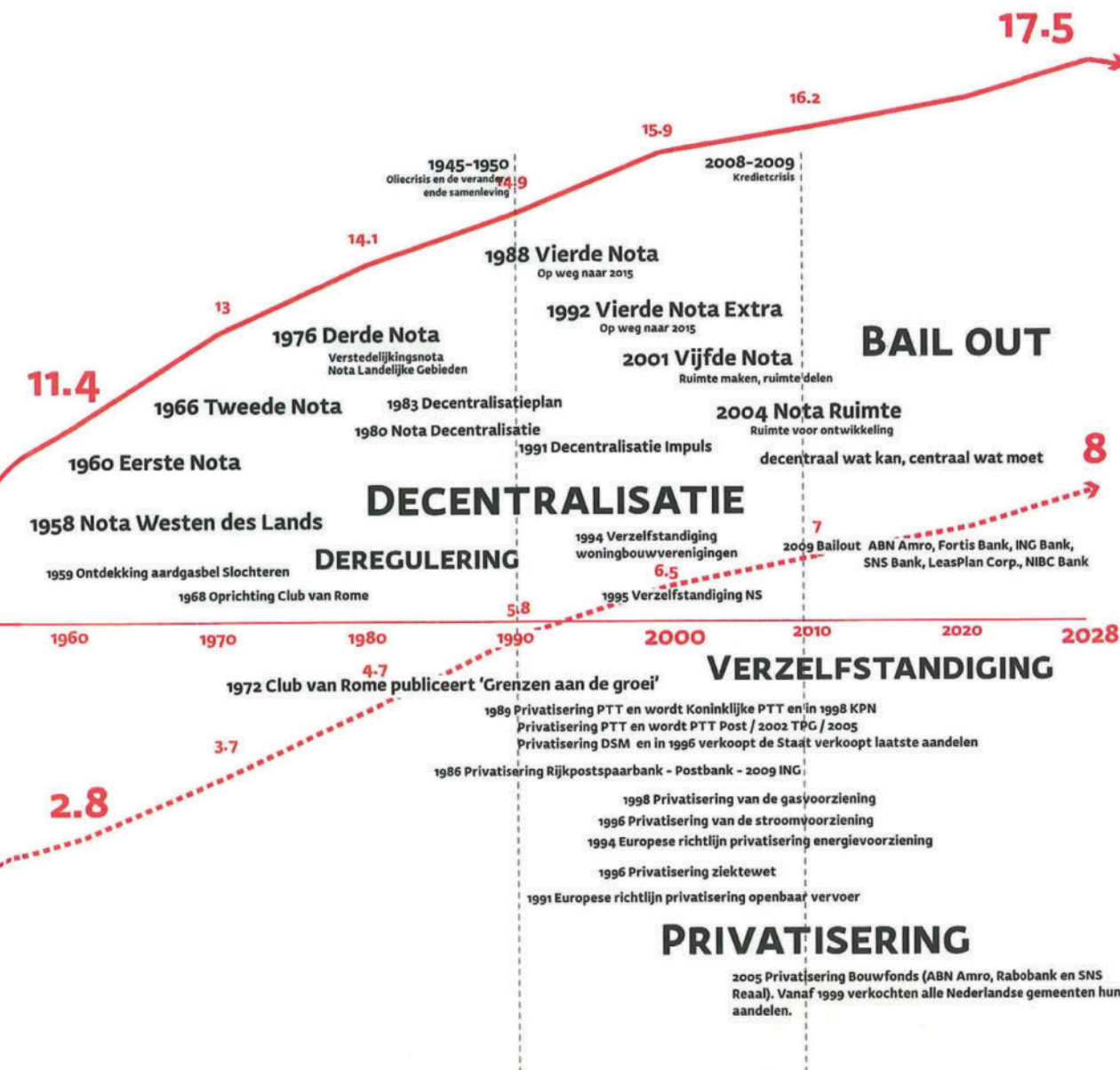
marktspelers. Misschien zijn zij wel de enigen die werkelijk risico's hebben genomen in de periode van privatisering en liberalisering: de burgers die hun hypotheekschulden door de alsmaar stijgende huizenprijzen hebben zien oplopen tot astronomische hoogtes. In 2008 bedroeg de gemid-

STERKE REGIE VAN DE CENTRALE OVERHEID**STERKE REGIE VAN DE MARKT**

delde waarde van een woning 233.000 euro, ruim zeven maal een modaal inkomen. De uiteindelijke netto woonlasten worden nu nog sterk ingeperkt door de hypotheekrenteaftrek, maar niet voor niets is dit H-woord politiek zo'n heet hangijzer. Vrijwel iedereen erkent dat het instrument uit de tijd

is, maar de mogelijke implicaties zijn zo groot dat we ons nog niet aan afschaffen hebben gewaagd. We hebben ons politiek emotioneel vastgeklonken aan een fiscaal evenwicht dat de feitelijke werkelijkheid volstrekt miskent. Of het risico dat de burgers hebben genomen te groot is geweest weten we nog niet;

dat zal de woningmarkt de komende jaren uitmaken. Voor de rest van de spelers is het wel duidelijk: wat markt leek, bleek *bubble*. De risico's waarvan we veronderstelden dat die werden genomen door de markt, zijn uiteindelijk toch afgewenteld op de burger en op de staat – en dus weer op de burger.



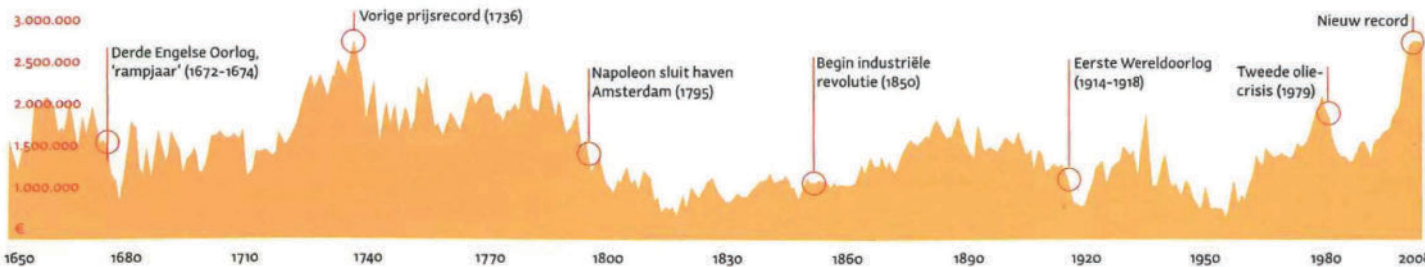
Privatisering en liberalisering lijken gekoppeld aan het verschijnsel complexe politieke keuzes afhankelijk te maken van een reeks onderzoeken op deelaspecten, en ze daarbij op onderdelen zoveel mogelijk te moneteriseren. Deze technocratische en zuiver monetaire benadering verlamt ieder langetermijndenken en maakt het onmogelijk om ruimtelijke ordening te definiëren in termen van nut in plaats van rendement. Niet voor niets zijn de afgelopen twintig jaar nationale integrale projecten niet meer aan de orde geweest. Iedere poging om de maatschappelijke kosten en baten van ruimtelijke ordening te berekenen (om haar daarmee wellicht te legitimeren?) komt uiteindelijk toch uit bij een definitie in termen van economische winst. En meestal dus verlies. Nu de kredietcrisis heeft aangetoond hoe fout de economen en 'de markt' zaten, nu duidelijk is geworden dat publieke belangen nooit helemaal te moneteriseren zijn, en dat de pogingen daartoe ook nog eens spectaculair fout zaten, is er alle reden om de risico's van publieke projecten als de investering in de ruimtelijke ontwikkeling van ons land weer daar te leggen waar ze horen; in het politieke domein. Het Nederland van de toekomst is een project waarbij de politiek het voortouw moet nemen. En dan niet een politiek met een horizon van maximaal vier jaar die zich speelbal maakt van partijpolitieke belangen, maar een politiek die de

ruimte positioneert binnen een maatschappelijk ideaal en zo het electoraat meeneemt in een langetermijndiscussie over de inrichting van Nederland.

Gemeenschappelijk plan

De kredietcrisis is inmiddels met vele miljarden bezworen. Weliswaar met een behoorlijke hypotheek op de toekomst – de gevolgen zullen we nog jaren voelen – maar het einde van de recessie lijkt in zicht. Wat hierbij uit het oog verloren dreigt te raken, zijn de andere crises die voor het welvaaren van Nederland en de Nederlanders een grotere bedreiging vormen: de klimaat-, energie- en voedselcrisis en de bedreigingen voor onze stedelijke samenleving. Weliswaar niet direct, en ook niet morgen, maar wel in de nabije toekomst. Op welke manier kunnen we deze uitdagingen te lijf gaan? Doen we dit zoals we de afgelopen twintig jaar verantwoordelijkheden hebben gedelegeerd naar de markt, en hiermee feitelijk uit het politieke domein hebben geweerd? Gaan we de ernst van deze problemen eerst opdelen in mootjes, de risico's moneteriseren om deze vervolgens via een grote omweg over dertig jaar bij de burger te laten belanden? Of claimen we voor deze uitdagingen nu een rol in het publieke domein, waarbij we openlijk en gezamenlijk vaststellen in welke richting het land zich zal ontwikkelen?

Nederland vereist opnieuw een gemeenschappelijk 'plan'. Een ontwerp waarin de overheid zich herpakt en durft te denken in grote lijnen. Zonder weer in de fout te vervallen om alles af te wegen en op te delen in kleine, hapklare brokjes. Is er de afgelopen decennia vooral gedacht vanuit deelbelangen, dan wordt het nu tijd om de gemeenschappelijke draad – zoals die in Nederland lang heeft bestaan – weer op te pakken. Een plan geeft focus. Het plan is integraal en laat de complexiteit zien in plaats van deze op te splitsen in deelbelangen die ieder voor zich worden doorgerekend op hun kosten en hun baten. Een plan stelt ruimte en territorium als gedeeld speelveld van de samenleving, als belangrijkste gemene deler. En dan gaat het niet om een plannersideaal, maar om een maatschappelijk ideaal dat laat zien waar we als samenleving heen willen. Alleen gevoed door dit maatschappelijk ideaal is het vervolgens ook mogelijk om zicht te krijgen op de werkelijke opgaven in het nationale ruimtelijk domein. Dat maakt het mogelijk om onzekerheden niet als financiële risico's, maar als politiek maatschappelijk feit te positioneren en vandaaruit een palet aan mogelijkheden te verkennen. Met de Nota Ruimte werd het adagium 'centraal wat moet, decentraal wat kan' ingevoerd. Het ministerie van VROM is echter te lang het antwoord op de vraag 'wat dan centraal?' schuldig gebleven. De roep



Links: Groei hypotheekschuld en bbp in mld euro. Bron: OESO, IMF, bewerking: Boeijsenga, Bouw en de Graaf

Rechts: Hypotheekschuld als percentage van het bruto binnenlands product (2008). Bron: OESO, IMF, bewerking: Boeijsenga, Bouw en de Graaf

om een sterkere regie vanuit het rijk is de ideale gelegenheid om die vraag alsnog te beantwoorden. Dat betekent niet dat het rijk alles zelf doet. Zeker niet zelfs. Alle partijen hebben hun eigen rol. Gemeenten, provincies, rijk en ook de markt. Maar wel vanuit een bewuste positionering van maatschappelijke idealen die ook democratisch zijn gelegitimeerd. Vanaf nu wordt de markt iets gegund, in de oude betekenis van het woord. En dan nog: *quid pro quo*. We gunnen je dit: maar voor wat hoort wat. De markt heeft nu twintig jaar de kans gehad om zich te bewijzen in een omgeving waarin de overheid zich terugtrekt. Nu mag de markt zich bewijzen in een constellatie waarin de overheid waar noodzakelijk wél aan de touwtjes trekt.

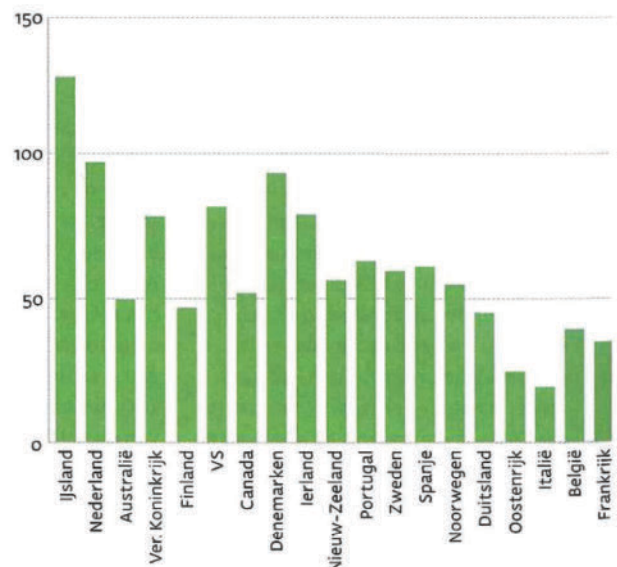
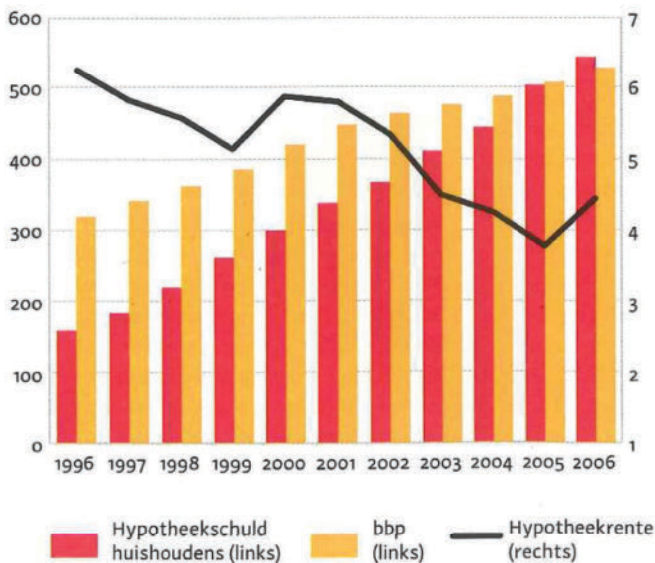
Maar niet alleen de relatie tussen staat en markt, ook die tussen rijk en regio is aan herziening toe. Wat het rijk de laatste jaren wilde bereiken met haar bijdrage aan of interventie in regionale projecten was vaak niet duidelijk. De doelen waren vaak niet expliciet gearticuleerd, er was vooraf geen toetsingskader van doelen en effecten vastgesteld en de evaluatie vond

dus vaak plaats op basis van criteria achteraf. Met andere woorden: de regionale problematiek en sturing was dominant. Binnen de sturingsfilosofie van 'decentraal wat kan, centraal wat moet' is dit te begrijpen als een doelbewuste keuze van het rijk. Dat niet expliciet is uitgewerkt wat de rol van het rijk dan wél is binnen een in essentie regionaal of lokaal project, is minder begrijpelijk. De relatie rijk-regio is in het verleden grotendeels ontgaan van inhoud en vooral bepaald in financiële termén. Inhoud dient weer gekoppeld te worden aan middelen. De definitie van de rol van het rijk begint met het bepalen van haar prioriteiten: centraal wat moet. Daarvoor neemt het rijk niet alleen haar eigen verantwoordelijkheid maar ook de regie. Tegelijk houdt het rijk haar handen af van de vele projecten met feitelijk regionale doelen, die zich afspelen op regionale schaal. Geen complicerende bemoeienis van het rijk, maar dat betekent ook dat de regio haar eigen bonen zal moeten doppen.

Ander geld

We moeten werken zonder veel overheidsgeld. Althans, geld in de klassieke

vorm. Duidelijk is dat het rijk, provincies en gemeenten de komende jaren fors moet bezuinigen, tot zo'n twintig procent van de totale begroting. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden, en dat er focus nodig is. Maar het betekent vooral dat het plan generatieve effecten moet hebben; anderen moeten mee willen doen. Wanneer we de ruimte bieden voor de miljoenen individuele beslissingen om ergens geld aan uit te geven of in te investeren, kan het effect daarvan vele mate groter zijn dan de investering die de overheid zelf ooit zou kunnen doen. En nu niet in de vorm van veelbelovende maar vooralsnog weinig opleverende investeringen in gevechtsvliegtuigen, maar gewoon op de schaal van eigen huis en tuin. En niet in afspraak met 'het bedrijfsleven' of een buitenlandse mogendheid, maar in een afspraak met de burger. Er gaat jaarlijks meer dan twintig miljard om in subsidies en belastingmaatregelen die direct gekoppeld zijn aan de ruimtelijke structuur van Nederland, zoals de overdrachtsbelasting, de hypotheekrenteaftrek en energiesubsidies. Ombuiging van die gelden zodat hogere ruimtelijke doelen gediend worden geeft oneindig veel kansen, die nu niet worden benut.



Met de hypotheekrenteaftrek hebben we bevorderd dat relatief veel mensen eigenaar zijn van het huis waarin ze wonen (en zich daarmee sterker verantwoordelijk achten voor hun woonomgeving, zo veronderstellen we). De koopkracht hebben we met deze belastingmaatregel gedirigeerd richting een relatief hoge kwaliteit van woning en woonomgeving (en richting hoge winsten voor ontwikkelaars). Analoog hieraan is goed voorstelbaar dat we de koopkracht – die ook de komende jaren voor de meeste mensen overeind zal blijven – bijsturen naar andere sectoren. Je zou kunnen zeggen: de directe woonomgeving is grotendeels in orde, dat project is voltooid; nu is het tijd voor de leefomgeving op iets grotere schaal. Op welke manier kunnen we die belastingcenten ten bate laten komen aan schonere lucht en groene steden?

Staatsonderneming

Ruim een eeuw lang was de staatsonderneming een belangrijk vehikel voor de ontwikkeling van het moderne Nederland. In 1863 werden de Staatsspoorwegen opgericht om de ontwikkelingsachterstand van het spoorwegennetwerk ten opzichte van de rest van Europa in te halen. De Olympische vlam van de Zomerspelen in 1928 in Amsterdam werd, niet zoals later gebruikelijk door een bekende sporter aangestoken, maar door een medewerker van het Staatsgasbedrijf. Vele staatsondernemingen zijn de afgelopen twintig jaar geprivatiseerd. Desalniettemin is een groot aantal ondernemingen nog in bezit van de staat of heeft daarin een meerderheidsbelang. De Nederlandse Spoorwegen, luchthaven Schiphol, het Havenbedrijf Rotterdam, GasUnie en Gastera zijn voorbeelden. Dit zijn vrijwel zonder uitzondering ondernemingen met een grote invloed op de ruimtelijke ordening van het land – zeker op lange termijn. Door de crisis is daarnaast een belangrijk deel van de financiële instellingen onder directe invloed van de staat gekomen. Met deze

staatsbedrijven wordt in toenemende mate internationale (handels)politiek bedreven. GasUnie nam al eerder Duitse netwerken over en participeert in een oliepijplijn onder leiding van het Russische Gazprom, Schiphol en Aéroports de Paris hebben voor twaalf jaar een belang van acht procent in elkaar genomen. Een logisch vervolg op de fusie van hun twee belangrijkste klanten, Air France en KLM. Gezien de verdergaande Europese integratie is dit ook een logische ontwikkeling, zowel beredeneerd vanuit de markt als vanuit de politiek. Tegelijk roept deze ontwikkeling ook een vraag op: wanneer het rijk haar staatsbedrijven zo duidelijk gebruikt om politiek mee te bedrijven, waarom kan dat dan niet binnen de grenzen?

Naar aanleiding van de verkoop van Nuon en Essent door de provincies en gemeenten speelden Tweede Kamerleden al met het idee om eens te kijken naar de verdeling van geld via het Provinciefonds. Hebben zulke rijke provincies die jaarlijkse bijdrage van het rijk nog wel nodig? Maar provincies hebben al aangegeven het geld te willen investeren in projecten op het gebied van infrastructuur en duurzaamheid. Bovendien moeten ze de jaarlijkse dividenden die de energiebedrijven aan hun aandeelhouders uitkeerden missen. De investeringen moeten dus renderen. Tegelijk blijkt dat één van de grootste pensioenfondsen ter wereld, het ABP het wel ziet zitten om te investeren in Nederlandse infrastructuur. Zowel wegen als energie komen in aanmerking. Bij de verkoop van Essent en Nuon was het pensioenfonds te laat, zou je kunnen zeggen, maar misschien kunnen de partijen ook veel beter de krachten bundelen. Wanneer bijvoorbeeld het ABP, de provincies, de gemeenten en het rijk gezamenlijk investeren in een nieuwe onderneming voor een duurzame stroomvoorziening, kan in één klap het aanzien van Nederland écht van gezicht veranderen.

Leren plannen

De uitdagingen die op ons afkomen zijn groot. Groter dan ooit zo lijkt het soms. Maar dat is niet per se het geval. De opgaven op het gebied van klimaat, energie, voedsel en onze stedelijke samenleving zijn misschien best vergelijkbaar met die van de afgelopen eeuw. De eeuw waarin we van Nederland een modern land hebben gemaakt, zonder grote armoede, met functionerende steden en dorpen, op productieve grond die we hebben beveiligd tegen de bedreiging van de zee. Wel hebben we hiervoor offers gebracht en dat zijn we misschien vergeten. De kredietcrisis heeft aangetoond dat de belangen in het publieke domein niet evenwichtig worden behartigd binnen het stelsel van de markteconomie. De volledige monetaarisering van publieke belangen gaat gepaard met een depolitiserings van ruimtelijke kwesties terwijl het schaarse goed 'ruimte' bij uitstek onderwerp is van een verdelingsvraagstuk. Deze eindeloze opdeling in te monetaariseren deelbelangen heeft bovendien niet geleid tot een slagvaardigere overheid. Juist omdat het ondeelbare publieke belang niet is gepolitiseerd werd het handelen onmogelijk gemaakt.

Om uit deze impasse te raken is een plan nodig. Een plan waarbij de ontwikkeling van Nederland weer als een gezamenlijk project van overheid en burgers ter hand wordt genomen. De gemeenschappelijke rode draad wordt gevormd door een maatschappelijk ideaal waarin onzekerheden geen monetaire risico's vormen maar worden aangezien voor wat ze zijn: politiek-maatschappelijke feiten. Hoe het plan eruit ziet, dat weten we nog niet. Daar zullen we de komende jaren gezamenlijk aan moeten werken. Vooraleerst is het tijd om verregaande conclusies te trekken uit de afgelopen periode waarin we het plannenmaken hebben uitgesteld en de regie aan de markt hebben gelaten. Deze lessen hebben vooralsnog

meer betrekking op het 'hoe' dan op het 'wat'. De grote uitdagingen zijn bekend en hierboven genoemd. Wat zijn dan de mechanismen en de gereedschappen waarmee we die potentiële crises te lijf kunnen gaan? Op welke wijze kunnen we de altijd perverse prikkels in het markteconomisch systeem omdraaien ten bate van het publieke belang? Met

andere woorden: waarmee moeten we ons toerusten?

Vier aanbevelingen:

- Stel de relatie tussen staat, regio en markt weer op scherp;
- kijk naar de middelen die je als rijk ter beschikking hebt om ruimtelijke doelen te realiseren;
- schaf het systeem van nationale

sponsoring van regionale projecten af en richt je als rijk op de grote lijnen;

- daar waar de belangen te groot zijn voor afhankelijkheden van markt en regio: zelf doen. De overheid kan opereren als een slimme marktpartij en haar leverage gebruiken voor de realisatie van ruimtelijke doelen.

