

Nationaal ruimtelijk beleid: de ontbrekende schakel

'Nationaal ruimtelijk beleid is onmisbaar', stelt Hugo Priemus. Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert dat de Nederlandse ruimtelijke ordening steeds Europees wordt. Maar op Europees niveau is het ruimtelijk beleid teveel versnipperd over verschillende sectoren. In de praktijk blijkt het daardoor moeilijk, zelfs onmogelijk, om tot een ruimtelijke samenhang te komen. De rijksoverheid vervult hier een onmisbare rol: zij is dé schakel tussen deze schalen.

Recent verscheen het rapport 'De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Bevindingen' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).¹ Hierin wordt geconstateerd dat de Nederlandse ruimtelijke ordening steeds Europees van aard wordt. Veel ruimtelijk relevante onderwerpen worden bepaald door afspraken op Europees niveau. Vrijwel het hele grondgebied van Nederland wordt afgedekt door één of meer Europese beleidskaders.

De rijksoverheid is de schakel tussen de EU-beleidsvorming en de beleidsuitvoering (provincies en gemeenten) en ziet zichzelf als systeemverantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening. Het Rijk vertegenwoordigt de uitvoerende overheden op Europees niveau. Deze verantwoordelijkheid stelt volgens het planbureau grenzen aan de decentralisatie van de ruimtelijke ordening.

Het PBL-rapport treedt in de voetsporen van het rapport van het Ruimtelijk Planbureau 'Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands'.² Deze studie liet zien

dat afspraken gemaakt op het niveau van de Europese Unie, een belangrijke invloed hebben op de Nederlandse ruimtelijke ordening (zie kaarten op pagina 47). Voorts bouwt het PBL-rapport voort op de OTB-studie 'Impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ordeningspraktijk'.³

Geëlimineerd

Sinds het ministerie van VROM (min of meer) is vervangen door het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het beleidsdomein 'volkshuisvesting' is gedeporteerd naar de zelfstandige ministersportefeuille 'Wonen en Rijksdienst' binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken, is de ruimtelijke ordening als thema van rijksbeleid feitelijk geëlimineerd. Dit blijkt een geforceerde ingreep te zijn geweest, mede gezien de omstandigheid dat het hele Nederlandse grondgebied (uitzondering: de overzeese gebiedsdelen) vrijwel geheel wordt gedekt door Europese beleidskaders. Erkend wordt dat het Deltaprogramma⁴ grote ruimtelijke dimensies heeft, maar nog steeds wordt hiervoor officieel geen rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid gezien.

Evers en Tennekes specificeren zes invloedtypes van EU-beleid dat op de kaart staat: gebiedsaanwijzing, interventiegebieden, ruimtelijke investeringen, sectorale investeringen, generieke regels en territoriale samenwerking. Daarnaast is er ruimtelijk relevant EU-beleid dat niet op de kaart kan worden weergegeven.

Multilevel governance

Omdat er op EU-niveau geen ruimtelijk beleid bestaat, wordt het EU-beleid dat

relevant is voor de ruimtelijke ordening bedacht en vormgegeven vanuit de verschillende sectoren. Omdat sinds de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu⁵ het ruimtelijk beleid binnen Nederland vergaand gedecentraliseerd is, domineren de beleidssectoren in *multilevel governance* en is het in de praktijk moeilijk, zo niet onmogelijk, om tot een ruimtelijke samenhang te komen. Feitelijk is het ruimtelijk beleid nu goeddeels een bottom-up beleid, dat op het hogere schaalniveau tot mislukken gedoemd is. Beleidsuitvoering en beleidsvorming zijn niet goed verbonden doordat de decentrale overheden als beleidsuitvoerders slechts beperkt en vooral indirect betrokken zijn bij het Europese besluitvormingsproces dat ze later moeten uitvoeren of waarmee ze worden geconfronteerd. Formeel wordt het Rijk door de Europese instanties aangesproken op de niet-naleving van het EU-beleid. Alleen al hierdoor kan het Rijk de horizontale coördinatie van het ruimtelijk beleid niet helemaal overlaten aan de decentrale overheden.

In hun beknopte, scherpe analyse constateren Evers en Tennekes dat het ruimtelijkeordeningssysteem in Nederland steeds Europees is geworden: de ruimtelijke hoofdstructuur, als weergave van de nationale belangen bestaat steeds meer uit Europese beleidskaders. Zij signaleren een juridische spanning tussen de klassieke Nederlandse ruimtelijke ordening, gekenmerkt door een zoektocht naar een optimale oplossing door uitruil, compromissen en compensatie, en de EU-normen en -doelen die hard zijn, niet-onhandelbaar en niet-afweegbaar, en die Nederlands beleid plegen te overrulen.

Verdere juridificering

Evers en Tennekes signaleren een proces van *Europa-proofing*: een maximale inspanning wordt geleverd om het project niet op grond van EU-beleid voor

Boven: Ruimtelijke impact van EU-restricties in Nederland
Onder: Ruimtelijke impact van EU-investeringen in Nederland
Bron: Ravesteyn, N. van en Evers, D.,

'Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands', NAI Publishers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag, 2004.

S+RO 2014/04 47

Het Veld
Nationaal ruimtelijk beleid:
de ontbrekende schakel

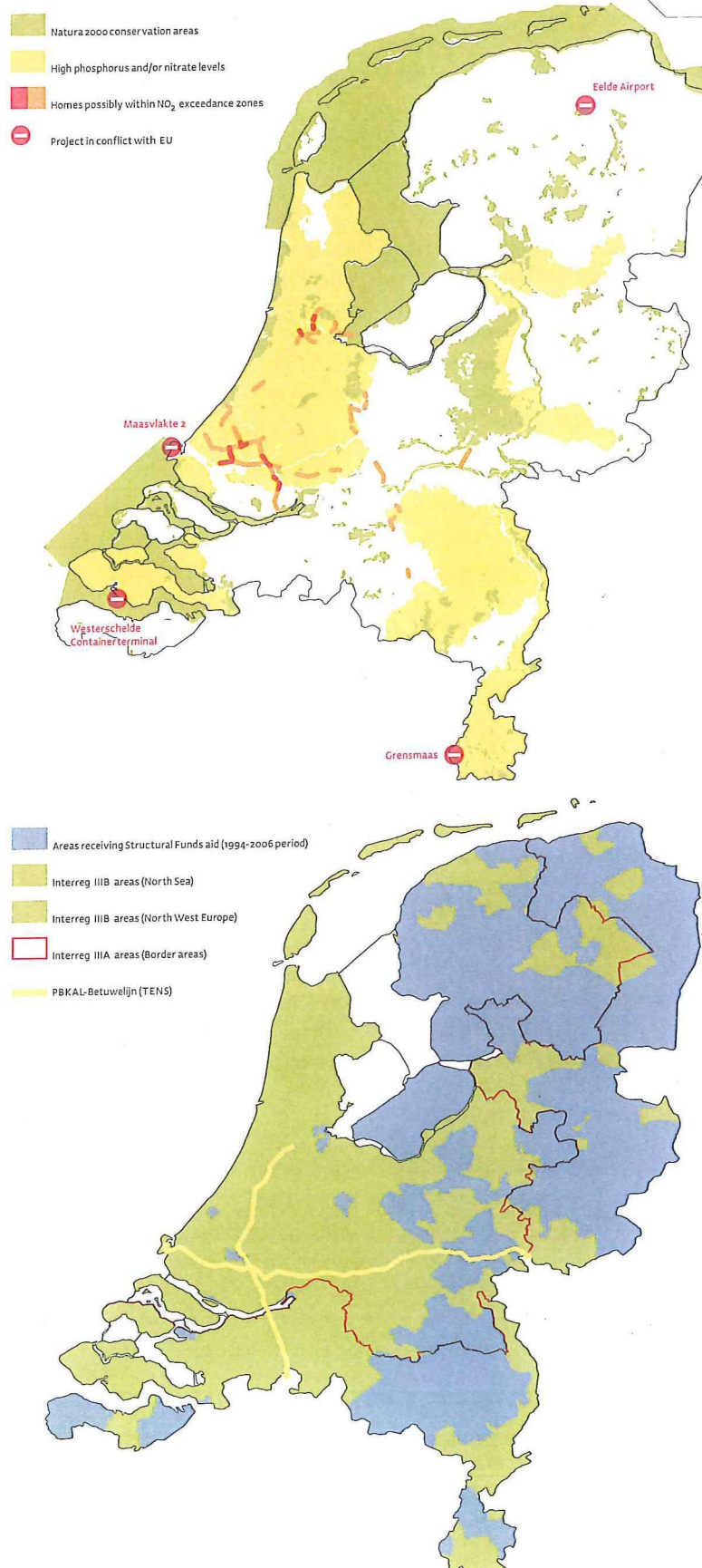
de rechter te laten stranden. Langs die weg heeft EU-beleid geleid tot een verdere juridificering van het ruimtelijk beleid. Het huidige vacuüm ten gevolge van de afwezigheid van nationaal ruimtelijk beleid, wordt kennelijk met gretigheid opgevuld door juridische procedures. Planners en ontwerpers verliezen terrein aan juristen. Evers en Tennekes vatten samen: 'Om knelpunten te voorkomen en afwegingsvrijheid in de Nederlandse traditie te behouden is een voortdurend management nodig van de koppeling tussen EU-beleid en de ruimtelijke ordening.'

Het betoog wordt afgerond met drie conclusies ten aanzien van de rol van de rijksoverheid inzake de ruimtelijke ordening:

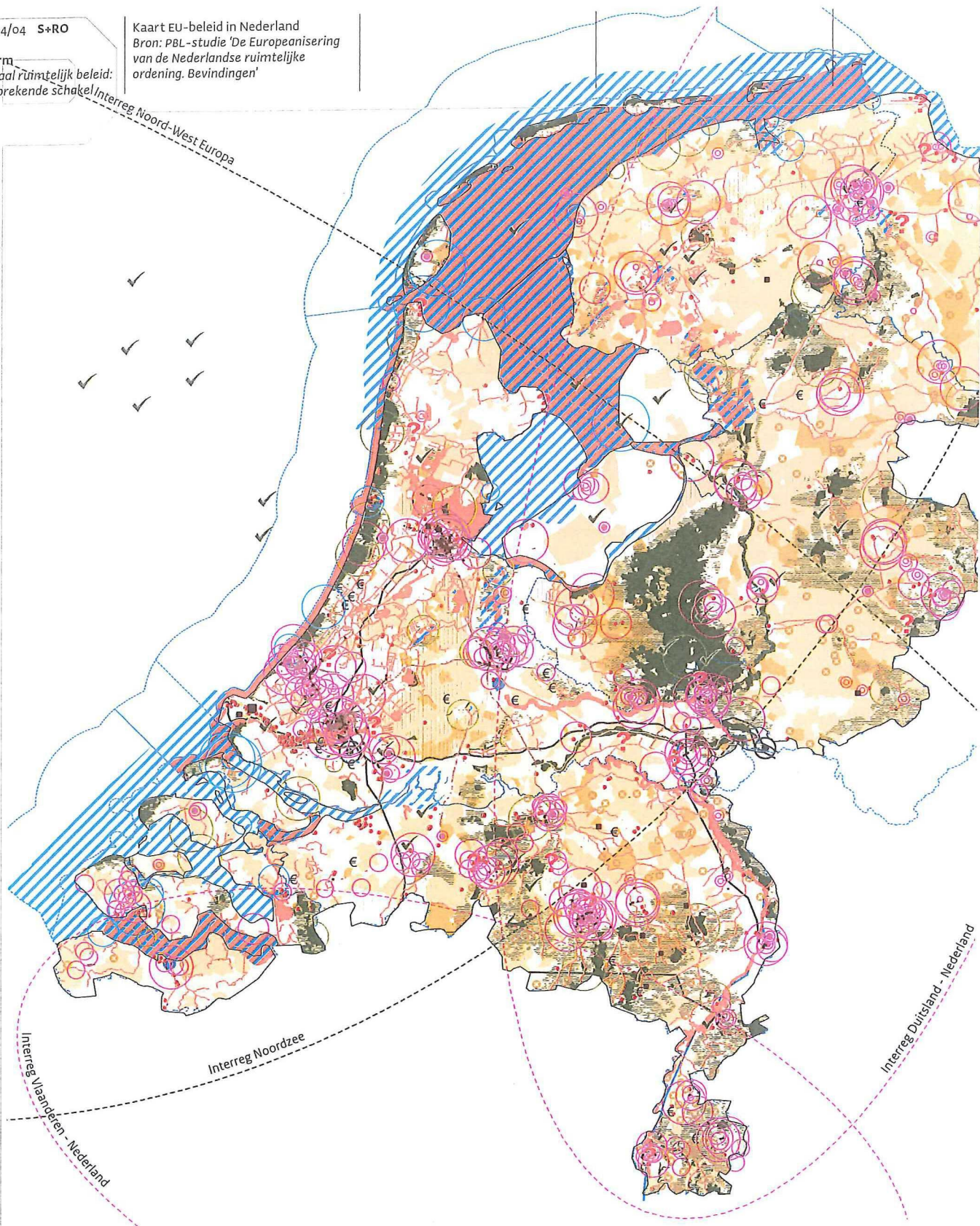
- Er ligt een taak voor het Rijk om te zorgen voor een goed functionerend systeem voor een integrale ruimtelijke afweging: de al eerder genoemde 'systeemverantwoordelijkheid'.
- Er ligt een taak voor het Rijk als tussenbestuur. Het Rijk dient niet alleen doorgeefluik te zijn van ruimtelijk relevant EU-beleid. Het Rijk neemt actief deel aan het Europees beleidsvormingsproces en kan hierbij de ervaringen van provincies en gemeenten inbrengen. Het gaat hier dus om het Rijk als intermediair bestuur tussen Europa en decentrale overheden.
- De systeemverantwoordelijkheid betekent dat de juiste middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van de Europese taken. Zo moet er op provinciaal niveau voldoende kennis, geld en bevoegdheden beschikbaar zijn.

Onmisbaar

Eén aanbeveling formuleren Evers en Tennekes niet: een nationaal ruimtelijk beleid is onmisbaar. Immers, de horizontale afstemming tussen verschillende vormen van sectorbeleid dient op nationaal niveau te worden versterkt. In de verticale coördinatie tussen >>



Platform



EU-beleid en decentrale overheden dient de rol van het Rijk te worden versterkt: top-down en bottom-up beleid dienen onderling te worden afgestemd. Dit geldt ook voor de afstemming van

private initiatieven, opvattingen, publieke belangen met ruimtelijke consequenties én voor de vergroting van het democratische gehalte en draagvlak voor het ruimtelijk beleid.

Voorts is er een eigen nationale verantwoordelijkheid voor vergroting van de kennisintensiteit van ruimtelijk beleid en ruimtelijke dynamiek, het stimuleren van innovaties met ruim-

telijke consequenties en het uitvoeren en evalueren van experimenten in het ruimtelijk domein.

Naast – en vaak in relatie tot – het EU-beleid heeft de Nederlandse rijksoverheid een eigen (nationale) verantwoordelijkheid voor het voeren van overleg met andere landen (zoals onze buurlanden) ten aanzien van landsgrensoverschrijdende ruimtelijke opgaven. Zoals de ruimtelijke inrichting van de Noordzee, de onderlinge afstemming van het beleid dat inspeelt op de actuele en verder verwachte zeespiegelstijging, het beleid ter regulering van de doorstroomcapaciteit en de bevordering van de binnenvaart op de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems, de consequente uitwerking van de ruimtelijke dimensie van het Deltaprogramma, de grensoverschrijdende afstemming van HSL-netwerken, het railnetwerk, het hoofdwegenet, de ontwikkeling van luchthavens (zoals de relatie Schiphol-Parijs Charles de Gaulle) en de ontwikkeling van zeehavens, achterlandverbindingen (zoals Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen en Hamburg) en binnenhavens (zoals Dordrecht en Dortmund).

Hoge woord

Kortom, het hoge woord moet er maar eens uit: naast een internationaal georiënteerd nationaal infrastructuur- en milieubeleid is een nationaal

Nederlands ruimtelijk beleid onmisbaar. Hierin zal ook – als vanouds – het woningbouwbeleid, het ruimtelijk-economisch beleid, de vitalisering van het platteland en de stedelijke vernieuwing geïntegreerd moeten worden. Zodra we toe zijn aan de vorming van een nieuw kabinet, zal het ministerie van Infrastructuur en Milieu getransformeerd moeten worden tot het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Dynamiek, Milieu en Mobiliteit (VRMM). Het ministersportefeuille Wonen en Rijksdienst kan gelijktijdig worden opgeheven.

Resteert de vraag of ook de Europese Commissie verantwoordelijkheid zou moeten aanvaarden voor het ruimtelijk beleid in de Europese Unie. Gezien de overheersende opvattingen over de Europese landen bij eurosceptici, ligt dit voorlopig zeer gevoelig. Vermoedelijk is dit nu een brug te ver. Wel zou bepleit kunnen worden dat de rol en de financiën van de Europese Unie op het terrein van de landbouw worden teruggedrongen en dat er meer aandacht komt voor de ruimtelijk-economische condities van steden en regio's. Daarbij zal de ruimtelijke samenhang met infrastructuur en milieu een belangrijk aspect zijn. Het gaat in grote delen van Europa om de vraag hoe polycentrische stedelijke regio's zich het best kunnen ontwikkelen waarbij synergie wordt nagestreefd tussen stedelijke netwerken, infrastructurele netwerken en blauw-groene netwerken, die elk voor een

groot deel landsgrensoverschrijdend zijn. Dus: ruimtelijk beleid niet als een zelfstandig beleidsveld, maar als een vitaal integratiekader tussen enkele beleidssectoren waarop zich reeds een Europese beleidsverantwoordelijkheid heeft gevormd.

Evers en Tennekes hebben een interessante, intrigerende studie afgeleverd, met een aantal relevante bevindingen. De aanbevelingen inzake de rol van de rijksoverheid in het ruimtelijke domein gaan echter niet ver genoeg. ■

Noten

- 1 Evers, D. en Tennekes, J., De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Bevindingen, PBL, Den Haag, 2014.
- 2 Ravesteijn, N. van en Evers, D., Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag, 2004.
- 3 Zonneveld, W.; Trip, J.J. en Waterhout, B., Impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk, Onderzoeksinstituut OTB, Delft, 2008.
- 4 Delta Commissie, Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, Delta Commissie, Den Haag, september 2008.
- 5 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, (Ministerie van IenM), Den Haag, 2012.

Hugo Priemus is emeritus hoogleraar Systeeminnovatie en Ruimtelijke Ontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft, verbonden aan het OTB Onderzoek Gebouwde Omgeving.

