

DEMOCRATIE EN MARKT ALS CONCURRERENDE PROCEDURES VAN RUIMTELIJKE ORDENING

Martin De Vlieghe¹

SUMMARY - Democracy and market as competing procedures for the balanced distribution of the different uses of scarce land - In countries as diverse as Belgium and Peru, the bulk of the legal restrictions on the use of land by the owners stem from zoning-laws. In this article I suggest that the public's confidence in the practice of town- and country-planning on the basis of zoning laws is based on implicit presuppositions about democracy and central planning which are unrealistic. There is an inevitable trade-off between the democratic character of town- and country-planning and its required efficiency and flexibility in the face of the dynamic character of society. Moreover, there is a basic rift between the priorities of the political citizen and those of the private individual. This puts the planning authorities in a no-win situation of constant opposition and of constantly having to change plans. In this light it seems that the possibilities of spontaneous market co-ordination of the use of scarce land are grossly underestimated.

1. Inleiding

Dat de overheid een ruimtelijk beleid heeft, lijkt evident. Maar in feite impliceert het een keuze voor politiek ingrijpen ten koste van coördinatie door de markt. Politiek ingrijpen kan ook in een democratie schadelijk zijn. Ten eerste kan de markt efficiënter zijn dan de politiek. Er bestaat weinig discussie over dat op vele terreinen het spel van vraag en aanbod moet spelen. De meerderheid delegeert de beslissingen op die terreinen naar privé-personen op de markt. Dit is een weinig controversiële gang van zaken. Men zou immers een centrale planeconomie moeten voorstaan om hiertegen bezwaar te maken. De vraag is alleen op welke terreinen de markt moet spelen en op welke terreinen niet.

Ten tweede kan de democratie zichzelf ondergraven door zichzelf te overbelasten. Sommige materies zijn te complex om ze vanuit een vergadering van alle betrokkenen of hun vertegenwoordigers te sturen. De keuze is dan tussen een autoritair bestuur en een vrije marktcoördinatie. Een democratisch bestuur is in dergelijk geval geen realistische optie door de praktische onhaalbaarheid ervan. De vraag is hier of ruimtelijke ordening zo een complexe materie is. Indien wel, dan is de keuze voor de overheveling van de beslissingsbevoegdheid naar de democratische politieke instellingen ofwel een wereldvreemde, tot mislukken gedoemde keuze, ofwel een schijnheilige dekmantel voor autoritair ingrijpen.

¹ De auteur is als postdoctoraal onderzoeker FWO verbonden aan de Vakgroep Wijsbegeerte en Moraalwetenschap, Universiteit Gent.

In deze bijdrage poog ik de verschillende momenten waarop gekozen wordt tussen markt en politiek in de ruimtelijke ordening te systematiseren. Deze systematiek is van belang om keuzen expliciet te maken die anders onbedachtzaam en naïef gebeuren. Meer bepaald komt de valse "evidentie" aan de orde dat de onvermijdelijkheid van regulerend optreden tevens ook de politisering van de bestemming van de beschikbare ruimte zou impliceren.

Elke markt ontstaat pas indien er regels zijn. Ruimtelijk beleid gaat in praktijk veel verder dan dat. De overheid treedt niet alleen op als regelgever, maar ook als actieve speler. Dat kan ook moeilijk anders, al was het maar omdat de overheid belangrijke bevoegdheden heeft inzake wegenbouw en infrastructuur. De vraag is evenwel of de rol van de overheid terzake nog moet toenemen of daarentegen afnemen. Welke toekomstperspectieven biedt een verdergaande politisering van de allocatie van de beschikbare gronden? De bedoeling van deze bijdrage is aan te tonen dat dit tegelijk een morele en een economische vraag is.

2. De waarden die op het spel staan

Een ongereguleerd omspringen met de beschikbare ruimte zou onnodige conflicten veroorzaken tussen verschillende waarden of waardevolle doelstellingen van verschillende betrokkenen. Uit de rapporten van de staten en deelstaten die bevoegd zijn voor ruimtelijke ordening komen steeds weer de volgende waarden naar voor. Ruimtelijke ordening is noodzakelijk omwille van de voortdurende "trade-off" tussen de waarden van woonruimte, mobiliteit, verkeersveiligheid, open ruimte, rust, industrieterreinen en de uitbreidingsmogelijkheden van reeds bestaande "zone-vreemde" bedrijven. Daar boven op voelen de verschillende bevoegde overheden zich verantwoordelijk voor het behoud van natuurschoon.²

Een impliciete veronderstelling achter de bestaande ruimtelijke ordening is dat eigendomsregels alléén onmogelijk kunnen volstaan om een zekere harmonie tussen al deze waarden te handhaven of te bewerkstelligen. Eigendom van grond kan geen vrijgeleide zijn voor willekeurige besteding van die grond. Op bepaalde plaatsen zal het optrekken van een gebouw storend zijn voor de eigenaar van een aanpalend stuk. De vestiging van een bepaalde industrie op een bepaalde plaats kan door geluidshinder, verkeersoverlast en vervuiling een reeds ingeplante woonbuurt ontwaarden.

2 Naast de gemeente, de deelstaat en de federale staat, heeft nu ook de Europese unie een begin van bevoegdheid gekregen inzake ruimtelijke ordening. Tot nog toe zijn er weinig of geen Europese initiatieven op dat vlak omdat deze bevoegdheid nog moet uitgeoefend worden volgens het unanimitieitsbeginsel in de Europese Ministerraad. Zie: J.H. Jans (1994), Europees milieurecht in Nederland, Wolters-Nijhoff, p.33. De Europese Commissie hield een pleidooi voor het tegengaan van buitensporige bevolkingsconcentraties en het behoud en de bescherming van het milieu, de landschappen en de culturen in Europa, en dit allemaal met respect voor het subsidiariteitsbeginsel, wel te verstaan. Zie: Mededeling van de Europese Commissie (september 1994) inzake "Europa 2000+, samenwerking voor de ruimtelijke ordening in Europa".

In een vrije samenleving is nochtans een minimale tolerantie voor de interferentie van wat andere burgers doen noodzakelijk. Anders treedt overregulering op die in plaats van eigendomsrechten te verfijnen, de uitoefening van eigendomsrechten aantast. De regulering moet zich beperken tot minimale gedragscodes waardoor iemands eigendom niet drastisch beschadigd kan worden door andermans gedrag. Deze normen bepalen welk genot minimaal moet verbonden zijn aan verschillende soorten eigendom.

Er is geen *prima facie* reden om te geloven dat eigendomsrechten niet zouden kunnen volstaan en dat de overheid zich zou moeten moeien in de bestemming van gronden om andermans eigendom te vrijwaren. De vraag is dus of zoning niet een nodeloze, zoniet contraproductieve aantasting van de vrijheid is om over de eigen grond te beschikken.

Er moet dus onderscheid gemaakt worden tussen gedragscodes die eigendomstitels definiëren enerzijds en regels die de bestemming van gronden bepalen anderzijds. Voorbeelden van de eerste soort zijn wetten op de geluids-overlast, emissienormen voor schadelijke stoffen, minimale afstand tussen een nieuwbouw en een buitenvenster van de buur enzovoort. Voorbeelden van de tweede soort zijn gewestplannen en opvolregels. De vraag is of de tweede soort wel nodig zijn en zo ja, in welke omstandigheden.

Bovendien kan men omgekeerd voorbeelden geven van overheidsinterventie die onzekerheid voor eigenaars produceren. Wanneer niet de markt maar de politiek instaat voor de ruimtelijke ordening, wordt de normering van het gebruik van de grond aangevuld met gemeentelijke en gewestelijke bestemmingsplannen. Normering en planning staan evenwel steeds in een spanningsverhouding tot elkaar. De normering bindt de burger en de overheid door te stipuleren welke ruimtelijk relevante activiteiten wel en niet toegestaan zijn. De planning vult de beschikbare ruimte inhoudelijk in. Normering vergt éénduidigheid opdat de rechtszekerheid van de eigenaars en huurders niet zou aangetast worden door ad hoc rechtvaardigingen van storend gedrag. Planning daarentegen vergt flexibiliteit opdat bedrijfs- en woonfuncties zouden kunnen aangepast worden aan nieuwe behoeften.³

Omdat de overheid de bestemming van gronden kan bepalen en veranderen, ontstaan al gauw betwistingen over de gerechtigde schadevergoeding. Het Vlaamse duinendecreet bijvoorbeeld heeft op drastische wijze de bestemming van bepaalde percelen gewijzigd. Indien men vóór de aankoop van een dergelijk perceel een schriftelijke bevestiging had van zijn statuut van bouwgrond, kan men op schadevergoeding beroep doen. Maar natuurlijk zijn er ook heel wat mensen die zonder dergelijke toezegging legitieme verwachtingen hadden om te kunnen bouwen. De stedenbouwwet geeft de overheden grote discretionaire bevoegdheden om in het algemeen belang de bestemming van gronden te wijzigen, zonder aan schadevergoeding gehouden te zijn.⁴

3 Zie Backes, Ch.W. en de Gier, A.A.J. (1997), Grenzen aan verfijning en complexiteit - de toestand van het Nederlandse ruimtelijkeordeningsrecht, Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, vol.2, nr.5, pp.19-29..

4 Zie Popelier P. (1996), Het gelijkheidsbeginsel in de ruimtelijke ordening en stedenbouw, Tijdschrift voor Ruimtelijke ordening en Stedenbouw, vol.1, nr.4, p.227.

De belangrijkste reden daarvoor is dat een vrije marktwerking geen enkele rationaliteit genereert op het vlak van publieke goederen zoals het esthetisch karakter van landschappen en de algemene mobiliteit in een regio. Een particuliere bouwheer of -promotor houdt geen rekening met de eventuele waardevermindering van zijn omgeving als gevolg van zijn bouwproject. Deze reden wordt in de inleidingen van de literatuur hoogstens vermeld als een soort evidentie die geen verdere argumentatie behoeft. Nochtans zitten achter die reden een aantal veronderstellingen die verre van onproblematisch zijn.

De overheid moet tussenkomen omdat anders de hoogste bidder telkens kan beslissen wat er met een bepaald stuk grond gebeurt. Op zich is het een juiste vaststelling dat financiële draagkracht in een markteconomie niet altijd overeenstemt met rationaliteit en welwillendheid. Zo zouden ook de bouwpromotoren door hun financiële ruggensteun een onredelijk machtsoverwicht krijgen dat ten koste gaat van het algemeen belang in onder meer open ruimte.

Deze vaststelling is evenwel nog geen reden om de bestemming van de grond te politiseren. Bouwpromotoren zijn uit op toegevoegde waarde. Deze toegevoegde waarde kunnen ze alleen realiseren door aan te bieden wat anderen voor zichzelf nuttig vinden. Net als op andere markten is dat eerder een reden waarom het geld wél de doorslag moet geven en niet de politiek.

Blijkbaar gaat de meerderheid ervan uit dat de markt van de beschikbare ruimte zwaar zou falen indien de overheid niet bij voorbaat de toegelaten ruimtelijk relevante activiteiten zou verdelen. Waarvoor wordt er meer bepaald gevreesd? Dat de open ruimte en de natuurlandschappen grotendeels zouden verdwijnen indien de grond vrij verhandelbaar zou zijn voor vrij gekozen activiteiten. Meer bepaald in Vlaanderen lijkt een krachtige sturing van de invulling van de beschikbare ruimte nodig om het dichtslibben van de open ruimte en de vernietiging van waardevolle landschappen te verhinderen.

Maar moet Vlaanderen wel als een landelijke streek met enkele stadskernen beschouwd worden. Zou Vlaanderen niet veeleer moeten vergeleken worden met moderne metropolen?

De agglomeratie (de "metropolitan area") Los Angeles (Californië) heeft een vergelijkbare oppervlakte als Vlaanderen van 1.045.248 hectaren en heeft 11 miljoen inwoners, maar wordt toch als één stad beschouwd. Los Angeles wordt gekenmerkt door uitgestrekte residentiële wijken met brede lanen en tuinen. Zelfs arme wijken hebben vaak dit karakter. Niemand verwacht of wenst dat Los Angeles veel open ruimte bezit. Nochtans is Los Angeles minder centraal gelegen voor de internationale handelsstromen dan Vlaanderen. Vlaanderen is alleen reeds door zijn ligging (recht tegenover de Britse eilanden, in het nauwste deel van de Europese laagvlakte) het centrum van de belangrijkste Europese transportverbindingen. Men kan moeilijk het landelijk karakter van een stad vrijwaren. Open ruimtes zijn open wonden in het stedelijke landschap.

Door het gebied decennialang als een onbepaalde uitbreidingszone voor werk- en woongelegenheden te zien, is Los Angeles een aaneenschakeling van verkavelingen waar het rustig en goedkoop wonen is. De verbindingswegen zijn wel overbelast. Nieuwe autosnelwegen en verbreding van bestaande

trekken telkens meer verkeer aan waardoor het fileprobleem nooit duurzaam opgelost geraakt. Maar men vergist zich als men het mobiliteitsprobleem opvat als een technisch vraagstuk met een wiskundige oplossing. Net als schaarste is de mobiliteitsbehoefte eigen aan de menselijke conditie. Schaarste is nooit opgelost omdat mensen nieuwe behoeften cultiveren naarmate oude behoeften bevredigd worden. Steeds meer mensen wensen gebruik te maken van de nieuwe transportmogelijkheden, naarmate de oude goedkoper worden. In Los Angeles verschuift het fileprobleem telkens weer naar hogere niveau's van mobiliteit in een groeipool die zijn aantrekkingskracht op nieuwkomers die elders geen kans krijgen, nu al meer dan een halve eeuw handhaaft.

Stedebouwkundigen lopen hoog op met Central Park in New York, omdat het in het midden van de miljoenenmetropool zijn bevolking 330 hectaren pure botanische rust en verkwikking biedt. De miljoenenstad Vlaanderen heeft 165.000 hectare bos en natuurgebied (en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorziet 213.000 hectare bos en natuurgebied), 34.000 hectare parken, groengebieden en bufferzones) en 800.000 hectare landbouwgrond en slechts 227.500 hectare bouwzone.

In het Europa zonder binnengrenzen is het niet meer duidelijk waarom elke oude natiestaat afzonderlijk, laat staan een qua grondgebied miniscuul deelstaatje als Vlaanderen, nog veel open ruimtes moet hebben. Tenslotte is het slechts enkele uren rijden vanuit de Vlaamse stadskern om de Ardennen te bereiken of zelfs het onmetelijke Frankrijk dat met de beste wil van de wereld nooit volgebouwd geraakt.

In Nederland heeft het beleid een duidelijke impact gehad op de ruimtelijke ordening. Men kan zien dat er een beleid werd gevoerd. Woonzones zijn echt geconcentreerd waardoor er een duidelijke scheiding tussen stad en platteland werd gevrijwaard. De Nederlandse gestrengheid waarmee de ruimtelijke ordening werd uitgevoerd, heeft het landschap een herkenbaar en rustgevend karakter gegeven. Maar in een landschap moeten mensen ook leven en werken. Wat karaktervol en toeristisch interessant is, is daarom nog niet prettig om in te leven.

Het politiek prioritair stellen van het vrijwaren van open ruimte heeft in Vlaanderen geleid tot het onnodig duur worden van bouwgrond waardoor armere gezinnen alleen nog kunnen bouwen langs verkeersdrukke wegen met alle gevolgen vandien voor hun rust en veiligheid. Over het algemeen prefereren gezinnen een huis in een verkaveling zonder doorgaand verkeer. De voor Vlaanderen typische lintbebouwing is het gevolg van de politiek kunstmatig in stand gehouden schaarste aan verkavelingsmogelijkheden.

Een nog verdergaande concentratie van de bouwzones die ook de lintbebouwing tegengaat, brengt nu reeds de zeer belangrijke ruimtelijke waarde van de scheiding tussen woonzones en storende industrie in het gedrang.

Om dit dilemma op te lossen, opteert de Vlaamse regering voor de herwaardering van de stad. De Vlaamse steden hebben inderdaad nog wat onbenutte woonruimte (leegstand). Maar om een rol te kunnen spelen in het streven naar concentratie om de open ruimte te vrijwaren met het in acht nemen van de scheiding tussen wonen en industrie, zou "stadsherwaardering" een toverformule moeten zijn die de huidige aantrekkelijkheid van de

stad met haar herkenbare woon- en uitgaansbuurten, verzoent met de komst van grootschalige woon- en winkelcentra. De stad is vandaag maar leefbaar omdat er géén hoogbouw is en in de mate dat er géén grootschalige warenhuizen zijn. Zelfs de concentratie van winkels in één straat, maakt de buurt ongezellig voor de stadsbewoners. De stedelijke leegstand doet zich hoofdzakelijk voor in de verdiepingen boven de winkels. Bovendien zal aan de stadsherwaardering nog een additioneel prijskaartje hangen omdat de overheid zwaar subsidiërend zal moeten tussenkomen om tegen de spontane marktendenzen te kunnen ingaan. Zonder een opzettelijke politiek van stadsherwaardering, blijven heel wat gezinnen een huis met een tuin prefereren en kijken de consumenten liever uit naar de perifere shopping-centra.

Al deze kosten, kunstmatig hoge prijzen van bouwgrond, krampachtige en dure stadsherwaardering, relocatie van bedrijven die in geen enkele richting meer kunnen uitbreiden, worden betaald omwille van de open ruimte. De versnipperde ruimtes van privé-tuinen zijn samen onnoemelijk veel meer waard dan één grote blok natuurgebied met dezelfde oppervlakte. Waarom zouden dan nieuwe verkavelingen voor liefhebbers van villa's met tuin moeten opgeofferd worden aan open ruimte in de buurt?

Zonder de gewestplanning zou de trend om werkgelegenheid buiten de steden te situeren zich sterker hebben doorgezet waardoor de toegangswegen tot de stedelijke centra niet zouden zijn dichtgeslibd. De lokale besturen hebben zich nochtans ingespannen om industrie naar zich toe te trekken. Vele gemeenten hebben een industrieterrein voorzien. Maar de algemene politieke beperking op verkavelingen en industrieterreinen blijkt toch de bovenhand te halen. Het Structuurplan Vlaanderen verhoogt nog de prioriteit van open ruimte en natuur.

3. De overbelasting van een democratische ruimtelijke ordening

De hoger genoemde waarden die in de ruimtelijke ordening op het spel staan, worden beschouwd als publieke goederen. Dat wil zeggen dat men veronderstelt dat ze niet optimaal door de markt kunnen worden gegenereerd. Publieke goederen ontstaan door positieve of negatieve externaliteiten van de markt. Positieve externaliteiten zijn het gevolg van de "free rider"-problematiek: de financiering van bepaalde waarden dreigt droog te vallen omdat het mogelijk is om ervan te genieten zonder ervoor te betalen. Open landschap is een dergelijke waarde. Wie betaalt om natuurlandschappen te vrijwaren, kan niet verhinderen dat niet-betalers er ook van genieten. Het gevolg is dat verenigingen ter vrijwaring van landschappen weinig betalende leden kunnen aantrekken. Daarom komt de overheid tussen om zelf gronden op te kopen of om het bouwen op bepaalde plaatsen te verbieden.

Negatieve externaliteiten zijn kosten voor derden die zij niet kunnen verhalen op de contracterende partijen. Een voorbeeld daarvan is de schade die de buurman lijdt als gevolg van een nieuwbouw die het zonlicht aan zijn tuin onttrekt. De bouwheer kan niet om schadevergoeding worden gevraagd, en houdt dus geen rekening met een aantal reële kosten van zijn project. Ook negatieve externaliteiten leiden tot onzorgvuldig omspringen met de ruimte.

Ruimtelijke ordening moet aan verschillende waarden tegemoet komen. De reeds genoemde waarden kunnen niet zomaar verzoend worden. Ze moeten in een prioriteitenhiërarchie gerangschikt worden. Het is bij voorbaat uitgesloten om een overtuigde meerderheid achter een dergelijke prioriteitenbepaling te scharen. Dat komt omdat we in een pluriforme, heterogene maatschappij leven. In de verzorgingsstaat zijn er vele terreinen voor politieke interventie waar dezelfde problematiek zich stelt. Daarom zijn we politiek gaan identificeren met compromisvorming. Verschillende belangengroepen moeten water in de wijn doen om zelfs maar een krappe meerderheid te kunnen vormen. De vertegenwoordigers van de belangengroepen, moeten na het sluiten van een compromis controleren of hun achterban zich daarmee kan verzoenen. Ofwel gebeurt dat door een raadpleging van de achterban, ofwel riskeert de vertegenwoordiging een vertrouwenscrisis. Indien de vertegenwoordiging respectievelijk teruggefloten wordt of haar representativiteit verliest, moeten de onderhandelingen overgedaan worden. Om te vermijden dat het risico op dissensus zodanig toeneemt dat een ordentelijk dagelijks bestuur onmogelijk wordt, kunnen de betrokkenen beslissen om meer discretionaire bevoegdheden toe te kennen aan politici en ambtenarij.

Dat laatste is gebeurd op het vlak van de ruimtelijke ordening in België. De wet van 29 maart 1962 die nu nog met enige wijzigingen de gewest- en gemeenteplanning regelt, voorziet in het voorbereidende en adviserende werk van overlegorganen die slechts een zeer rudimentaire vertegenwoordiging zijn van enkele betrokken groepen in de samenleving. De wet geeft grote discretionaire bevoegdheden aan de overheden.

Met de intentieverklaring van de Vlaamse Regering om meer via structuurplanning te werken, wordt verondersteld dat de politieke wil aanwezig is om tot een meer democratisch ruimtelijk beleid te komen.⁵ De vraag is of een dergelijke verwachting realistisch is.

Democratie is een gelaagde besluitvormingsprocedure. In de buitenste laag vinden we de meerderheidsbeslissingen terug die de speelruimte bepalen waarin de politiek kan beoefend worden. Die meerderheidsbeslissingen zijn "incontournable". Democratie is op dat niveau een voldongen feit. Zelfs een dictator kan niet langer ingaan tegen de meerderheidsbeslissingen op dat niveau. Het volk is mondig geworden en geen enkel regime kan het zich veroorloven om langdurig tegen de meerderheid in te gaan. Toch is er nog altijd een groot verschil tussen een populaire dictatuur en een echte of strenge democratie. Indien in de binnenste lagen van de politieke besluitvorming geen inspraak mogelijk is, dan spreken we van een dictatuur. De bevolking heeft dan gekozen om zichzelf uit te schakelen.

Er zijn met andere woorden zwakke en sterke vormen van democratie. En dat hangt af van de beslissingen die de meerderheid zelf neemt. De overheid krijgt niet alleen haar macht, maar ook haar bevoegdheden van de meerderheid. Indien de meerderheid op een bepaald terrein geen individuele verantwoordelijkheid wil, dan verschuift de coördinatie van de interactie op dat

5 Vermeersch C. m.m.v. Houthaeye R. (1994), Structuurplanning, Die Keure, Brugge, p.79.

terrein van de markt naar de politiek (politisering). De coördinatie neemt dan de vorm aan van een organisatie met een dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur kan niet om de haverklap de vergadering van alle betrokkenen raadplegen.

Wanneer de overheid moet tussenkomen in een complexe problematiek waar zeer diverse waarden conflicteren, ontstaat de nood aan een sterk uitgebouwde participatie die nog maar weinig te maken heeft met parlementaire democratie. De parlementaire democratie is ontworpen voor een samenleving waar de politiek zich beperkt tot het afspreken van gedragscodes die voor iedereen gelijk zijn.

Het is vrij eenvoudig om in een debatruimte als het parlement een meerderheid te bereiken over regels die het verkeer tussen de burgers moeten regelen. Veel moeilijker wordt het wanneer de overheid moet tussenkomen op terreinen waar belangentegenstellingen heersen. De ruimtelijke ordening is duidelijk zo een terrein. Villabewoners op het platteland staan tegenover jonge gezinnen die ook nog een huis met tuin voor de kinderen in een rustige omgeving willen. De meeste gezinnen die langs een verkeersdrukke weg in een rijhuis wonen, doen dit niet wanneer ze meer kunnen betalen. Zoals bekend maakt de kostprijs van de gegeerde percelen in verkavelingen zonder doorgaand verkeer een aanzienlijk deel uit van het budget voor een woning. Indien landbouwgrond en bos ook vrij als bouwgrond kunnen verhandeld worden, zouden deze prijzen dalen waardoor meer gezinnen de kans krijgen op hun droomhuis. De gevestigde villabewoners staan ook tegenover de industrie die ruimtelijk wil uitbreiden op plaatsen die gemakkelijk bereikbaar zijn. De overheid zelf heeft de verantwoordelijkheid over de infrastructuur die tijdig moet aangepast worden aan nieuwe economische ontwikkelingen in binnen- en buitenland. België moet zich ook door zijn wegennet blijven profileren als centrale as in de Europese economische ruimte. Als wegebouwer komt de overheid rechtstreeks in conflict met grondeigenaars die niet graag hun rust en panorama opofferen in het belang van het wegvervoer.

Elke individuele burger is bovendien tot op zekere hoogte schizofreen. Als eigenaar voelt hij de reguleringen en zonering aan als storende inmenging in zijn projecten en aspiraties. Als lid van de openbare sfeer waar publieke keuzes worden gemaakt, wil hij meer regulering en zonering om gratis te kunnen genieten van natuurschoon of om zijn eigen gevestigde belangen te beschermen tegen nieuwkomers. In deze tweede hoedanigheid neemt de burger vaak beslissingen die erop neerkomen dat hij door de overheid zal moeten geremd worden in zijn winststreven als privé-persoon.

Politisering van een materie als ruimtelijke ordening betekent dus dat de politici niet alleen zullen moeten laveren tussen belangengroepen, maar ook tussen de twee gezichten van de burger die als privé-persoon maximale vrijheid wil, maar als politieke participant roept om meer bescherming van bepaalde landschappen.

Over vergoedingen voor onteigenden en andere benadeelden in de buurt van nieuwe bouw- en infrastructuurwerken, kunnen nog vrij gemakkelijk op een democratische wijze doorzichtige en logische regels afgesproken worden. Veel moeilijker, zo niet onmogelijk, is het om een meerderheid te vinden voor

een coherent ruimtelijk beleid dat niet alleen algemene normen, maar ook de bestemming van de grond vastlegt. Wanneer men dan bovendien niet alleen de volksvertegenwoordigers in het parlement en de gemeenteraad, maar ook elke afzonderlijke burger inspraak wil geven, is een coherent beleid helemaal onmogelijk. Zoals de gewestplannen, lag ook het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen maandenlang ter inzage voor de burger. Slechts weinigen kwamen opdagen. De tekst ter inzage is moeilijke en langdradige literatuur. Dat kan waarschijnlijk moeilijk anders omdat de materie complex is. Het inzage-recht en het recht op bemerkingen is onder meer daardoor niet ernstig.

Het is overigens niet duidelijk waarom planologen en andere betrokkenen bij het ruimtelijk beleid gehecht zijn aan de procedures van inspraak. In de mate dat inspraak echt verschil uitmaakt, worden de planologen geconfronteerd met de verlenging van de planprocedure en de verwatering van het plan zelf. Indien de burger zwaar doorweegt op het beleid, ontstaat grondspeculatie waardoor niets terecht komt van eventuele politieke en planologische prioriteiten. De burger die weet dat met zijn opmerkingen en bezwaarschriften ernstig rekening zal gehouden worden, begint met name erop te speculeren dat de desbetreffende overheid oog zal hebben voor zijn particuliere belang. Dankzij dit speculeren op politieke inschikkelijkheid zijn in België grote ruimtelijke rampen vermeden. Grote woningnood en massale delokalisatie wegens ruimtegebrek van bedrijven met grote toegevoegde waarde zijn voorlopig uitgebleven. Gelukkig zijn in België lintbebouwing en stadsuitdeining enigszins mogelijk geweest. Maar speculeren op politieke inschikkelijkheid is risicovol en tijdsverslindend en dus geldverslindend en inefficiënt.

Rechtstreekse inspraak van de burger in het beleid gaat overigens veel verder dan parlementaire democratie. Nochtans is zelfs parlementaire democratie niet praktiseerbaar in complexe materies die politiek geregeld worden en waarvan ruimtelijke ordening slechts één typisch voorbeeld is. Een coherent en efficiënt bestuur van complexe materies vergt autoritair management. In de politieke sectoren vertaalt zich dat in strenge partijtucht. Daardoor is het slechts een klein deel van het grote aantal politieke mandatarissen dat echte politieke verantwoordelijkheid draagt. De verantwoordelijken in de regering kunnen niet verweten worden dat zij "hun" leden van de parlementaire meerderheid in de rij doen lopen. Staatsinterventie vergt sterk leiderschap zonder participatie van de volksvertegenwoordigers. Niet alleen het parlement in zijn geheel, ook de leden van de coalitiepartners zijn hopeloos verdeeld over het dagelijks bestuur van de interventionistische staat. Hun verdeeldheid reflecteert alleen die van de samenleving waaruit zij voortkomen. Omwille van hun positie in de instellingen en in de partij zijn zij opgelucht wanneer zij sterke leiders hebben die geen dissidentie dulden. Een politieke partij wordt op die manier een organisatie voor het management van de verdeelde publieke stem. Het electoraat moet volledige partij-programmapakketten nemen of laten.

Dit is een gekende verklaring van de participatie. In de participatie is het parlement tot een electoraal college geworden waarbij parlementaire fracties hun stemmen beloven of ontzeggen aan de regering, los van de kwestie die aan de orde is. Men heeft al een speciale term moeten uitvinden voor het fenomeen waar het parlement uitzonderlijk wél nog functioneert als beslissingsruimte

van ongebonden volksvertegenwoordigers: "wisselmeerderheden". Het zou volledig onterecht zijn om de parlementaire mandatarissen te verwijten dat ze zichzelf uitschakelen. Indien zij wél naar eigen eer en geweten zouden stemmen op basis van het betere argument in het parlementaire debat, dan zou geen coherent management van het onderwijs, de sociale zekerheid, de rechtstreeks of onrechtstreeks gesubsidieerde tewerkstelling en de ruimtelijke ordening mogelijk zijn. De volksvertegenwoordigers zouden immers hoogstens net iets minder verdeeld zijn over deze materies dan de bevolking die ze verondersteld worden te vertegenwoordigen. Voor belastingverlaging kan men nochtans gemakkelijk een overtuigde meerderheid vinden. Maar wie de belastingen wil verlagen, zal, alle Laffer-curves ten spijt, moeten snoeien in de overheidsuitgaven. Waar, in welk tempo en hoeveel zijn ingewikkelde kwesties waar verdeeldheid troef is, en die moeten aangepakt worden door managers die de verantwoordelijkheid nemen waar anderen voor terugschrikken.

Voor het vrijwaren van een waardevol duinengebied, kan men ook vrij gemakkelijk een meerderheid vinden. Maar ofwel is deze meerderheid blind voor de waarden van rechtszekerheid van eigenaars en van uitbreidingsmogelijkheden van woon- en werkgelegenheid in het gebied, ofwel zal ze toch een afweging moeten mogelijk maken door verregaande discretionaire bevoegdheden toe te staan aan de uitvoerders van het duinendecreet. Een duinendecreet dat "open-ended" is en aldus rationele planning van de bevoegde instanties toelaat, is evenwel al veel minder democratisch omdat er hoogstens kan gehoopt worden dat de bevoegde overheden een rationeel compromis tussen de verschillende belanghebbenden zullen tot stand brengen. Zelfs de beste compromis-makers moeten petitie naast zich neerleggen en uitzichtloze vergaderingen van alle betrokkenen uit de weg gaan om knopen te kunnen doorhakken.

4. De toekomst kan men niet plannen

Sinds de jaren zeventig is men geleidelijk afgestapt van de eindtoestandplannen. In de steden leidde dit tot een ongezonde speculatie doordat achter de schermen een verstrengeling ontstond tussen stadsbestuur en bouwpromotoren. De uitvoering van een plan tot stadsvernieuwing kon geen einde aan de speculatie stellen omdat de meeste plannen door de spontane ontwikkelingen van de stad voorbijgestreefd werden vooraleer ze gerealiseerd waren.

In de plaats van de eindtoestandplannen wil men sinds de jaren zeventig meer werken met structuurplanning. Structuurplannen zijn meer normatief en richtinggevend dan substantieel invullend. Structuurplannen, zowel de oorspronkelijke gemeentelijke structuurplannen als het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, zijn "open-ended". Het is evenwel niet duidelijk hoe deze ruimtelijke plannen zonder functies en bestemmingen juridisch vast te leggen, moeten functioneren. Zelfs indien er een decreet komt dat het RSV bindend maakt, blijft twijfel over de operationaliteit. Zolang structuurplannen blijven bestaan naast de lokale bestemmingsplannen (de A.P.A's en de B.P.A's), neemt de flexibiliteit niet toe. Flexibiliteit moet dan nog altijd zoals vroeger gereali-

seerd worden door op voor het publiek ondoorgrondelijke manieren en onvoorspelbare tijdstippen de plannen te wijzigen, al dan niet op reglementaire wijze. Dit veroorzaakt dan weer rechtsonzekerheid en lokt speculatie uit. De speculatie zelf kan men moeilijk veroordelen. Zij is een noodzakelijke reactie op de problemen die door het politiek ingrijpen worden veroorzaakt. Het resultaat is evenwel dat er van meer orde in de ruimtelijke verdeling geen sprake is.

Ook in Nederland, waar het ruimtelijk beleid op een meer stringente manier werd gevoerd en wel degelijk een ordenende impact heeft gehad, is er twijfel gerezen over "de mogelijkheid van de stedenbouw en planologie om de dynamiek van de maatschappij te doorgronden, te evalueren en vervolgens in de gewenste richting te sturen."⁶

De ontwikkeling van de bebouwing en de infrastructuur kan niet losgekoppeld worden van het beschavingsproces. Beschaving is toename van kennis. Men kan vandaag niet plannen wat men morgen zal doen in het licht van kennis die men vandaag nog niet heeft. Mensen passen hun leef- en werkgewoontes aan in functie van nieuwe informatie over mogelijkheden die er vroeger niet waren. Wat op het ogenblik van het ontwerp nog een geïnspireerd en doordacht plan is, kan tijdens de uitvoering alweer een voor het individueel initiatief dodelijk keurslijf geworden zijn.

Paradoxaal genoeg zijn de grootste problemen met stadsplanning ontstaan toen de planologie zich had verzelfstandigd tot een wetenschap waarin de wisselwerking tussen de interne dynamiek en de complexiteit van de stad in het bijzonder en de maatschappij in het algemeen en de ruimtelijke planning werd bestudeerd. De naoorlogse planologen beweerden dat zij rekening hielden met de autoregulatiemechanismen in de samenleving. Zij hadden de mond vol van sociale systemen en de nood aan sociale cybernetica. Nochtans is het net hun systeem-functionalistisch planningsbegrip dat aan de grondslag ligt van de falende stedenbouw in de jaren zestig en zeventig.

Een echte systeemtheoretische benadering van de samenleving is duidelijk meer dan de vaststelling van de autonome maatschappelijke dynamiek en de complexiteit ervan. Anders is het inderdaad mogelijk om onder het mom van cybernetische inzichten te pleiten voor meer planning en meer interventiemogelijkheden, zoals meestal gebeurde. De systeemtheorie van de samenleving draait rond het fenomeen van de onbedoelde neveneffecten van menselijke handelingen. "Het zijn de 'niet bedoelde gevolgen', die voor de planologen een voortdurende plaag zijn. In weerwil van de enorme inspanningen - op financieel, personeel en organisatorisch vlak - stapelen de problemen zich eerder op dan dat deze verminderen."⁷ De planoloog zou de onbedoelde neveneffecten van handelingen vooral willen uitschakelen. De systeemtheoreticus daarentegen heeft oog voor de onontbeerlijkheid ervan voor elke vorm van moderne beschaving. Zonder onbedoelde gevolgen van doelgericht ge-

6 Boelens L. (1990), Stedenbouw en planologie - een onvoltooid project, Delftse Universitaire Pers, Delft, p.13.

7 van Hoogstraten P. (1980), Kanttekeningen bij het urbanistiekconcept, Stedenbouw en Volkshuisvesting, oktober, p.496.

drag zouden bepaalde vormen van coördinatie die een "extended society" bij elkaar houden, niet mogelijk zijn.

De eersten die dat ontdekten waren 18de eeuwse Angelsaksische Verlichtingsfilosofen waaronder Adam Smith. Met die ontdekking ontstond overigens de moderne economische wetenschap. Zonder de ontdekking van de autoregulatie die Adam Smith de "invisible hand" noemde, zou het functioneren van de markteconomie volledig duister blijven. De coördinatie van de immense werkverdeling in de industriële samenleving kan onmogelijk het resultaat zijn van planning. Mensen streven hun eigen individuele doelstellingen na en doen dit elk op basis van zeer gefragmenteerde informatie. Toch werken talloze mensen, die elkaar meestal niet eens kennen, samen in plaats van tegen.

De centrale factor in het grote succes van de industriële produktiviteit is de overlapping van alle produktieprocessen.⁸ Daardoor is het mogelijk dat in elk afzonderlijk produktieproces dat de kloof tussen onbewerkte natuur en afgewerkt produkt overbrugt, letterlijk tientallen miljoenen mensen samenwerken. Het is ondenkbaar dat een dergelijke samenwerking bewust georganiseerd kan worden.

De moderne samenleving is grotendeels een spontane orde die geen dagelijks bestuur vergt. De interventies van een dagelijks bestuur dat het samenwerken van de individuele huishoudens zou willen bevorderen, kan waarschijnlijk alleen maar contraproductief zijn. Het sociaal systeem is zoals een organisme of zoals een zelfregulerende biotoop. Externe interventies kunnen het systeem ontregelen. Elk cybernetisch systeem heeft een objectieve doeltoestand: afwijkingen ervan worden automatisch gecorrigeerd. De objectieve doeltoestand van een marktsysteem is evenwicht tussen vraag en aanbod. Mensen reageren doelgericht op prijzen, niet om dat evenwicht te bevorderen, maar om hun eigen winst te maximaliseren. Daar echter niemand kan verplicht worden om iets tegen een bepaalde prijs te kopen of te verkopen, veroorzaakt een tekort een aantrekking van produktiefactoren en een afstoting van de consument. Een overschot zet het omgekeerde proces in beweging. Niemand heeft persoonlijk belang bij een evenwicht, maar de onbedoelde neveneffecten corrigeren wel de afwijkingen ervan.

De samenleving is een delicaat zelfregulerend systeem dat zoals een biotoop heel moeilijk interventie kan verdragen. Het ene systeem wordt gemakkelijk vervangen door het andere, maar in het geval van het marktsysteem is er niets dat garandeert dat de nieuwe objectieve doeltoestand nog even mensvriendelijk zal zijn als voorheen.

Het prijsmechanisme kan nooit echt uitgeschakeld worden. Radikale interventies brengen een verschuiving teweeg van de officiële economie naar het informele circuit tot zelfs de vervanging van het wettig betaalmiddel toe. Mensen kunnen immers de betekenis van geld aan bepaalde bankbiljetten ontzeggen wanneer de verdeling ervan niets meer te maken heeft met de remuneraties volgens ieders produktieve bijdrage. Gematigde en sporadische

8 De Vlieghe M. (1994), A reappraisal of Friedrich A. Hayek's cultural evolutionism, *Economics and Philosophy*, Vol 10, pp. 285-304.

interventies vervalsen slechts enkele prijzen en lonen. Daar evenwel alle productieprocessen elkaar overlappen, wordt rationele economische calculatie daardoor in heel de samenleving moeilijker.

Inzicht in de zelfregulerende aspecten van de samenleving suggereren eerder een afname van opzettelijk sturend optreden in plaats van een toename. Planning over de hoofden van de individuele huishoudens heen zou wel eens veeleer een anachronistische stuip trekking kunnen zijn van een tribaal gemeenschapsgevoel in plaats van een door wetenschap onderbouwd rationeel beheer. Karl R. Popper en Friedrich A. Hayek hebben bij de constructivistische maatschappijhervormers gewezen op hun totaal verkeerde inschatting van de manier waarop kennis in de samenleving rendeert. De toenemende rol van kennis vergt juist minder sturing van de individuele huishoudens in plaats van meer. Hayek: "It is because we want people to use the knowledge we do not possess that we let them decide for themselves."⁹

Sturing van wat afzonderlijke actoren doen, is gebaseerd op een overschatting van de menselijke rede gekoppeld aan een schromelijke onderschatting van de kennis die feitelijk in de samenleving wordt gemobiliseerd. Als ondernemingen te groot worden, moeten zij zich opsplitsen in relatief autonome entiteiten die slechts voor de grote strategieën nog worden ingepast in het centraal bestuur. De grootste multinationals zijn dan nog altijd veel kleiner dan een moderne wereldstad. Bovendien hebben ondernemingen nog het voordeel dat de leiding snel, want desnoods autoritair, kan beslissen omdat ze geen aanspraak maken op de onvrijwillige medewerking van bijvoorbeeld belastingbetalers. Autoritarisme op politiek vlak is uiteraard veel minder onschuldig.

Niet alleen de synchrone coördinatie van de samenleving, ook de diachrone ontwikkeling ervan is gebaseerd op kennis die niet kan gecentraliseerd worden. De markt is door haar vrije prijsvorming een telecommunicatiesysteem dat wijzigingen aan de andere kant van de wereld signaleert aan al wie er rekening moet mee houden. De actor op de markt ziet alleen de prijsverandering. Maar dat is voldoende voor hem om adequaat te reageren op de gewijzigde reële kostenstructuur bij zijn potentiële leveranciers. De samenleving is een dynamisch complex systeem waar alle gegevens voortdurend wijzigen. Zelfs het meest totalitaire regime kan niet verhinderen dat zelfs de algemene, over alle inwoners uitgevlakte, behoeftenstructuur verandert. Alleen reeds door demografische ontwikkelingen zoals de veroudering van de bevolking, moeten productiefactoren verschuiven tussen verschillende sectoren. Sommige van die verschuivingen kan men eventueel zien aankomen. Er zullen in de toekomst ongetwijfeld meer jonge arbeidskrachten en kapitaal aangetrokken moeten worden naar de verzorgingssector en de service-flats. Dit kan alleen zonder inlevering indien de productie op andere terreinen goedkoper wordt. De wereld is immers één markt. Als zelfregulerend systeem onderscheidt de markt geen deelmarkten die wij wél onderscheiden. De consument staat immers niet alleen voor de keuze tussen gelijkaardige pro-

⁹ Hayek F.A. (1976), *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London, (1960), p.95.

dukten. Concurrentie komt soms uit zeer onverwachte hoek. De ene verzekeringspolis staat niet alleen in concurrentie met een andere verzekeringspolis, maar ook met beleggingsvormen in het algemeen. De chemotherapie die de ene kliniek aanbiedt, staat niet alleen in concurrentie met de bestralings-therapie van een andere kliniek. Een kankerpatiënt kan er immers ook voor kiezen om nog een laatste reis te maken in plaats van zich in te schrijven voor een lastige therapie die geen succes garandeert. Klinieken concurreren dus met reisbureaus. Omdat alle productieprocessen elkaar overlappen, concurreren dermate diverse sectoren als de autoindustrie en de bejaardenzorg ook met elkaar voor het aantrekken van dezelfde productiefactoren. Niet alleen verbruiken zij grotendeels precies dezelfde kapitaalgoederen en skills, zij veronderstellen ook dat dezelfde mensen bepaalde beroepskeuzes maken, wat op zijn beurt dan weer het aanbod inzake scholing en opleiding beïnvloedt. Alleen een vrije loon- en prijsvorming kan dit kluwen grotendeels ontwarren. Onevenwicht waarbij de ene sector nog steeds teveel middelen aantrekt en de andere de vraag niet kan bijhouden, zal er altijd zijn. De vraag is niettemin of politieke sturing de prijssignalen niet veeleer ontregelt dan aanvult. De ontdekking van autoregulatie vertelt ons niet alleen dat coördinatie zonder politieke sturing kan, maar ook dat politieke sturing de autoregulatie stoort. Omgekeerd is de vaststelling dat planning vaak uitdraait op grotere chaos dan voorheen niet iets om rouwig over te zijn, omdat vooruitgang ook zonder planning, op een spontane manier mogelijk is.

De economische ontwikkeling van een land volgt geen wetenschappelijk deduceerbare sequentie van fasen. Industrialisatieprocessen in verschillende landen kunnen soms opvallende gelijkenissen vertonen, maar soms ook niet. Historisch onderzoek zegt ons niet wat een "gezond" of "normaal" industrialisatieproces is. De eerste industrielanden ontwikkelden eerst hun staal- en zware industrie. Er is geen enkele reden waarom een ontwikkelingsland deze volgorde zou moeten nabootsen.

Ook een stadsuitbreiding hangt af van een afweging van economische waarden. Die afweging moet zo dicht mogelijk de reële prioriteiten van echte mensen benaderen. Daar dit continu moet gebeuren, zijn we daarvoor aangewezen op een automatisch registreren van de veranderingen in de samenleving. Het enige systeem tot nog toe bekend dat zulks doet, is de vrije prijsvorming. Dit systeem is zo krachtig dat het zich ook kan doorzetten ondanks overheidsingrijpen. Stadsuitbreiding is daar juist een duidelijke illustratie van. Steden in ontwikkelingslanden hebben vaak een bestuur dat zoveel mogelijk het belang van de gevestigde burgers probeert te vrijwaren tegen de nieuwkomers uit het verzadigde platteland. Naast de prohibitief langdurige vergunningsprocedures voor nieuwe ondernemingen en woningen, gebruikt het stadsbestuur daartoe ook bestemmingsplannen voor de grond. De hoofdstad van Peru bijvoorbeeld kan door de politieke bestemming van de gronden niet legaal uitbreiden. De nieuwkomers wagen het toch om illegaal te bouwen. De sloppenwijken verburgerlijken in een verbijsterend tempo. Verharde wegen, riolering, collectief vervoer en overdekte markten worden door de buurtbewoners illegaal voorzien. Als ze snel genoeg zijn, plaatsen ze het stadsbestuur voor voldongen feiten en durft dit het niet meer aan om de illegale

wijken plat te bulldozeren. Ondanks hun kwetsbaarheid voor chantage en afpersing wegens de illegale status van hun ondernemingen en woningen, slagen de nieuwkomers erin om een welvarend en ordentelijk bestaan uit te bouwen. Op dit ogenblik wordt de vastgoedwaarde van de illegale bebouwing in Lima geschat op de helft van de totale vastgoedwaarde in de stad.¹⁰

5. Toegevoegde waarde als morele imperatief

Het is niet moeilijk om waarde of nut te realiseren. De vraag is altijd of het nut van een keuze of een activiteit opweegt tegen het onnut ervan. Dat lijkt op zich ook nog steeds eenvoudig omdat men zelf wel op tijd aanvoelt wanneer het onnut te groot wordt. Nut is een subjectief gegeven. Mensen worden pas sociaal responsief wanneer ze ook rekening houden met het nut en onnut van hun keuzes voor anderen. Om ons handelen af te stemmen op de doelstellingen van anderen, zijn we afhankelijk van het intersubjectieve kostenbegrip. Kosten ontstaan omdat andere mensen meedingen om dezelfde waarden die iemand verbruikt in zijn activiteit. Pas wanneer we het subjectieve nut vergelijken met de kosten, kunnen we rationele en sociaal verantwoorde keuzes maken. Voor de producent moet ook het nut omgezet worden in een intersubjectieve maatstaf, met name opbrengsten. Opbrengsten komen pas dan in beeld wanneer mogelijke klanten vrij zijn om naar de concurrentie over te stappen.

Mensen moeten dagelijks keuzes maken. Kiezen is een mogelijkheid verwerpen ten voordele van een andere. Mensen zijn er zich bewust van dat zij iets moeten opgeven om iets anders te krijgen. Wanneer zij iets kopen, kan hetzelfde geld niet meer besteed worden aan iets anders. Om meer geld te verdienen, moet men vaak meer bevredigende tijdsbestedingen opofferen. Kiezen is dus moeilijk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat wij gecharmeerd zijn door de mogelijkheid om te kiezen zonder daarvoor te moeten betalen. Deze mogelijkheid stelt zich wanneer eigendomsrechten onzorgvuldig bewaakt worden of onvoldoende door de wet gedefinieerd zijn. Maar er is een meer structurele oorzaak van de loskoppeling van keuzes en hun kosten. Wanneer keuzes aan het individu onttrokken worden om er een politieke aangelegenheid van te maken, dan kunnen de kosten afgeschoven worden op derden. Dit leidt tot gratis keuzes: groepen maken keuzes waarvoor ze zelf niet bereid zijn de reële prijs te betalen. We krijgen dan een omgekeerde "free rider"-problematiek. De positieve externaliteiten verbonden aan de vrije handelbaarheid van natuurlandschap en open ruimte waardoor deze waarden stiefmoederlijk worden behandeld, worden dan vervangen door internaliteiten¹¹ verbonden aan de politieke bescherming van deze waarden.

10 Indien de wet in Peru zou worden toegepast, ware daar geen enkele ontwikkeling meer mogelijk. 95% van het collectief vervoer is illegaal, 83% van de markten zijn illegaal. Zie De Soto H. (1990), *The Other Path*, Harper & Row, New York.

11 Zie voor de systematiek van internaliteiten verbonden aan publieke keuze: Wolf C. jr.(1973), *A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis*, *Journal of Law and Economics*, vol. 22, pp.107-139.

Het is inderdaad waarschijnlijk dat zonder de politieke bescherming van natuurlandschap en van de landbouw de bebouwing in Vlaanderen nog sterker verspreid zou zijn geweest dan nu het geval is. De ruimte is schaars. Maar juist daarom is de ruimte een economisch goed dat aan de markt moet toevertrouwd worden. Natuurgebied dat altijd een zekere waarde heeft, kan toch een verspilling van kostbare grond zijn. De maatstaf is het verschil in toegevoegde waarde die een ander gebruik van dezelfde grond kan opleveren. Toegevoegde waarde is het verschil tussen de opbrengsten en de kosten exclusief de lonen. Meer toegevoegde waarde betekent dus meer lonen en meer winst. De winst is in het geval van een beter gebruik van de grond de subjectieve waarde voor de bewoner of de winst voor de verhuurder of de uitbater. Als de bestemming van de grond vrij is, dan zal de hoogstbiedende voor een stuk grond meteen ook degene zijn die er het meest toegevoegde waarde uithaalt. Zelfs voor een natuurgebied als het Zwin zullen de natuurliefhebbers die het landschap in zijn oorspronkelijke staat willen bewaren, moeten opbieden tegen eventuele bouwpromotoren. En het is dan inderdaad niet uitgesloten dat de bouwpromotor het wint. Men kan immers niet bij voorbaat uitsluiten dat een hotel annex conferentieruimten in het Zwin per saldo meer waarde oplevert dan een natuurgebied dat slechts weinig bezoekers aantrekt.

De vrije markt sluit natuurlijk geen zware misrekeningen uit. Daar de schade dan wel moet gedragen worden door de geldschieters, heeft de markt een ingebouwde rem op mislukkingen. Geld verschuift van wie fouten maakt naar wie de juiste keuzes maakt. Op die manier blijft de beslissingsmacht over produktiefactoren, kapitaal, arbeidskracht en natuur (inbegrepen ruimte) niet bij de instanties die hun vergissingen opstapelen.

Intussen kunnen een aantal waardevolle natuurgebieden, landschappen en monumenten voor lange tijd of zelfs definitief verloren zijn gegaan. Dit is de nachtmerrie van de natuurliefhebbers en de monumentenbeschermers. Maar men vergeet dat het systematisch verkwisten van de beschikbare ruimte voor doeleinden die weinig toegevoegde waarde hebben, een nog veel grotere nachtmerrie is. We leven immers in een wereld van schaarste waarin steeds nieuwe problemen een dringende oplossing vragen. Het geldt dat we meer moeten uitgeven voor woningen, industrieterreinen, winkelcentra en vervoer omdat we de meest geschikte plaatsen verkwisten voor open ruimte en natuur, kan niet meer uitgegeven worden voor de dringende investeringen in gezondheidszorg en betere dienstverlening.

Om maximaal te kunnen inspelen op nieuwe buitenkansen en om tegelijk te kunnen reageren op nieuwe problemen, moet een economie voortdurend alle waarden afwegen. Politieke prioriteiten belemmeren dit omdat ze de burgers dwingen om de kosten van bepaalde waarden te dragen.

Een terugtreden van de overheid in de ruimtelijke ordening moet dus overwogen worden om een betere afweging van waarden mogelijk te maken. In de jaren tachtig was er reeds veel pessimisme gerezen over de rol van de overheid. Een bescheidener rol werd verdedigd omwille van budgettaire redenen.¹² De

12 Vermeersch C., op.cit., p.95.

stedelijke overheid bijvoorbeeld had niet langer het geld om zelf als projectontwikkelaar op te treden. De privé-publieke samenwerking in de stadsplanning impliceert evenwel geenszins een terugtreden van de overheid. Wanneer particuliere financiers en bouwpromotoren samen met het gemeentebestuur het beleid voorbereiden en plannen, dan wordt de overheid voorspelbaar een vehikel voor bepaalde particuliere belangen. De concurrentiestrijd wordt dan evenmin volgens de normen van de markt gevoerd. Producenten zetten hun onderlinge concurrentiestrijd en hun aanbod op de markt verder met politieke middelen. Alleen vrije concurrentie waarin niet de producent, maar de consument het laatste woord heeft, kan tot de hogergenoemde afweging van waarden door rendabiliteitsberekening leiden.

De overheid treedt alleen terug indien haar bevoegdheden inkrimpen. Het is ook alleen dan dat er reëel bespaard wordt op de niet te onderschatten kost van de bureaucratie (ambtenarij, tijdverslindende en daardoor voor particulieren vaak onbetaalbare vergunningsprocedures). Dat de overheden de bestemming van de grond vastleggen zou bijvoorbeeld van een algemeen principe kunnen omgezet worden in een bijzondere bevoegdheid in uitzonderlijke gevallen. Het algemeen principe zou dan zijn dat de discriminatie tussen bouwgrond en landbouwgrond of natuurgebied wegvalt.

6. Besluit

Politieke interventie bij de bestemming van de beschikbare ruimte is geen evidente keuze. Het is een keuze tegen de markt. De markt kan nochtans optimaler werken. De meerderheid moet daarom hoe dan ook een groot aantal beslissingen delegeren naar privé-personen op de markt. De markt kan verschillende waarden permanent afwegen, inclusief de waarden waarvan de overheden erkennen dat ze in de ruimtelijke ordening meespelen. Politiek ingrijpen vergt planning over de hoofden van de individuele huishoudens heen. Nochtans is de kennis die in een moderne samenleving rendeert, versnipperd over privé-personen.

Waar de keuze van privé-personen op de markt vervangen wordt door publieke keuze, is het de overheid die intervenueert. Overheidsinterventie is in het beste geval gebaseerd op wetenschappelijke planning. Ruimtelijke planning veronderstelt de maakbaarheid van de fysische omgeving in die zin dat men de toekomstige ruimtelijke behoeften kan integreren in een rationele blauwdruk. De ruimtelijke behoeften zijn echter net zo min voorspelbaar als de economische behoeften in het algemeen. De ruimtelijke behoeften hangen immers net als de economische ontwikkeling af van de wijzigende behoeftenstructuur, de demografische ontwikkeling en de verschuivingen in de bereikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen. Het systeem dat daarop kan reageren, is tevens het systeem dat kan inspelen op nieuwe buitenkansen: de vrije markt. Het is niet duidelijk waarom de markt zou moeten uitgeschakeld worden in de allocatie van de ruimte. Meer flexibiliteit door het vervangen van eindtoestandplannen door structuurplannen kan in het beste geval leiden tot een futiele nabootsing van wat de markt zo al doet: het permanent afwegen van

ruimtelijke waarden in een dynamisch complex maatschappijsysteem. Het tot publiek goed verklaren van open ruimte, natuur en monumenten heeft minder te maken met de vaststelling van marktfalen, dan wel met het verabsoluteren van deze waarden.

Toewijzing aan de democratische besluitvorming kan een verlies aan democratie impliceren en vermarkting kan een democratische winst zijn. Hoe complexer de samenleving, hoe gevaarlijker discretionaire bevoegdheden zijn en hoe schadelijker centrale planning is. Tegelijk wordt democratie moeilijker praktiseerbaar. Het ruimtelijk beleid staat dan ook voor een dilemma. Ofwel weegt de burger zwaar door in de besluitvorming, maar dan ontstaat grondspeculatie en komt er niets terecht van het beleid. Ofwel wegen hogere plannen en structuurplannen zwaar door op de gemeentelijke plannen. Maar dan is inspraak en zelfs vertegenwoordigende democratie onmogelijk omdat een flexibele respons op de ruimtelijke uitdagingen van een moderne samenleving een dagelijks bestuur vergt van managers. Bovendien handelen managers slechts dan sociaal verantwoordelijk indien zij onder druk staan van de winstcijfers. De enige uitweg uit dit dilemma is de democratie verstevigen door de politieke bevoegdheden in te krimpen. In de concurrentie tussen markt en democratie kan geen overwinnaar zijn. Geen markt zonder democratie en geen democratie zonder een markt die de politieke besluitvorming ontlast.