Provincie is beter voor natuur

Het is een misverstand te denken dat de centrale overheid natuur en landschap beter kan beheren dan de lagere overheid

Friso de Zeeuw

Gaat Nederland verder verrommelen? Kapt deze regering radicaal met de traditie van ruimtelijke ordening? Planologen, landschapsbeschermers en zelfbenoemde opinieleiders maken zich zorgen, nu minister Melanie Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu het ruimtelijk beleid grotendeels overlaat aan provincies en gemeenten. Die vrees mist echter grond en er is geen sprake van een breuk met het verleden. Drie misverstanden liggen aan die angst ten grondslag.

Allereerst bestaat de neiging de rol van de rijksoverheid in het ruimtelijk beleid van alledag zwaar te overschatten. De opeenvolgende Nota's Ruimtelijke Ordening oogden indrukwekkend: dikke boekwerken, met grootse concepten en kleurige kaartbeelden. Uit onderzoek blijkt dat het beleid alleen effect had als het gepaard ging met een stevig uitvoeringsprogramma, geld en huiswerkopgaven voor lagere overheden. Voorbeelden zijn de Vinex-locaties en — eerder — het stadsvernieuwingsbeleid (jaren tachtig) en het groeikernenbeleid (jaren zeventig). Een ander succesnummer zijn de groene bufferzones rond de grote steden. Driekwart van de inhoud van de nota's was echter louter papier. Wat grover gezegd: beleidsdiarree. Investeringen in infrastructuur bepaalden en bepalen veel meer de inrichting van ons land en haar steden.

Bejubeld rijksbeleid kon niet voorkomen dat bebouwing tussen Rotterdam en Den Haag chaotisch is

Het momenteel geadoreerde rijksbeleid van vroeger heeft niet kunnen voorkomen dat de bebouwing tussen Rotterdam en Den Haag een chaotisch karakter heeft, waarop het begrip ruimtelijke kwaliteit niet van toepassing is. Datzelfde rijksbeleid heeft slechts bescheiden bijgedragen aan de internationaal breed gewaardeerde overgang van het stedelijk gebied van Amsterdam naar het omringende landelijk gebied.

Wat ik wil zeggen is dat gemeentebesturen, provinciebesturen met in het kielzog marktpartijen al decennia lang in sterke mate bepalen hoe het land eruitziet. Daar zitten missers tussen, zoals de kwistig uitgestrooide bedrijventerreintjes die vloeken met hun omgeving. Hier hebben gemeenten en provincies gefaald. Aan de andere kant hebben de provincies de afgelopen vijftien jaar met vallen en opstaan een netwerk van natuurgebieden, de ecologische hoofdstructuur, weten te realiseren.

Het tweede misverstand schuilt in de veronderstelling dat de hogere overheid per definitie beter stuurt dan de lagere overheid. En dat kwetsbare functies, zoals natuur en landschap, daar in betere handen zijn. De radicale ingrepen van staatssecretaris Henk Bleker bewijzen het tegendeel. Het zijn juist de provinciale politici die zorgen voor demping van de negatieve gevolgen van dit beleid. Het creatieve voorstel van de provincie Flevoland voor het alsnog realiseren van het Oostvaarderswold, dat door Bleker is getorpedeerd, is daarvan een voorbeeld. Ander voorbeeld: het provinciaal bestuur van Zuid-Holland heeft al uitgesproken een streng beleid te blijven voeren als het gaat om bouwen in het Groene Hart. Het stelt zich stringenter op dan de minister doet.

Aanpak van Schultz helpt bij het opruimen van fraaie, maar betekenisloze beleidshoofdstukken

Deze provinciebesturen kan men bezwaarlijk betichten van links hobbyisme; de eerstverantwoordelijke gedeputeerden zijn van VVD- en CDA-huize. Er gebeurt nu dus precies het omgekeerde van wat de oppervlakkige criticasters van het rijksbeleid beweren.

Dan het derde misverstand. Van een radicale omslag in de sturingsfilosofie van het ruimtelijk beleid is geen sprake. De huidige minister zet in wezen het beleid voort dat VVD-minister Sybilla Dekker in 2003 heeft ingezet, onder het motto 'centraal wat moet en decentraal wat kan'. Ondanks het politieke kleurverschil heeft Jacqueline Cramer (PvdA) die lijn doorgezet. Het is wat flauw haar een centralistisch incident als het beschermen van 'snelwegpanorama's' diep in te wrijven. Dat is uitvergroot vanuit de liberale retoriek die de lancering van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte begeleidde. Dat hoort er een beetje bij, evenals het benadrukken van de radicale breuk met het verleden. Zoals gezegd: die breuk is veelal schijn. Wel trekt minister Schultz consequenter de lijn door van haar voorgangsters. Stelselmatig stelt zij de vraag naar de meerwaarde van rijksbemoeienis. Dat helpt bij het opruimen van fraaie maar betekenisloze beleidshoofdstukken. En dan blijft er nog meer dan genoeg tekst over.

Al met al verandert er voor de gemeenten niet zo veel. Voor provincies wel. Zij krijgen nu ook in politiek-bestuurlijke zin de regionale sturing van de ruimtelijke ordening uitdrukkelijk opgedragen. Velen hebben daar weinig vertrouwen in. De reputatie van de provincies als tandeloze notaschrijvers komt niet uit de lucht vallen, maar is deels achterhaald zoals uit projecten als de Utrechtse Heuvelrug, IJsseldelta en de opkomst van de regionale ontwikkelingsbedrijven blijkt. Gaan ze het waarmaken, in de komende jaren? Bij het kleinste falen staat er een legioen critici trappelend klaar om het debat over de ruimtelijke ordening en de machts- en competentievragen die daarbij horen over de volle breedte te heropenen.

Prof. mr. Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.