



1944-1999) +++ Heidse Peel +++ Herweijer, Schilleman (1918-2008) +++ Hogesnelheidslijn +++ Hoog Cath

EEN KORTE CANON VAN JAARVERSLAGEN VAN DE RIJKSPLANOLOGISCHE DIENST

Het formaat van de publicaties waarin de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP), later Rijksplanologische Dienst (RPD), verslag deed van zijn werkzaamheden en ideeën groeide van nog geen vijftig getypte velletjes op dubbele regelafstand in het eerste jaar (1941) tot tweehonderd gelikt opgemaakte pagina's in 2000, het laatste jaar dat een verslag is gemaakt. Het hierna volgende overzicht heeft geen wetenschappelijke pretenties. Het is een kwestie geweest van "koppen snellen", om een grove indruk te krijgen hoe het planologische werk op rijksniveau zich heeft ontwikkeld.

Die ontwikkeling is indrukwekkend geweest. Maar daarachter gaan ook institutionele en inhoudelijke woeelingen schuil. Besef wel dat de RPD nooit meer zo groot is geweest als in 1981 (met 328 fte, 356 werkzame personen). In omvang groeide het Jaarverslag vervolgens nog door tot een *all time high* van 336 pagina's in 1994, maar onmiskenbaar is het knagen aan de organisatie dan al begonnen. Gaandeweg moeten de jaarverslagen zich ook steeds sterker verdedigen, hoe de planbureau taken van de RPD gescheiden worden van de beleidstaken. Al in 1991 is er ruzie in de ministerraad met de minister van Verkeer en Waterstaat, omdat de RPD waarschuwt in zijn Jaarverslag dat de intenties van het mobiliteitsbeleid niet zouden uitkomen. In historisch perspectief gezien is het onvermijdelijk dat het ooit op een breuk moest uitlopen, en het planbureauwerk op afstand van het beleid moest worden gezet.

Al voordat het in 2002 zover is, houdt de RPD, daarna Directoraat-Generaal Ruimte geheten, op met het publiceren van jaarverslagen. Het boekenplankje met de in totaal zevenenzeventig jaarverslagen vormt daarmee

een mooi afgerond geheel van een bijzonder tijdperk. Het zou een promotieonderzoek waard zijn om aan de hand hiervan te onderzoeken hoe de inhoud én de organisatie én de positie van ruimtelijke ordening op rijksniveau zich heeft ontwikkeld – althans, in de ogen van de dienst zelf. Zoals veel geschiedenissen zou deze te beschrijven zijn als de trits van opgaan, blinken en verzinken als we kijken naar omvang van het werk en de organisatie. De vraag is of dit dan ook de conclusie moet zijn over de inhoud van het werk – het ruimtelijk ordenen op rijksniveau – of dat dit werk na externe integratie juist op veel meer plaatsen en intensiever dan ooit wordt gedaan. Maar die vraag valt buiten het bestek van dit boekenplankje.

Vanuit de marge: 1941 – 1959

Atgezet tegen de minimale middelen in de oorlogsjaren, was het in 1941 een zondermeer heroïsche onderneming om "Het Nationale Plan" te willen maken. De Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) zou het wetenschappelijk aanpakken: met onderzoek als basis en daarna toetsen. De eerste jaren komt daar overigens weinig van terecht. De RNP moet zich eerst "invechten" in het Haagse circuit vanuit een marginale positie. De RNP houdt zich tot de jaren vijftig vooral bezig met nationale plannen die in voorbereiding zijn voor sectorale onderwerpen, met streekplannen, uitbreidingsplannen en klein grut – vooral groen grut, want dat is nog het minst omstreden terrein. Daartussendoor wordt gerapporteerd over meepraten bij bijzondere aangelegenheden, zoals de aanleg van de IJsselmeerpolders, de vestiging van grote industrie (Hoogovens, Fokker), ontgrondingen en aanleg van hoogspanningsnetwerken. Typerend voor de intermediaire rol die de RNP voor zichzelf ziet, is hoe

in het verslag van 1951/1952 tevreden staat dat bij het Veluwemeer "hydrologische eisen op alleszins geslaagde wijze in harmonie gebracht (zijn) met de belangen van landschap en van recreatie te water en te land." Ondertussen werkt men met divers onderzoek en kaartmakerij rustig door aan Het Nationale Plan.

Dit werk komt in een stroomversnelling als op verzoek van de ministerraad een onderscheid wordt gemaakt tussen het Westen des Lands en de rest. In 1955 wordt voor de Randstad een bevolkingsgroei verwacht tot vijf tot zes miljoen inwoners in 1980, en dat baart zorgen. Eind 1957 komt de Werkcommissie Westen des Lands met het (gelijknamige) rapport waar de ministerraad in 1951 heeft had gevraagd. Behalve het niet zo sterke advies – na zeven jaar studie – tot "voortgaande bestudering van verschillende vraagstukken om de ontwikkelingen op de voet te volgen en uitvoering aan te passen aan de zich voordoende situaties" komt het in 1958 gepubliceerde rapport met drie hoofdlijnen: "A) behoud van de historische gegroeide centra op de stedelijke ring als blijvende en ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten; B) behoud van een agrarisch middengebied als centrale ruimte van groot formaat; C) expansie van de gehele Randstad in uitwaartse richting." In het zevende jaarverslag (in 1959) schrijft het RNP dat men denkt het volgende jaar klaar te zijn met de aanvullende rapporten voor de overige landsdelen. In dat kader worden onder andere studies verricht naar de rentabiliteit van ruimtelijke investeringen (met name in verband met decentralisatie van werkgelegenheid en bevolking) – een onderwerp dat de dienst tot het eind toe zal blijven achtervolgen. Overigens, de regering moet zich dan nog uitspreken over de aanbevolen hoofdlijnen over het Westen des

Lands – “ten gevolge van de Regeringswisseling” heeft dat vertraging opgelopen. Een lot dat ook menige latere grote nota beschoren zal zijn.

Het grote werk begint: 1960–1962

In het verslag van 1960 is het eindelijk zover. Het Plan is er. De minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid biedt het 27 september 1960 aan de Tweede Kamer aan. Het heet: “Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland”. Trots meldt het jaarverslag: “Nederland is het eerste land, waar de Regering op verzoek van het Parlement een dergelijke samenvattende visie op de ruimtelijke ordening heeft voorgelegd.” Er is een groei-

end besef dat op rijksniveau leiding moet worden gegeven aan de ruimtelijke ontwikkelingen. Open, op een ruime visie berustende plannen hebben de voorkeur, meldt het Jaarverslag. In de Nota is “spreiding” het canonieke trefwoord. Als we niet uitkijken verstedelijkt heel Nederland. In Noord-West Europa ziet de Nota “geürbaniseerde streken met een inwonertal van circa twintig miljoen naar elkaar toegroeien.”

De Nota wil bij de spreiding van inwoners en werk aansluiten bij de tendenties die al zichtbaar zijn, en deze versterken. De Nota pleit voor een spoedige wet op de ruimtelijke ordening en coördinatie op rijksniveau.

Vanuit het oogpunt van de lagenbenadering is het interessant dat het jaar daarna het verslag uitgebreid aandacht besteedt aan de netwerklaag: verkeersvraagstuk-

ken, inclusief openbaar vervoer. Het ontwikkelen van de Randstad tot een moderne metropool zal alleen lukken met een goed verkeers- en vervoerssysteem. “Ruimtelijke ordening impliceert verkeers- en vervoersplanning en omgekeerd.” Het had in het Urgentieprogramma voor de Randstad kunnen staan. Een jaar later zet de RNP de volgende grote stap. “Nagenoeg zestig jaar na de Woningwet krijgt ons land op 5 juli 1962 voor de eerste maal een afzonderlijke regeling van de ruimtelijke ordening,” aldus het Jaarverslag van 1962. Dat is vlak na België en min of meer gelijktijdig met dergelijke regelingen in Frankrijk en Duitsland. De figuur van de “Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening” doet zijn intrede, “die voorlichtend en stimulerend maar ook met belangrijke bestuursbevoegdheden bekleed, zal moeten bijdragen tot een vruchtbaar samenspel tussen het rijk, de provincies en de gemeenten.” De inzet van het werk van de RPD is niet rigide plannemakerij en handhaving maar “een

vrijere opzet met een grotere speelruimte voor de dynamiek van onze tijd.”

Groei en zorg om “inexcusable waste”: 1963–1964

Het land passeert een mijlpaal, twaalf miljoen inwoners. De vraag is, aldus het Jaarverslag, of vertraging van de groei niet wenselijk is. Omstreeks 2000 worden

twintig miljoen inwoners verwacht. We moeten positie kiezen, dringt het jaarverslag aan. We hebben een visie nodig op “een ‘stedelijk’ maar niettemin goed bewoonbaar Nederland.” Daarvoor zijn grote investeringen nodig. De staatsuitgaven vanaf 1873 hebben de groei van Nederland niet bijgehouden. De groei dwingt ons tot bezinning waar we ons geld aan willen uitgeven: “keuzebeslissingen: tussen consumptie en spaarquote, tussen particuliere bestedingen en overheidsbestedingen, tus-

sen diverse vormen van overheidsbestedingen onderling.” We moeten verder vooruit denken dan tot dan toe gebruikelijk. “Het alternatief zou wel eens kunnen zijn een ‘inexcusable waste’, en wel vooral van onze toelichting op de inexcusable waste.” Na demografie en grondgebruik komt op dat moment het milieu in beeld als bepalend element voor ruimtelijke ordening. Aan de orde komen drinkwatervoorziening, waterverontreiniging, luchtverontreiniging en geluidshinder door vliegtuigen. “Het is wenselijk, meer dan tot nu toe de plannen voor bebouwing en die voor de vliegvelden in onderlinge samenhang te bezien.” Op het steeds vollere bordje van milieu komen in 1964 ook bodemverontreiniging en straling (bij de opwekking van kernenergie). Steeds uitgebreidere wetgeving volgt.

Naast aandacht voor ordening op nationaal niveau vraagt het jaarverslag aandacht voor elementaire behoeften in de menselijke levenssfeer voor “de man die rustig in zijn tuintje kan zitten en achter zijn krant een pijpje kan roken.” Het gaat om privacy, rust, stilte, natuur, schone lucht, schoon water. Van belang is onze

‘Voorkomen van versnippering is urgente opgave’

‘Nederland is het eerste land waar de Regering een samenvattende visie op de ruimtelijke ordening heeft voorgelegd’

omgang met schaarse ruimte. “Het in goede banen leiden van de urbanisatie zal het centrale vraagstuk uitmaken in de nieuwe Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland, die de Regering aan het Parlement heeft toegezegd (...) Het voorkomen van onnodige versnippering lijkt dan ook in ieder geval een urgente opgave.” Sinds dit jaar staat elk jaar een post op de begroting voor “het veiligstellen van bufferstroken tussen de grote steden in de Randstad Holland.”

Bevestiging van de status – WRO, RPD, RPC en RARO: 1965–1967

Op 1 augustus 1965 houdt de RNP (als “vaste commissie” en als “bureau”) op te bestaan. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) treedt in werking. Ordening op rijksniveau krijgt daarmee een eigen wettelijke status, inclusief een Rijksplanologische Dienst (RPD), en externe adviseurs in een Rijksplanologische Commissie (RPC) en een Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO). “Wat men nu bij de nationale ruimtelijke ordening voor ogen heeft, is anders – dynamischer, flexibeler, reëler ook – dan waarop men in het begin dacht aan te sturen,” meldt het Jaarverslag. Anders dus dan het Plan dat men in 1941 voor ogen had. In een historisch overzicht domineert aandacht voor het vrijhouden van open gebieden en natuurgebieden, restricties aan het bouwen en ideeën over verstedelijkingspatronen.

Uit de jaarverslagen blijkt een voortdurende vergroting en verdieping van het werkveld met steeds meer onderzoek. Al die verzamelde kennis vindt

zijn neerslag in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland. Deze blikt over de landsgrenzen heen en verder in de tijd, aldus het Jaarverslag in 1966, en is een “bestseller” die drie drukken beleeft. De kritiek is dat het een “toekomstbeeld zonder prijskaartje” is. Het is allemaal studieuze en knap maar heeft geen tanden. In het Jaarverslag wordt (daarom?) een pleidooi gehouden om meer te investeren in ruimte: de gestegen welvaart zorgt voor hogere eisen aan leefomgeving maar de investeringen van de overheid hebben daarmee geen gelijke pas gehouden. Beschikbare middelen zouden gebundeld moeten worden. Daar komt men een jaar later uitgebreider op terug in een apart hoofdstuk over “Middellange termijnplanning en openbare financiën.”

Stadsvernieuwing in het vizier: 1968–1971

De jaarverslagen worden in de loop der jaren steeds omvangrijker. De eigenlijke “notulen” van wat allerlei gremia gedaan hebben en hoe ze zijn samengesteld, worden verdrongen naar een bijlage, terwijl besprekingen van onderzoek en beleidsontwikkelingen toenemen. Vanaf de jaren zestig opent het jaarverslag steeds met een toonaangevend thema-artikel. Ook dat zal in de loop der jaren uitdijen tot waarlijk studieuzes proporties.

In 1968 betreft het thema de toekomst van de binnenstad. “We worden ons een vraagstuk bewust.” De schrijver veronderstelt een samenhang

***‘Proeflozing
radioactief
afval is
volledig
geslaagd’***

met “een zich wijzigend waardepatroon vooral bij de jeugd, die overigens overwegend in onze nieuwe wijken is opgegroeid.” Verlies van functies (“ontmenging”), bevolking en kwaliteit van de bebouwing zijn zorgpunten. “In de meeste hoog ontwikkelde landen is inmiddels het stadium bereikt, dat de stadsvernieuwing niet meer alleen door private actie

haar beslag kan krijgen. Daarnaast is ook publieke actie nodig.” Ideeën voor die actie richten zich op instrumenten, wetten en subsidies. Voor het eerst valt het begrip inspraak. Nu de leegloop van steden zorgen baart, komt ook de andere kant van de medaille in het vizier, de verstedelijking in de “centrale open ruimte” (lees: het Groene Hart). Een toenemende “milieubewustheid” verzet zich tegen deze suburbanisatie, maar ook tegen de schaalvergroting in de landbouw en de opkomst van de bio-industrie. Vanuit een groeiende behoefte aan groene recreatie wordt een driedeling voor recreatiegebieden voorgesteld: nationale park- en watersportgebieden, regionale varianten daarvan en stads(gewest)parken, waaronder “elementen van groot formaat” vallen zoals de rijksbufferzones. Er komt steeds meer oog voor de samenhang van allerlei systemen en functies. Daarom komt ecologie in de belangstelling, want “deze hulpwetenschap van diverse andere wetenschappen – biologie onder andere – houdt zich immers juist bezig met de relaties tussen omgeving, functie en organisme.”

Vooralsnog geen probleem is de verwerking van radioactief afval. Als in 1969 besloten wordt tot de bouw van een “nucleaire centrale” bij Vlissingen, publiceert Stork een rapport over de bouw van zes “kernenergieparken”

***‘Tweede Nota:
toekomstbeeld
zonder
prijskaartje’***

in West-Europa. "Veiligheidsaspecten leveren geen probleem op," meldt het Jaarverslag hierover, "een proeflozing van laag radioactief afval in de Atlantische Oceaan blijkt volledig geslaagd." Meer zorgen baart een hardnekkig welvaartsprobleem: de verwerking van autowrakken. Het zal een hele reeks jaarverslagen blijven achtervolgen.

Overvloed en onbehagen: 1972–1975

In de jaren zeventig is ruimtelijke ordening op rijksniveau tot volledig wasdom gekomen. Rijp, en wellicht zelfs overrijp. Een thema-artikel dat in 1972 terugblikt op de oogst van planning en onderzoek ziet een ontwikkeling naar meer dynamiek in de planning: "Ruimtelijke planning (in moderne zin) is jong en maakt een onstuimige ontwikkeling door. Kern van wat nu reeds 'traditionele planning' wordt genoemd, is een plan, dat op grond van onderzoek wordt gemaakt voor een optimale ruimtelijke situatie in een bepaald jaar in de toekomst; het beleid is erop gericht het plan in dat jaar verwezenlijkt te hebben. Aan deze 'eindtoestandplanning' kleven echter wezenlijke bezwaren, in verband met de dynamiek van de context. Daarom is procesplanning en een *adaptive approach* gewenst." Er is discussie over harmonie- versus conflictmodel (*action planning, advocacy planning*). De op onderzoek gebaseerde beleidsnota's worden op een rijtje gezet: Het Westen en overig Nederland (1956), De ontwikkeling van het Westen des Lands (1958), Nota inzake de ruimtelijke ordening (1960), Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland (1966) en "het meer systematisch

opgezette rapport" De ontwikkeling van Zuidwest-Nederland (1971). Als gebreken aan de Tweede Nota worden gezien dat deze niet systematisch is opgezet, dat alternatieven niet duidelijk zijn, beleidsinstrumenten gering zijn, en onvoldoende gericht op realisering. "In een kring die vermoedelijk breder is dan ooit tevoren vinden discussies plaats over de toekomstige (ruimtelijke) structuur van ons land en zijn onderdelen," constateert het verslag over 1973. Diverse departementen gaan zelf aan de slag. Van de Oriënteringsnota gaat het ongekende aantal van twintigduizend exemplaren over de toonbank. Het is het eerste deel van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, de eerste die aan de inspraakprocedure van de planologische kernbeslissing wordt onderworpen. "De grootste inspraakactie die ooit in ons land plaatsvond."

Dit genuanceerde oordeel over de eigen positie gaat hand in hand met overschatting van de eigen mogelijkheden. Het WERON wordt opgetuigd: Werkproces Ruimtelijke Ontwikkeling Nederland. Een allesomvattend model met zeven subsystemen (bevolking, stedelijk gebied, landelijk gebied, natuurlijk milieu, communicatiesystemen, openbare nutsvoorzieningen). Nog jarenlang zal worden gewerkt aan verfijning ervan. De werkgroep milieu en milieuhygiëne, bijvoorbeeld, ploetert aan een Globaal Ecologisch Model, dat maar niet opschiet. De

'Belangwekkend onderzoek naar forensenkamperen'

behoefte groeit aan een eveneens allesomvattend informatiesysteem: het Informatiesysteem Ruimtelijke Ordening Nederland (INSYRON). En zo dijt dit universum uit totdat het onder eigen complexiteit bezwijkt, in 1978. Een ander teken dat de RPD *over the top* dreigt te geraken is de enorme hoeveelheid onderzoek waarvan verslag wordt gedaan, zelfs "metaplanologisch" onderzoek,

zonder dat duidelijk is waar dit nu feitelijk toe bijdraagt. Bijvoorbeeld het "belangwekkende" onderzoek naar "forensenkamperen", met de conclusie "dat forensenkamperen met andere accommodatievormen zoals volkstuincomplexen, zomerhuisjesterreinen en jachthavens kunnen worden samengenomen in één categorie, 'hobby-nederzettingen'. Deze nederzettingen kenmerken die zich onder meer door een van het normale woonmilieu afwijkend sociaal klimaat en een meer informele sfeer, waarin andere sociale rollen kunnen worden gespeeld dan in het dagelijks leven. Dat verklaart wellicht hun grote aantrekkingskracht." Of moeten we concluderen dat beleidsmakers hebben zitten slapen bij dit belangwekkende onderzoek, en we nu met de gebakken peren zitten, met permanent bewoonde recreatiewoningen?

Begin jaren zeventig is ook de tijd dat milieubeleid een specialisme op zich wordt en voortaan een eigen plek in de jaarverslagen gaat innemen. Er is een "Urgentienota Milieu" en er zijn wetten met betrekking tot verontreiniging van bodem, water en lucht. En er is de energiecrisis (1973). Er wordt geen enkel nieuw rijkswegtracé meer vastgesteld. De Markerwaard wordt niet ingepolderd.

Derde Nota RO: 'De grootste inspraakactie die ooit in ons land plaatsvond'

Productie- en bevolkingsgroei vergen beheersing, aldus het jaarverslag, gezien de toename van milieuverontreiniging en ruimtebeslag. Wie grenzen aan de groei wil, wordt op zijn wenken bediend: het CBS constateert een drastische verandering van demografisch perspectief. In 2000 zullen er geen twintig miljoen inwoners zijn, maar slechts 15,4 (in een hoog scenario 16,1) met een maximum van 15,7 in 2020. De bevolkingsgroei in het westen is uitsluitend gevolg van immigratie. Uiterst dubbelzinnig en ominus constateert het Jaarverslag daaromtrent: "Met deze cijfers als achtergrond krijgt de mededeling van de regering, dat Nederland geen immigratieland kan zijn en ook niet mag worden, een duidelijk reliëf." De sterk groeiende belangstelling voor het milieu wordt markant bevestigd door twee (dure) beslissingen: voor de binnendijkse aanleg van het Dollardkanaal bij de Waddenzee en de "doorlaatbare stormstuwcaisson-dam" in de Oosterschelde. Tegelijk echter strandt het wetsontwerp voor statiegeld op autowrakken. Wéér is het "autowrakkenvraagstuk" niet opgelost.

Het proces centraal: 1976–1979

Drie jaarverslagen lang overheersen allerlei beschouwingen met een sterk procesmatige insteek. Te beginnen met de samenhang tussen ruimtelijk en economisch beleid. Hoe kun je aantonen dat ordening bijdraagt aan materiële welvaart? Kosten-batenanalyses en het meten van effecten moeten helpen bij afwegingen in de ruimtelijke ordening. Procesbewaking is nodig om te zien of plannen gaande de tijd moeten worden bijgesteld. Maar bij de pogingen om in het WERON van ruimtelijke ordening een continu en cyclisch proces te maken

is de praktijk een harde leerschool. Probleem is de complexiteit van de relaties tussen maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. Het nieuwe informatiesysteem INSYRON maakt de verwachtingen niet waar. De behandelde thema's zijn van een hoog abstractieniveau: Europa (pleidooi voor institutionele voorzieningen ten behoeve van coördinatie), de Noordzee (in alle aspecten), en toekomstverkenningen (omdat kenbaarheid en maakbaarheid een groot probleem vormen). En wat doet het personeel van de RPD? De dertigjarige personeelsvereniging Oase start als één van de vele lunchpauzeactiviteiten met twee maal per week yoga.

Krimp: 1980–1984

In 1980 vraagt het Jaarverslag aandacht voor "beheerplanologie". Geen wonder, want de groei is er uit. De economie komt begin jaren tachtig in zwaar weer; hele takken van industrie verdwijnen; verregaande bezuinigingen op collectieve uitgaven zijn nodig; ambtenaren leveren enkele procenten salaris in. Bij plannen moeten varianten worden ontwikkeld die leiden tot twintig procent kostenbesparing. De RPD moet, na een gestage groei tot 328 fte in 1981, in 1982 voor het eerst inkrimpen. Bij adviesbureaus verdwijnt de helft van de arbeidsplaatsen. Gevreesd wordt voor het verlies aan deskundigheid daardoor, dat vooral kleinere gemeenten parten zal spelen. De woningbouw stagneert. Verwacht wordt dat de behoefte aan nieuwe woningen na 1990

'We moeten leren leven met onzekerheid en rommeligheid in stadsrandzone'

zal teruglopen. Omdat ruimtelijke ordening altijd gestuurd heeft op groot-schalige ontwikkelingen, ontbreekt nu de greep op de kleinschalige veranderingen die nog plaatsvinden aan de randen van het bebouwde gebied. "We zullen ook in de toekomst onzekerheid en rommeligheid in de stadsrandzone moeten accepteren: ermee leren leven en ermee leren plannen."

Algemeen, volgens het jaarboek, is het gevoel dat de verzorgingsstaat in crisis verkeert. De onvrede richt zich tegen etnische minderheden. Voetbalsupporters richten "redenloos" vernielingen aan. Er vinden ongekend veel demonstraties plaats. Meer in het net is een Brede Maatschappelijke Discussie over energiebeleid. Energie en ruimtelijke planning (duurzaam bouwen, windenergie, warmtedistributiesystemen, energiecentrales) is één van de thema's in de jaarverslagen uit deze periode, naast "Ruimtelijke ordening in tijden van economische recessie". Het "profijtbegin-sel" komt in discussie, met name voor aanleg en gebruik van infrastructuur. De Amsterdamse wethouder Jan Schaefer wil dat pensioenfondsen gedwongen worden hun geld in stadsvernieuwing te steken tegen lagere rente dan de zeer hoge marktrente.

Vanwege het weinig vernieuwende en visieloze karakter is er kritiek op de Structuurschets Stedelijke Gebieden. Die bevat drie varianten voor de Randstad, het voorstel om tussen Arnhem en Nijmegen een bufferzone aan te wijzen, en verder aandacht voor de compacte stad, regionale verschillen en regionaal-economische poten-

'Twee maal per week yoga'

ties. In 1984 gaat de Structuurschets naar de Kamer. Pas dan klinkt weer enig optimisme door. Onder de vlag van het thema technologie wordt gespeculeerd dat we op de rand van een nieuw tijdperk staan, de “informatiemaatschappij”. Plannen komen op om in 1992 de Olympische Spelen naar Amsterdam te halen. Er is weer meer waardering voor initiatieven van ondernemers. De discussie over emancipatie van de vrouw leidt tot gelijke rechten voor vrouwen in de sociale wetgeving, en de vraag in hoeverre ruimtelijke structuren louter op het traditionele gezin zijn ingesteld.

Ruimtelijke Verkenningen: 1985–1987

Na 1984 stukt de continuïteit van jaarverslagen. Teken van malaise? In 1986 komt een dubbelnummer uit, met een nieuwe naam die tot het laatste jaar (2000) wordt gehanteerd: Ruimtelijke Verkenningen (RV). Het accent ligt sterker op toekomstverkenningen, minder op een verslag van beleidswerkzaamheden. Reden is het vernieuwde Besluit op de Ruimtelijke Ordening dat de RPD opdracht geeft elk jaar een toekomstverkenning uit te brengen aan de minister. De aloude sectoraal getinte indeling van de jaarverslagen (stad, land, economie, maatschappij, infrastructuur) wordt vervangen door: samenleving, ruimte, instrumentarium, regionale en internationale ontwikkelingen. Wat blijft is dat het boek begint met een speciaal thema. In deze eerste RV is dat de toekomst van middelgrote steden, het jaar erna de kwalitatieve verhouding tussen vraag en aanbod (met onder andere gentrificatie en revitalisering van oude stadsdelen). De eerste plannen voor de Kop van Zuid en IJ-oever krijgen aandacht. De eigen studie “Ruvein” mobiliseert aandacht voor infrastructuur als “drager” van ruimtelijke ontwikkelingen.

Hernieuwd elan: 1988–1993

“Nederland 2015. Daar wordt nu aan gewerkt.” Dat was het motto van de Vierde Nota, en die combinatie van visie en actie wordt positief ontvangen, meldt het jaarboek. Parallel daaraan trekken de vier visies (ontspannen, dynamisch, kritisch, zorgzaam) van “Nederland Nu als Ontwerp” de aandacht. Het jaarboek staat vol onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan de Vierde Nota. Opmerkelijk is onder andere dat het CBS het perspectief op de toekomst heeft bijgesteld: er zijn toch weer meer woningen nodig dan eerder gedacht, namelijk 1,9 miljoen tot 2015. Dat betekent een tweesporenbeleid: compact bouwen en uitbreiden. Opmerkelijk is de constatering: “In politiek en samenleving wordt het probleem van de zeespiegelstijging steeds meer onderkend.” Men onderkent de samenhang tussen CO₂-productie en broeikas-effect. De blik richt zich in deze jaren ook over de grenzen want het “magische jaar 1992” komt eraan: dan zullen de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap wegvallen. Het netwerk voor hogesnelheidstreinen komt in het vizier. Steden gaan concurreren en doen aan citymarketing. De RPD adverteert met een foto van Japanse zakenlieden die bij een poldersloot zitten te vissen met als pay-off: “Hoe aantrekkelijk is de Randstad voor het internationale zakenleven?” Met het motto van de Vierde Nota in het klein erbij: “Nederland in 2015. Daar wordt nu aan gewerkt”.

‘Het probleem van de zeespiegelstijging door CO₂-productie en broeikas-effect wordt steeds meer onderkend’

In 1965 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) geïntroduceerd, vijftig jaar later (in 1990) wordt teruggekeken op de effectiviteit van dat beleid. Conclusie: de rijksoverheid is beter in het realiseren van concrete “producten” dan in het geleiden van ruimtelijke processen. Maar juist dat laatste zal steeds meer aan de orde zijn in mobiliteitsbeleid, beleid voor de Randstad en het landelijk gebied. Lokale belangenafweging zal steeds belangrijker worden. Daarom worden kritische vraagtekens gezet bij

het bestaande instrumentarium en de manier waarop bestuurders er gebruik van maken. Inhoudelijk vernieuwende onderwerpen zijn de noodzaak van een “symbiose” van architectuur en stedenbouw, zorg voor het “micromilieu” rond grootschalige stedelijke ontwikkelingen, en de nieuwe concepten die een plek hebben gekregen in de Vierde Nota. “Twintig procent van alle bovenlokale concepten dateert van de laatste vier jaar,”

constateert het jaarboek in 1992. Er komt ook steeds meer kleurrijk en fantasieerijk beeldmateriaal in het boek. Kaartcollages van de Randstad, bijvoorbeeld, illustreren hoeveel bestaande Nederlandse steden nog met gemak in de ring van steden zijn op te nemen. Weer actueel, nu in de structuurvisie Randstad 2040 staat dat er tien tot twintig keer Amersfoort bijgebouwd moet worden. Ook van actueel belang, nu binnen de portefeuille Ruimte binnen VROM een gemeenschappelijke directie van milieu en ruimte vorm heeft gekregen, is het thema-artikel uit 1993 over de toenemende samenhang van milieubeleid en ruimtelijk beleid. Het loont de moeite dat nog eens te lezen.

Open instelling

Begin jaren negentig begint de planbureaustaak steeds meer te wringen. Stonden eerst verkenningen en beleidsverslagen door elkaar heen, werden ze later onderscheiden met een blauw balkje erboven, nu worden de verkenningen bijeengezet in een apart hoofdstuk, met nog weer later de bezwerende toevoeging dat vanuit de “planbureaustaak” een “positief-kritische” en “opbouwende” bijdrage beoogd wordt aan maatschappelijke discussies. Het is juist dan, dat over een artikel dat stelt dat de intenties van het mobiliteitsbeleid niet zullen worden gehaald, ruzie uitbreekt in de ministerraad. In latere Ruimtelijke Verkenningen leidt dat tot nog nadrukkelijke disclaimers dat de Verkenningen op afstand staan van beleid. “Een open instelling en de bereidheid met elkaar in gesprek te blijven” zijn nodig bij deze “boeiende kijk in de keuken van rijksplanologen”. En in 1996: “Het is nadrukkelijk niet het doel van deze Verkenningen om nieuw beleid te verkondigen.”

Hoogtijdagen van langlopend onderzoek: 1994 – 1998

1994 levert het dikste jaarboek ooit: 336 pagina’s inclusief uitgebreid register. In deze Ruimtelijke Verkenningen wordt de balans opgemaakt van vijf jaar Vierde Nota en Vinex. Conclusie is dat de uitvoering meer nadruk behoeft. Om dat waar te maken is wel een fundamentele herbezinning op het planningstelsel nodig. Werd toen nog geconstateerd dat een integraal nieuwe nota niet nodig was, wel herziening op onderdelen, een jaar later komen grootscheepse toekomstscenario’s aan bod en wordt een strategische heroverweging aangekondigd, de Verkenning Ruimtelijke Perspectieven 1997. Bijzondere langlopende onderzoeken worden gestart. Ruimpad (naar mobiliteit). DOSS (Duurzame Ontwikkeling Stedelijke Systemen, met de visie Ecopolis). Ruimte/water/milieu. Landelijke gebieden en Europa. Planningsstelsel in bestuurlijk perspectief. In RUBIN (Ruimtelijk Beter Investeren) wordt ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt langs de lijnen van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

In “Maatschappelijke trends en ruimtelijke toekomstbeelden” worden drie scenario-beelden van Nederland vijftig jaar later gepresenteerd: Park Nederland (waarin iedereen groen woont), De verborgen stad (met multifunctionele megagebouwen in de binnensteden), en De karavaan (steeds meer mensen footloose). Deze worden later nog weer verder uitgewerkt in de scenario’s Nederland 2030. De publicaties rond deze scenario’s zijn zo veelomvattend dat het jaarboek Ruimtelijke Verkenningen in 1997 heel dunnetjes uitvalt – al het kruit is al verschoten. Er is ook beweging op het milieufront. De minister brengt het boekje “Milieu, ruimte en wonen: tijd

voor duurzaamheid” uit. Het loopt vooruit op het rapport “Ruimte als voorraad”. Zou ruimte net als grondstoffen eindig kunnen zijn? Uit een enquête blijkt dat de helft van de Nederlanders het land vol vindt (ook zonder dat men ultrarechtse sympathieën koestert, staat daarbij aangetekend). Tweederde wil meer ruimte voor natuur. Een belangrijk feit terzijde: in 1995 wordt het FES-fonds ingesteld, gevuld met aardgasbaten ten behoeve van economische structuurversterking; vanaf 2005 zal ook de kenniseconomie ervan profiteren.

Een groter formaat, maar een aflopende zaak: 1998 – 2001

Met de komst van een nieuwe Directeur-Generaal (Vriesman) komt er ook een nieuw groot formaat voor de Ruimtelijke Verkenningen. Bijzonder is dat één onderwerp door en door wordt behandeld. Het betreft allereerst ruimtelijke kwaliteit, bekeken vanuit de beleidscyclus. De poging tot concretisering is een eerste stap op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die wordt aangekondigd voor 1999. Bijzonder is de losse kaart die wordt bijgeleverd, “Nederland in plannen”, die een voorloper genoemd mag worden van de Nieuwe Kaart van Nederland. In 1999 worden in de RV zeer uitputtend alle aspecten van internationale ruimtelijke ontwikkelingen behandeld, naar aanleiding van de vaststelling door EU-ministers in Potsdam van het EROP, het Europees Ontwikkelingsperspectief. In 2000 volgt een gedegen nummer over “het belang van een goede ondergrond”, vergezeld van een los vouwblad met daarop een historisch overzicht van de menselijke invloed op de ondergrond. Wat ontbreekt is de luchtige noot van de voorgaande jaren, toen op allerlei wijzen met kaartbeelden werd gespeeld. Het heeft daardoor iets zwaarmoedigs

dat met deze uitwerking van de in de Vijfde Nota geïntroduceerde lagenbenadering de serie jaarboeken stopt. Wat nog één jaar doorloopt is de Balans Ruimtelijke Kwaliteit, met resultaten van monitoring, die in 1999 voor het eerst naast de Ruimtelijke Verkenningen (in zelfde formaat en opmaak) is verschenen. Die eerste Balans – “een publicatie van de RPD in zijn functie als planbureau” – betreft de doelstellingen van de Vierde Nota. In 2000 wordt de balans opgemaakt vanuit de zeven aspecten van ruimtelijke kwaliteit die in de Vijfde Nota aan de orde zijn. De derde en laatste Balans, en daarmee de laatste grote jaarlijkse uitgave van de RPD, geeft daarop een “aanvulling” vanuit een iets andere invalshoek. Met in een begeleidend schrijven de opmerking “Zoals bekend zal de nieuwe Balans Ruimtelijke Kwaliteit door het Ruimtelijke Planbureau dat onlangs van start is gegaan, worden uitgebracht,” laat Ineke Bakker het doek vallen. Zij was de nieuwe Directeur-Generaal van de op dat moment tot Directoraat-Generaal Ruimte omgedoopte dienst. Helaas, wat nog binnen het afgeslankte Directoraat-Generaal aan onderzoek wordt gedaan is sindsdien niet meer te traceren. Alle energie gaat voortaan naar “doen” en “decentraliseren”. Maar met die observatie begeeft dit stukje canon zich buiten de perken van het boekenplankje.

Tom Maas

(ministerie van VROM/
directie Nationale ruimtelijke ordening)