

woon. Iets dergelijks geldt voor Tokio. Tokio lijkt een grote stad, maar is feite een groot dorp. Het bestaat uit heel veel deelgebieden, waarvan het grootste deel geen hoogbouw bevat, maar wel intensief is bebouwd. Verschillende districten zijn er in functionele zin complementair, mensen gaan op bepaalde momenten voor bepaalde doeleinden naar bepaalde plekken en komen daar bekenden tegen met dezelfde behoeften, ook in zo'n miljoenenstad. Het is een stad waar ook buitenstaanders heel makkelijk hun weg vinden, met een fantastisch voorzieningenniveau en waar ook ik me absoluut niet anoniem voel. Anonimiteit heeft niets te maken met aantallen. In Breukelen voel ik me anoniemer! Het grote probleem van wonen in een monocultuur, in een VINEX-locatie bijvoorbeeld, is dat er niets in zo'n wijk gebeurt dat zo'n wijk na verloop van tijd op een hoger plan brengt. Er is geen mogelijkheid van verandering, dynamiek, verschuivingen. Een bepaalde omvang is daarvoor nodig, zoals een levend organisme een bepaalde omvang moet hebben om zelfstandig in leven te blijven.'

'Let wel, die veertig miljoen Nederlanders is een hypothese, geen conclusie. Op basis van dat uitgangspunt gaan we op het Berlage Instituut debatteren en zullen er verschillende onderzoeken plaatsvinden. Het gaat niet om het getal, maar om modellen en strategieën voor de inrichting van Nederland. Als we naar aanleiding van deze hypothese op hele andere conclusies uitkomen en hele andere toekomstbeelden produceren, met bijvoorbeeld een gewenste bevolkingsomvang van tien miljoen, is dat voor mij ook een bevredigende uitkomst. Als er maar onderzoek wordt gedaan en de discussie over de toekomst van Nederland als regio van Europa gevoerd wordt.'

REDACTIE AGORA

Grond en ruimte: planologische struikelblokken

Grond en ruimte hebben een zeer verschillende betekenis. Desondanks worden ze in de ruimtelijke ordening en in de planologie veelvuldig door elkaar gebruikt. Alsof het synoniemen zijn. Daarmee wordt de grondslag gelegd voor het afleveren van broedwerk. Hierin moet verandering komen. De introductie van nieuwe begrippen is noodzakelijk en zwaartepunten moeten worden verlegd naar zaken die voor de toekomstige ruimtelijke inrichting echt van belang zijn.

PIETER LUKKES

Grond heeft in Nederland altijd een functie. 'Op één of andere manier wordt alle ruimte gebruikt', stelt de Rijksplanologische Dienst in de ruimtelijke verkenningen van 1996. Maar: 'Het beeld van vollopend Nederland klopt niet, als je beseft dat bijna zeventig procent van het landoppervlak nog steeds als landbouwgrond in gebruik is.' Zo veel akkers en weilanden? Dan kan de bevolking gemakkelijk verdubbelen, vindt de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers. Immers, zelfs in de Randstad vormt landbouwgrond meer dan zestig procent van het totaal. 'Dus zou ook hier het woongebied verdubbeld kunnen worden en toch royaal ruimte overblijven voor weilanden en andere groenvoorzieningen.'

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening schrijft het ministerie van vrom dat het ruimtegebruik per inwoner in Nederland niet zo gek veel groter is dan ruim een eeuw geleden. 'Ten opzichte van de toename van de bevolking valt de toename van het ruimtebeslag door stedelijke functies en infrastructuur mee. Een Nederlander van nu 'gebruikt' gemiddeld 372 vierkante meter terwijl dat in 1890 nog 337 vierkante meter was.' Dit blijkt cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze, deels van een verbijsterend gebrek aan inzicht getuigende, citaten tonen aan, dat zowel de plannende overheid als het projectontwikkende bedrijfsleven géén onderscheid maakt tussen grond en ruimte. De Vijfde Nota bevestigt dit nog eens, want ook hierin worden grond en ruimte als synoniemen door elkaar gebruikt. Blijkbaar vindt iedereen dit normaal, want geen enkele commentaar op de Vijfde Nota schenkt hier aandacht aan.

De wetenschap valt en staat bij een gedisciplineerd gebruik van begrippen. Wie grond en ruimte, en dus ook grondgebruik en ruimtegebruik aan elkaar gelijk stelt, onttrekt zich aan die lastige discipline en maakt daarmee de weg vrij voor kromme redeneringen. Daartoe behoort ook de redenering, dat het percentage agrarische grond ook maar iets zegt over in hoeverre Nederland 'vol' is, laat staan hoeveel bouwgrond er nog beschikbaar is.

Consequent op deze lijn doorredenerend zou je bijvoorbeeld kunnen stellen dat in de Randstad nog zoveel 'grond' in gebruik is voor de landbouw, dat er 'ruimte' genoeg is voor een tweede Schiphol. Waarom dan nog zeuren over de bestaande luchthaven?

Collectieve ruimte, daar gaat het om

Natuurlijk bestaat er een wereld van verschil tussen grond en ruimte. Grond is volgens Van Dale de bodem, waarop wij leven. Het is tweedimensionaal en daardoor geschikt om er strepen op te trekken. De groene en rode contouren uit de Vijfde Nota zijn zulke strepen. Het woord ruimte daarentegen heeft velerlei betekenissen. In de planologische context is ruimte driedimensionaal en in de eerste plaats een collectief goed. De collectieve ruimte is de ruimte, waarin wij ons bevinden als we buiten zijn. Het is alle ruimte met uitzondering van de binnenruimte van opstallen. Dus ook daken en buitengevels behoren er toe. Zij vormen als het ware stukjes wand van de collectieve ruimte.

Er bestaat slechts een zwakke relatie tussen de collectieve ruimte en de in de Vijfde



Nota prominent naar voren geschoven open ruimte. Dit laatste zou een fraai en bruikbaar begrip zijn, ware het niet dat op tal van plekken in de Nota blijkt dat niet ruimte maar grond wordt bedoeld. Het gevolg is dat open ruimte een statisch begrip is. Een ruimte is open als in een bepaald gebied(je) een gering percentage van de grond wordt bedekt door opstallen. Hier gaat opnieuw iets mis. Vliegtuigen, die zojuist het luchtruim hebben gekozen, nemen geen grond in beslag, dus ook geen ruimte? Het grondbeslag van bijvoorbeeld windturbines, hoogspanningskabels, zendmasten en hoge schoorstenen is eveneens gering. Kennelijk is dit geringe bodembeslag de reden, waarom de Stichting Natuur en Milieu aan de ene kant de bouw van minstens 2000 hoge windturbines propageert en anderzijds pleit voor het opruimen van stallen en kassen om zo

aan open ruimte te komen. Zoiets valt alleen te bepleiten door aan de verstorende invloed van hoge rondwielende blikvangers op de kwaliteit van de collectieve ruimte voorbij te gaan. Ten onrechte, want het karakter van de collectieve ruimte wordt maar voor een deel bepaald door het statische grondgebruik. Grensoverschrijdende invloeden zijn meestal veel belangrijker. Die invloeden kunnen visueel zijn, zoals horizonvervuiling, maar ook betrekking hebben op geluid, gevaar, beweging, stank en de verspreiding van licht. Deze grensoverschrijdende invloeden (lees: van buiten komend onheil) doen het belang van de in de Vijfde Nota gelanceerde groene en rode contouren verbleken. Wat blijft is een steeds wisselend, dus dynamisch, complex van factoren waarvoor in de planologie geen goed gedefinieerd begrip bestaat. Het begrip ruim-

'Landschaftsverbrauch' (Bron: auteur)

telijke kwaliteit is niet bruikbaar omdat het niet of nauwelijks te operationaliseren valt en daardoor niet als instrument voor het meten van het effect van beleidsmaatregelen kan dienen.

De Duitse oplossing: Landschaftsverbrauch

De collectieve ruimte en het gebruik daarvan is verwant aan wat de Tesdorj 'Landschaftsverbrauch' noemt. In het kort verstaat hij daaronder de combinatie van veranderingen in ruimtegebruik en de 'emotionele' of esthetische schade daarmee gepaard gaat. Het komt er dus op neer dat hij bij Landschaftsverbrauch niet alleen denkt aan fysieke ruimtelijke veranderingen maar evenzeer aan het verlies aan schoonheid en belevingswaarden.

Het aantrekkelijke van zijn benadering is dat hij duidelijk maakt dat onze collectieve ruimte wordt verbruikt, wordt geconsumeerd. Dit verbruik van een uniek en niet reproduceerbaar communaal goed leidt onherroepelijk tot uitputting ervan. Dit is ernstig, omdat de collectieve ruimte in ons dicht bevolkt land zowel schaars als bedreigd is. Ju daarom is die ruimte, maatschappelijk gezien, van onschatbare waarde. Toch zijn er bedrijven die de schadelijke bijwerkingen (externe effecten) van hun activiteiten kosteloos op de collectieve ruimte afwentelen. De collectieve ruimte dient dan als dump ruimte.

Stankverspreiders zoals destructiebedrijven, opwekkers van 'groene' stroom door middel van windturbines, HSL- en Betuwelijnbouwers en ondernemers in de bio-industrie doen allemaal op grootschaal aan Landschaftsverbrauch, maar zwijgen daar in alle talen over. Dat de collectieve ruimte een grote maatschappelijke waarde vertegenwoordigt, verzwijgen ze. Op die manier voorkomt ze dat Landschaftsverbrauch voor hen een kostenpost vormt. Logisch dat maatschappelijke kosten-batenanalyse in deze kringen erg impopulair zijn.

Het valt de planologie en de ruimtelijke ordening ernstig aan te rekenen, dat dit laten gebeuren. Het gevolg is immers, dat niemand meer opkomt voor het algemene belang van de collectieve ruimte. Dat heeft gemakkelijker kunnen gebeuren, omdat de opeenvolgende ministers van VROM zich nu al

jaar lang laten afrekenen op hun prestaties als 'milieu-minister'. Dat gaat ten koste van de kwaliteit van de collectieve ruimte en de ruimtelijke ordening. In plaats daarvan regeert de politieke waan van de dag.

Het is de hoogste tijd dat de ruimtelijke ordening weer serieus wordt genomen. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat fundamenteel onderscheid wordt gemaakt tussen grond en ruimte en tevens het begrip *Landschaftsverbrauch* tot kernthema wordt verheven. De consequentie is dat in 2008 niet het bestemmen van de grond maar het beheer van de collectieve ruimte en het behoud en verbeteren van de kwaliteit ervan centraal zal moeten komen te staan in de Zesde Nota Ruimtelijke Ordening. De planologische wetenschap zal zich moeten bezinnen. De discussie over haar plaats en taak zal op gang moeten worden gebracht. Dit zal leiden tot nieuwe paradigma's. Een paar daarvan zijn in het voorgaande reeds naar voren gehaald.

Pieter Lukkes is emeritus hoogleraar geografie en regiologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuurselectie

- Rijkspanologische Dienst (1996) *Ruimtelijke Verkenningen*.
- J.Kuiper (1994) *Kan de VINEX het woningtekort aan? Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers*. Ledenvergadering 10-11-1994.
- Ministerie vROM (2001) *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*.
- Stichting Natuur en Milieu et al.(2000) *Frisse wind door Nederland*, Utrecht.
- D.N.Tiemersma (2000) Vijfde Nota is gemist kans om open ruimte te behouden. *Het Financieele Dagblad* 28-12-2000.
- Ministerie vROM/Rijkspanologische Dienst (2000) *Balans Ruimtelijke Kwaliteit*, Den Haag.
- J.C.Tesdorpf (1984) *Landschaftsverbrauch, herausgegeben von der Landtagfraktion der Gruenen in Baden-Wuerttemberg*, Tesdorpf Verlag Berlin.
- Meerdere Ministeries (1999) *Belvedere, beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. Den Haag.

Orde in de chaos?

Een kritische blik op het Nederlandse nationale verstedelijkingsbeleid

Wat is er toch aan de hand met het Nederlandse ruimtelijke beleid? Ooit internationaal geroemd om haar consistentie en effectiviteit, lijkt plannend Nederland in 2001 de greep op de ruimtelijke ontwikkelingen te zijn kwijtgeraakt. Het kabinetsvoorstel voor de Vijfde Nota blonk vooral uit in het uitstellen van besluiten en het afschuiven van keuzes op lagere overheden. Nog steeds weten we niet wat 'stedelijke netwerken' voorstellen en of de contouren echt harde grenzen zullen worden. Intussen is het oude beleid al afgeschoten terwijl het nieuwe nog maar net in de steigers staat.

MARCO BONTJE



Oprukkende verstedelijking, Amsterdam-Sloterdijk (Bron: auteur)

Hoewel minister van ruimtelijke ordening Pronk in de aanloop naar de Vijfde Nota regelmatig verkondigde dat in de nationale ruimtelijke ordening keuzes gemaakt moesten worden, waren die keuzes in de eerste versie van die Vijfde Nota ver te zoeken. Sterker nog, bijna alle keuzes werden uitgesteld tot na de bespreking van de nota in de Tweede Kamer en de publieke reacties, of er werden uiterst vage beleidsdoelen aangegeven die vervolgens door de provincies en gemeenten in concreet beleid omgezet zouden moeten worden.

Na een aanloop van maar liefst vier jaar, waarin al aan iedereen advies is gevraagd over alle mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen, is dit gebrek aan besluitvaardigheid teleurstellend. Een andere tegenstelling is die tussen wat de buitenwereld van de nota verwacht, en wat de nationale planners eigenlijk met de nota voor ogen lijken te hebben. In de ogen van de nationale planners lijkt de Vijfde Nota slechts bedoeld om in grote lijnen aan te geven welke kant het met de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling op zou moeten.

De nationale overheid maakt onder het regime van 'Paars' al enige jaren een terugtrekkende beweging op allerlei beleidsvelden en de ruimtelijke ordening is daar geen uitzondering op. Toch reageren burgers, bedrijfsleven, Tweede Kamerfracties, lagere overheden en belangenorganisaties op de nota alsof die de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot in de kleinste details vastlegt. Sommige delen van de Vijfde Nota wekken dan ook de indruk dat de nationale planners toch meer willen dan slechts de grote lijnen uitzetten. Planologen en stedenbouwkundi-