



# Veertig jaar ruimtelijke verkenningen

HENK TER HEIDE\*

**Sedert 1960 publiceert de Rijksplanologische Dienst in haar Jaarverslagen, vanaf 1985 onder de titel Ruimtelijke Verkenningen, beschouwingen over de ruimtelijke ontwikkeling en het ruimtelijk beleid. Hoe zijn ze daarbij op verschillende momenten in deze vier decennia te werk gegaan? En wat leren ons de laatste Ruimtelijke Verkenningen van deze eeuw?**

In één van mijn boekenkasten staat een reeks van veertig banden: de langste serie die ik heb. Het zijn de Jaarverslagen van de Rijksdienst voor het Nationale Plan over 1956 en 1960-1-1964 en van de Rijksplanologische Dienst over 1965-1984, en de Ruimtelijke Verkenningen verschenen in 1986 tot en met 1999. Een rijk bezit, al staat er natuurlijk veel in dat verouderd is, of dat zelfs nooit bijster interessant is geweest. De RNP heeft vanaf zijn oprichting jaarverslagen uitgebracht, hoewel in de jaren veertig en vijftig niet ieder jaar; een aantal malen werden twee of meer jaren samengenomen. Tot 1960 waren het echte verslagen van werkzaamheden, zij het dat die zich niet altijd strikt beperkten tot wat de Dienst zelf had gedaan. Bovendien bevatten de banden (nog tot 1965) ook de jaarverslagen van de Provinciale Planologische Diensten (PPD'en).

Met ingang van 1960 kreeg, zoals directeur Vink het in zijn aanbiedingsbrief aan de minister stelde, "het verslag een enigszins andere opzet. Er "zal voortaan meer aandacht worden gewijd aan actuele planologische vraagstukken (hoofdstuk I) en aan de voortgang van de ruimtelijk ontwikkeling van Nederland (hoofdstuk II). Daarna volgen in hoofdstuk III de bijzonderheden betreffende de Dienst". Deze nieuwe opzet was een gouden greep, zoals uit de verdere geschiedenis blijkt.

#### DE JAARVERSLAGEN 1960-1984

Het eerste Jaarverslag nieuwe stijl, over 1960, telde exclusief de verslagen van de PPD'en tachtig pagina's in een kleiner formaat (159x240 mm) dan vervolgens bijna veertig jaar lang (1961-1997) werd aangehouden (187x262 mm). Dat zijn overigens, voor zover ik kan nagaan, geen van beide officiële papiermaten. In 1998 is men uiteindelijk op A4-formaat overgegaan, wat als nadeel heeft dat ik ze op een andere plank moet zetten. Daar staat tegenover dat ze nu eindelijk fatsoenlijk ingenaaid zijn, zodat ze netjes naast elkaar blijven staan. De reeks 1961-1997 dreigt steeds om te vallen.

Terug naar de jaren 1960-1984, maar nog wel één opmerking over de vorm: het omslagontwerp van Eo Wijers dat van 1968 tot 1975 werd toegepast is volgens mij nooit overtroffen.

Hoofdstuk I, de zogenaamde algemene beschouwingen, begon vrij bescheiden met een tekst over de in 1960 verschenen Eerste nota, maar groeide in de loop van de jaren zestig uit tot een doorwrocht essay. Daarna volgden enkele jaren waarin het tot een minimum was teruggebracht (1972-1975), om vervolgens weer in volle glorie terug te keren.

Het onderwerp van deze essays was hetzij inhoudelijk (bijvoorbeeld woonmilieus, landelijke gebieden, de Noordzee, technologische ontwikkeling), hetzij meer methodologisch (procesbe-waking, toekomstverkenning, samenhang tussen ruimtelijk en economisch beleid). De laatstbedoelde hoofdstukken I hebben de tand des tijds het best doorstaan.

Vooraf naar hoofdstuk I uit het Jaarverslag 1972, Planning en onderzoek op het gebied van de ruimtelijke ordening, is later vrij vaak verwezen. In tegenstelling tot hoofdstuk I was hoofdstuk II in principe descriptief: het deed verslag van voor de ruimtelijke ordening relevante ontwikkelingen in den lande. In de praktijk slopen daar toch beschouwende elementen in, vooral naarmate ook dit hoofdstuk in omvang uitdijde. Trek ik bijvoorbeeld het dikste Jaarverslag van de periode 1960-1984 uit de kast, dat van 1980 (314 bladzijden), dan tref ik uitvoerige teksten aan over elf aspecten van de ruimtelijke ontwikkeling, waarin redelijk diep op sommige zaken (geluidhinder, beheerplanologie, de rol van het landschap) wordt ingegaan. Ook wordt in dit Jaarverslag de subparagraaf Signalen uit de samenleving gevolgd door een tekst waarin sociaal-culturele veranderingen in het zojuist verstreken decennium worden besproken. Die subparagraaf, eerder Verschuivende opvattingen geheten, was één van de leukste om te schrijven, maar de moeilijkste om door de autoriteiten goedgekeurd te krijgen. Al met al lijken mij de hoofdstukken II een mooie bron voor historici. Ook hoofdstuk III, het eigenlijke jaarverslag van de Dienst, had neiging steeds verder uit te dij-en. Af en toe werd daarin ingegrepen, zoals in 1979 wat betreft onderzoek en planning. Bij de overstap naar Ruimtelijke Verkenningen in 1986 werd dit hoofdstuk rigoureus geschrapt. Verrassenderwijs is echter in de laatste Ruimtelijke Verkenningen (1999) weer een kort over-

zicht van de werkzaamheden opgenomen (p. 185-187), zij het enigszins verstopt.

## DE RUIMTELIJKE VERKENNINGEN 1986-1998

Een jaarverslag verschijnt uiteraard in het jaar volgend op dat waarvan verslag wordt gedaan. Een jaarboek daarentegen draagt het jaartal van het jaar waarin het verschijnt.

Toen de RPD in 1986 van een jaarverslag op een jaarboek wilde overgaan dreigde er dus een jaar zoek te raken. Vandaar dat de titel van de eerste Ruimtelijke Verkenningen de jaartallen 1985-1986 bevat.

De indeling van de Ruimtelijke Verkenningen was een variant op de indeling van de Jaarverslagen, met uitzondering van hoofdstuk III. Dat wil zeggen: hoofdstuk II werd opgedeeld in vijf nieuwe hoofdstukken, bestaande uit enkele paragrafen met meer diepgaande beschouwingen zoals we die hierboven in de bespreking van het Jaarverslag 1980 al leerden kennen, maar nog uitvoeriger. Daarop volgden dan weer in het kort de overige ontwikkelingen in het vorige jaar. Het aan deze vijf hoofdstukken voorafgaande hoofdstuk I werden geleidelijk langer. Twee van de meest interessante hoofdstukken I, *25 jaar realisering van ruimtelijk beleid* (1990, door Maaïke Galle) en *De hamvraag* (1993, door Emmy Bolsius) waren bijvoorbeeld respectievelijk 42 en 59 bladzijden. Dat ik nu auteursnamen kan noemen is te danken aan het feit dat in 1987 de anonimiteit van de auteurs werd opgeheven.

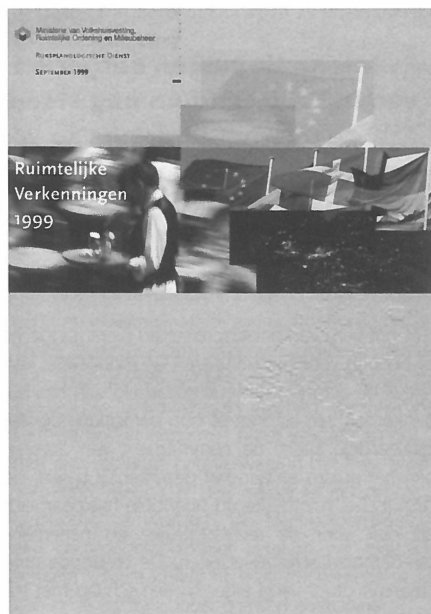
Reeds vanaf eind jaren tachtig werd geprobeerd een rode draad door het gehele boek te weven, wat veel moeite en discussie kostte. Eigenlijk is het pas in 1993 goed gelukt, met 'de samenhang tussen ruimtelijke ordening en milieubeleid' als thema. Het jaar daarop werd meteen met de traditie gebroken door een veel meer beleidsgericht boek uit te brengen: *de Balans van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra)*, die tevens het dikterecord van het Jaarverslag 1980 met ruim twintig bladzijden overtrof. Dit was wellicht indicatief voor de verschuivende verhouding tussen onderzoek, planning en beleid in de jaren negentig; evenals het feit dat de terugkeer naar de gebruikelijke aanpak gepaard ging met het verschijnen, in 1997, van het dunste jaarboek sinds 1960. Men had er onvoldoende tijd voor gehad. In dit licht moet de verschijning in 1998 van, om in reclametermen te spreken, geheel vernieuwde Ruimtelijke Verkenningen worden toegejuicht. Er is nu niet meer sprake van een bundel opstellen, al dan niet bijeengehouden door een rode draad, maar van een aan één aspect van de ruimtelijke ontwikkeling gewijd boek: in 1998 ruimtelijke kwaliteit, in 1999 *Ruimtelijke Perspectieven in Europa*.

## DE RUIMTELIJKE VERKENNINGEN 1999

In de jaren zeventig placht Rob Pronk jaarlijks in ESB een bespreking aan het RPD-Jaarverslag

te wijden. Misschien is het een goed idee om die traditie nieuw leven in te blazen.

De Ruimtelijke Verkenningen 1999 bestaan uit drie delen, omkranst door een samenvatting en een aantal bijlagen met nuttige informatie. Het eerste deel beschrijft, beginnend met Nederlandse initiatieven in de jaren vijftig, de geleidelijke ontwikkeling van gedachtenvorming over ruimtelijke ordening op Europees niveau, uitmondend in de vaststelling van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) in 1999. Dit deel eindigt met enkele paragrafen over de toekomst, met als wellicht belangrijkste onderdeel een beschouwing (p. 71-75) over de lagenbenadering. Daarin wordt geconstateerd dat drie lagen (ondergrond, netwerken, grondgebruik) in het EROP aandacht krijgen, maar de in 1998 door de VROM-raad geïntroduceerde vierde dimensie, culturele identiteit, niet. Het tweede deel bevat wat genoemd wordt een beeldverkenning van Nederland in een veranderend Europa, en van dat Europa



zelf. Dit deel is het leukst om te lezen en te bekijken. Het derde deel wil de eerste stappen zetten die nodig zijn voor de ontwikkeling van een Nederlandse beleidsstrategie mede in het licht van het EROP. Dit deel werkt onder meer de lagenbenadering verder uit, gaat in op Europese ruimtelijke conceptvorming, en eindigt met (vooralsnog vrij vage) agendapunten voor Nederlands ruimtelijk beleid in een Europees referentiekader.

Het geheel is leesbaar, lezenswaardig en leerzaam. Nochtans zijn uiteraard kanttekeningen mogelijk. Ik heb er drie, die kunnen worden opgehangen aan de steekwoorden bereik, taal en kennis.

Wat betreft het bereik van de beschouwingen valt op dat ze grotendeels een uitgesproken eurocentrisch karakter dragen. Dat lijkt logischer dan het is: iedereen kan dagelijks zien dat wij Europeanen bepaald niet alleen op de wereld zijn. Paragraaf 3.1 plaatst de Europese ontwikkeling in een ruimer perspectief, maar

dat perspectief is niet de wereld maar het world wide web. Slechts op één plek komt het grote en groeiende deel van de mensheid ter sprake dat niet zo snel toegang tot het *global village* zal krijgen: op bladzij 121 wordt verwezen naar door Swyngedouw opgemerkte mondiale verschuivingen waaronder de ongelijk over de wereld verdeelde versnelde proletarisatie. Ik vrees dat de Europese toekomst wel eens meer invloed van die proletarisatie zou kunnen ondervinden dan van het internet. Maar ik beseft dat pessimistische toekomst op dit moment min of meer taboe zijn.

De betekenis van taal wordt onderstreept door de toevoeging van de dimensie 'culturele identiteit'. Taal is hiervan een dragend element, ook in de ruimtelijke ordening: planconcepten moeten behalve in beelden ook in woorden tot uiting worden gebracht. In dit licht gezien is de veeltaligheid van Europa niet alleen maar lastig, maar biedt zij ook kansen, omdat verschillende talen verschillende nuancerings in uitdruckswijzen kunnen bijdragen. Het is daarom jammer als onder drang van de grote talen (vooral natuurlijk het Engels) dergelijke nuances verloren gaan. In het Nederlands dreigt bijvoorbeeld, zoals de tekst van paragraaf 3.1 laat zien, onder invloed van de foutieve vertaling van *globalisation* als globalisering de specifieke, in het Engels niet bestaande betekenis van globaal te vervagen. Het Engels kent trouwens zelfs geen equivalent voor het begrip waarop de VROM-raad met name doelde toen zij culturele identiteit als ruimtelijke doelstelling aanbeval: belevingswaarde. De korte passages over semantische problemen in de Ruimtelijke Verkenningen (p. 67-68, 70-71, 143) illustreren de positieve kanten van de veeltaligheid impliciet, maar expliciteren alleen de negatieve aspecten.

Wat tenslotte kennis betreft: het valt op dat de geschiedschrijving in het eerste deel maar beperkt aandacht besteedt aan Europese samenwerking op onderzoekgebied. Onder meer is dat omdat organisaties die zich vooral daar mee bezighouden (ECE, OESO, AESOP) niet aan de orde komen. Overigens heeft de Europese Gemeenschap in de jaren zeventig ook een groot ruimtelijk onderzoekprogramma opgesteld, dat echter wegens geldgebrek niet werd uitgevoerd. Zowel in het eerste als in het derde deel wordt onderscheid gemaakt tussen begrijpen en ingrijpen, maar dat begrijpen, hoe bewonderenswaardig het ook wordt uitgevoerd, is toch vooral interpreterend en intuïtief. In veel opzichten is er behoefte aan empirische toetsing. Dat geldt overigens ook voor datgene wat ik hierboven over bereik en over taal heb gezegd. Ik hoop dus dat de toekomst na EROP ook veel gezamenlijk Europees onderzoek in petto heeft.

\*Henk ter Heide is lid van het Seniorenconvent van SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen en iets hoogs bij de RPD.