

VORMGEVING NOTA'S SPIEGEL VAN BELEID

PETER PAUL WITSEN

De Vierde Nota Extra is de meest recente bijdrage aan een reeks Rijksnota's over de ruimtelijke ordening, die in 1960 begon. Vier nota's plus een toegift in de vorm van de Vierde Nota Extra, nota's met ieder eigen accenten, uitgangspunten en instrumenten. Nota's ook met opvallende verschillen in presentatie. Vooral tussen de degelijke Derde en de vrolijke Vierde Nota was een radicale omslag waarneembaar. Met de Vierde Nota Extra lijkt deze ontwikkeling een halt toegevoerd te zijn. De aanvulling heeft een veel zakelijker en soberder uiterlijk dan de eerste versie uit 1988. Een gegeven dat niet alleen iets zegt over de trends in de grafische vormgeving, maar ook over het in de nota's verwoorde beleid.

De Derde Nota, die verscheen in de periode 1973-'79, viel qua verschijningsvorm vooral op door de enorme omvang. De drie deelnota's (Oriënteringsnota, Verstedelijkingsnota en Nota Landelijke Gebieden) telden elk vijf delen. In totaal dus vijftien banden, een schril contrast met de eerste twee nota's, die zich tot respectievelijk 136 en 200 pagina's beperkten.

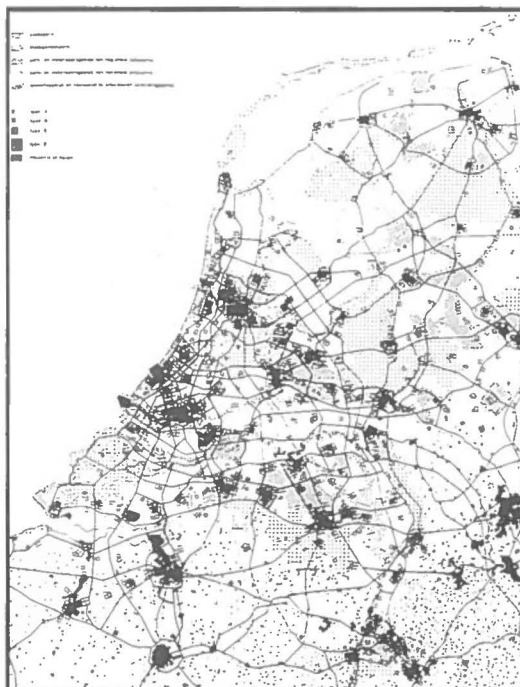
GROEI

De eerste twee nota's gaven een beschrijving van ruimtelijke ontwikkelingen, beleidsuitgangspunten en beleidsdoelstellingen. De bedoeling was om de eenheid in het ruimtelijke beleid te bewaken. De onrustbarende groei-voorverwachtingen, waar Nederland in de eerste helft van de jaren zestig mee geconfronteerd werd (20 miljoen Nederlanders in 2000), maakte een herziening van de Eerste Nota uit 1960 noodzakelijk. In 1966 kwam deze uit als de Tweede Nota. De groei moest zodanig gekanaliseerd worden dat het leefmilieu niet in gevaar kwam. Daartoe werd een compromis gevonden tussen centralisatie in grote steden en een verregerende suburbanisatie: de gebundelde deconcentratie werd geïntroduceerd. Dit principe was de leidraad van het beleid, en werd uitgewerkt in de fameuze 'blokkenkaart', die de wanden van veel werkkamers heeft

opgesierd. De werkelijkheid bleek echter weerbarstiger dan het papier. Het volk bleek niet bereid om volgzzaam zijn deconcentratie te bundelen. Om het beleid te realiseren was meer nodig dan de verkondiging ervan in een nota.

DROOG

Eén van de grootste inhoudelijke verschillen tussen de Tweede en de Derde Nota was dan ook dat de Derde een uitgebreid instrumentarium voor het beleid aanreikte. Daarnaast hadden de inspraakprocedures, als reactie op de autoritaire bestuursstijl uit de jaren zestig, een hoge vlucht genomen. De procedure van de Planologische Kern Beslissing (PKB) moest de inspraak reguleren, maar had daar veel papier voor nodig. De vormgeving leek de inspraak niet aan te moedigen: de nota's waren dik, droog en moeilijk toegankelijk voor anderen dan collega-planologen en -bestuurders. Op zich was dat geen probleem, voor hen was de Derde Nota



De blokkenkaart uit de Tweede Nota (1966). Deze ruimtelijke structuurschets voor het jaar 2000 is inmiddels achterhaald.

ook bedoeld. Het geboden instrumentarium was op hen gericht, en grotendeels financieel van aard. Het groeikernenbeleid, zoals de gebundelde concentratie was gaan heten, werd ondersteund door locatiesubsidies, hoofdinfrastructuursubsidies, bijdragen uit het Gemeentefonds en allerlei andere financiële tegemoetkomingen.

Na het mooie, maar wat betweterige idealisme van de jaren zestig, ging het met de inspraakidealen uit de jaren zeventig bergafwaarts. De Vierde Nota kwam tot stand in een tijdperk zonder idealen, waarin het geloof in de maakbaarheid van de samenleving compleet was afgebrokkeld. Het enige ideaal dat nog telde was dat van veel geld. En juist daaraan ontbrak het de rijksoverheid in de jaren tachtig. Het groeikernenbeleid had, gedragen door subsidies, haar vruchten afgeworpen, maar had de economische draagkracht van de steden aangetast. Het credo van de jaren tachtig was 'terug naar de stad', maar er was nauwelijks geld beschikbaar om dat kracht bij te zetten. En dus moest de Vierde Nota het van de overtuigingskracht hebben.

Particuliere investeerders moesten zover gekregen worden hun projecten op door de overheid uitgezochte plaatsen te realiseren, en lagere overheden moesten gestimuleerd worden het Rijk te volgen in zijn ideeën. De Tweede Nota heeft geleerd dat argumentatie alleen onvoldoende overredingskracht heeft.

VERPAKKING

Geïnspireerd door marketingtechnieken uit het bedrijfsleven kregen verpakking en presentatie van de Vierde Nota veel aandacht. Om bij investeerders en lagere overheden respectievelijk kapitaal en enthousiasme los te krijgen was duidelijkheid, toegankelijkheid en vertrouwenwekkendheid geboden.

De omvang werd dus weer teruggebracht tot 200 pagina's, de tekst werd door een tekstschrjver aangepast en de nota werd doorspekt met fraaie kaarten en tekeningen van een mooie, maar verre toekomst. De vijf delen van de PKB bleven, maar publicitair werd alles op het beleidsvoornemen (deel a) geconcentreerd.

In de Vierde Nota Extra zijn alle overbodige illustraties weer verdwenen. De socialistische minister Alders heeft minder vertrouwen in de vrije markt dan zijn liberale voorganger Nijpels, en hij heeft aangekondigd dat gemeenten die niet willen meewerken een ministeriële aanwijzing tegemoet kunnen zien: zij worden gedwongen. In het uiterste geval kan een dwarsliggende gemeente zelfs worden opgeheven, en bij een buurgemeente worden ingedeeld. Daar zijn geen full-color foto's en uitklap-posters voor nodig.

PETER PAUL WITSEN
Redactie AGORA