

Het ruimtelijk concept als koker

AUTEUR & FOTOGRAFIE Wil Zonneveld

Echte hypes zijn bekend bij het brede publiek. Zover heeft een planologische hype het nooit gebracht. Toch zijn er planologische hypes waarvan de opkomst en verspreiding sterk lijkt op die van publiekshypes, om vervolgens deel te worden van het reguliere planologische werk. Dan is het opletten geblazen. Hypes werken immers als een koker: hoe langer de koker die voor het oog wordt gehouden, des te minder men ziet.

Planologische hypes zijn er in verschillende soorten. Zo zijn er hypes die betrekking hebben op de sturingskant van de ruimtelijke ordening. Het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' werd bijvoorbeeld gretig aangegrepen door provincies en gemeenten om zoveel mogelijk taken en bevoegdheden overgeheveld te krijgen van het nationale ministerie. Dit terwijl het track record op deze bestuursniveaus, uitzonderingen daargelaten, nu niet direct oogverblindend glanst.

Deze bijdrage is gericht op een specifiek onderdeel van de planologische praktijk: het ruimtelijk concept. Kortweg zijn ruimtelijke concepten

streefbeeld van de gewenste structuur of ruimtelijke inrichting van een gebied of plaats. Concepten zijn er in een bonte verscheidenheid. Er zijn concepten die betrekking hebben op morfologie, vooral op het verstedelijkingspatroon. Morfologische concepten refereren direct aan de visuele beleving van de ruimte, met name in termen van open en gesloten en alles wat daar tussenin zit. Voorbeelden zijn 'het Groene Hart', 'de Amstelscheg' of het recentelijk opgepoetste 'Hof van Delfland'. Deze klassieke, op groen-rood-blauw denken gebaseerde concepten kennen geen zware theoretische basis in de vorm van veronderstellingen over hoe huishoudens en bedrijven tot ruimtelijke beslissingen komen. Hoewel morfologische concepten eigenlijk de enige planologische concepten zijn die bekendheid bij het bredere publiek genieten – ze zijn bijvoorbeeld terug te vinden op de bruine toeristische borden langs de (snel)weg – zijn het geen echte planologische hypes. Daarvoor zijn dit soort concepten al te lang onder ons, eigenlijk al vanaf de voorzichtige opkomst van bovenlokale planning en stedenbouw in de jaren tien en twintig van de vorige eeuw. Dat een algemeen concept als 'open ruimte' vandaag de dag wordt gekoppeld aan plaats vormt een poging om planologische concepten te verankeren in de



Een dergelijke groenstrook langs een sportterrein kon zomaar een ecologische verbindingzone worden

beleving van het brede publiek, overigens geen onsuccesvolle branding. De échte conceptuele hypes treffen we aan in de categorie van de functionele concepten. Dit zijn concepten die in hoge mate zijn gebaseerd op veronderstellingen over de drijvende maatschappelijke krachten achter ruimtelijke structuren. Recentelijke hypes betreffen vooral netwerkconcepten. In de praktijk verliezen ze echter al snel hun netwerkarakter zodra ze door beleidssectoren worden aangegrepen om een eigen domein te claimen. Een drietal voorbeelden:

Ecologische netwerken

Het concept van de ecologische infrastructuur deed zijn intrede in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het is afkomstig uit de ecologie, het wetenschappelijk onderzoek dus. Kortweg komt het erop neer dat gebieden met ecologische waarden een zekere omvang moeten hebben, omgeven moeten zijn met gebieden die de negatieve invloed van menselijke activiteiten kunnen bufferen en verbonden zijn met andere ecologisch waardevolle gebieden om soortenuitwisseling mogelijk te maken.

De makers van de nota 'ontdekten' dat steden deel uitmaken van grotere ruimtelijke systemen

Het concept werd razendsnel opgepakt in de planologische praktijk; het werd een hype. Vanaf 1985 was er binnen een aantal jaren geen plan op gemeentelijk, provinciaal of nationaal niveau te vinden waarin het niet figureerde. Het concept schoof niet alleen een wetenschappelijke basis onder natuurbeleid, maar leek ook een belofte in te houden voor natuurbehoud in Nederland. Door versnippering, vervuiling, vermessing en verdroging leek er voor levensvatbare natuur in Nederland geen plaats meer te zijn. Het vergroten, maar vooral verbinden van natuurgebieden leek het ei van Columbus te vormen. Maar de slinger schoot door. Ik heb zelf in de praktijk van een stedenbouwkundig adviesbureau mogen meemaken dat elk strookje groen op een topografische kaart van 1:25.000 – een geliefde ondergrond voor ruimtelijk ontwerpen – opeens deel kon gaan uitmaken van een heus ecologisch netwerk, tot en met het overgeschoten stukje groen naast een sportcomplex van één à twee meter. Zie hier de (potentiële) kokerwerking van een planologische hype, waarmee niets ten nadele is gezegd van het concept van ecologische infrastructuur an sich. Met de Habitatrichtlijn van 1992 is het concept ook doorgedrongen in het Europese milieubeleid. De hype heeft er niet alleen voor gezorgd dat natuur serieus moet worden genomen in ruimtelijke planvorming. Het heeft ook bijgedragen aan een verdere juridificering – althans in Nederland – en technologisering (meten en rekenen) van de ruimtelijke planning. Doordat een concept als ecologische infrastructuur een frame biedt om tot afgewogen ruimtelijke keuzes te komen, kan van een verbreding van de besluitvormingspraktijk worden gesproken. Tegelijkertijd treden processen van versmalling op, zowel letterlijk (het groenstrookje) als procesmatig: kan inderdaad met zekerheid worden aangetoond dat een project geen negatieve invloed heeft op de natuurwaarden van een aangewezen

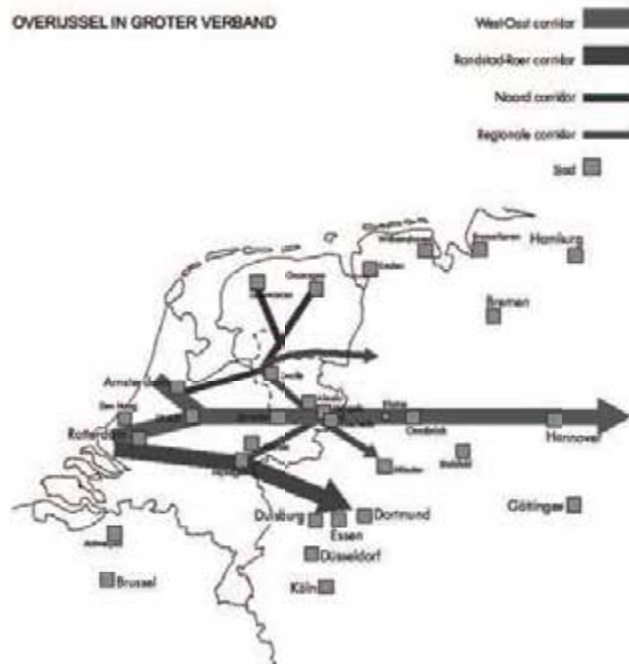
gebied, zoals de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt te denken?

Stedelijke netwerken

Jarenlang vasthouden aan het concept van de compacte stad heeft er op een gegeven moment, ruwweg eerste helft jaren negentig, toe geleid dat men de grenzen van de stedelijke agglomeratie is gaan zien als de ideale ruimtelijke horizon van het daily urban system. Met Peter Paul Witsen heb ik dit ooit eens aangeduid als de 'stad als bolletje': de wijze waarop op atlaskaarten van een kleine schaal vanouds steden en stedelijke regio's worden aangeduid. Mede op aandringen van de politiek en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is eind jaren negentig werk gemaakt van een vijfde nationale nota ruimtelijke ordening. Deze is door politieke turbulentie nooit in wetgeving omgezet, maar leeft als conceptuele bron nog altijd voort. De makers van deze nota 'ontdekten' dat steden niet op zichzelf staande grootheden zijn, maar deel uitmaken van grotere ruimtelijke systemen. Aanvankelijk werd gespeeld met twee concepten: netwerksteden (bijvoorbeeld Amsterdam in zijn wijdere omgeving) en stedelijke netwerken (bijvoorbeeld de Randstad). Later, in de uiteindelijke Vijfde Nota, werd de voorkeur gegeven aan één concept: het stedelijk netwerk.

Sterk vergelijkbaar met ecologische infrastructuur werd het concept gretig opgepakt in den lande: een hype dus. De metafoor van het 'netwerk' in relatie tot de stad werd zeer verschillend geïnterpreteerd. Gedurende de eerste jaren van deze eeuw waren er minstens vier interpretaties in omloop: de stad (bijvoorbeeld de Friese steden) als onderdeel van (grenzeloze) economische netwerken; het stedelijk netwerk als een nieuw niveau in de kernhiërarchie; het stedelijk netwerk als de overtreffende trap van het stadsgewest; het stedelijk netwerk als grootschalige conurbatie.

Rijksplanologen hadden het stedelijk netwerk in de Vijfde Nota op een vrij klassieke wijze uitgewerkt. Het werd kennelijk nodig gevonden om 65(!) plaatsen toe te delen aan 13 stedelijke netwerken, keurig onderverdeeld in drie verschillende categorieën qua economisch gewicht. Van origine was



De West-Oost Corridor (uit: Streek Overijssel 2000+, 2000)

het stedelijk netwerk/ de netwerkstad geënt op de relationele geografie, met 'The Network Society' van Manuel Castells als richtinggevend baken. Meer nog dan de 'Rise of the Creative Class' van Richard Florida enige jaren later, is de 'Network Society' een boek dat uitgroeide tot een ware hype in de wereld van het ruimtelijk beleid. In zijn vertaling naar de ruimtelijke ordening heeft de netwerkmetafoer echter de gebruikelijke metamorfose ondergaan: ruimtelijk afgebakend en ingesnoerd. Inmiddels heeft het stedelijk netwerk de achterdeur van de nationale ruimtelijke ordening verlaten. Het concept is officieel vervallen verklaard: ze zijn niet af te bakenen en het zijn de decentrale overheden die het concept maar moeten invullen en hanteren. Oorspronkelijk was het de bedoeling om samen met de betrokken regio's de stedelijke netwerken te gaan uitwerken min of meer langs eenzelfde spoor als dat heeft geleid tot de structuurvisie Randstad 2040, dat inmiddels ook vervallen is verklaard. Uiteindelijk werd geconcludeerd dat dit beter niet gedaan kon worden omdat anders parallel twee trajecten zouden zijn gaan lopen met deelname van grotendeels dezelfde personen en instellingen: én een uitwerking van stedelijke netwerken én de opstelling van de zogeheten gebiedsagenda's van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Ziehier in een notendop de levensloop van het stedelijk netwerk: begonnen als een snel populair wordend fuzzy concept om greep te krijgen op veranderende stedelijke structuren, werd het vervolgens scherp afgebakend als zoekruimte voor nieuwe bouwlocaties en om eventueel te kunnen dienen als verdeelmechanisme voor geldstromen (zie bijvoorbeeld IPO Nieuws, 1 juni 2007), om uiteindelijk als beleidsconcept door de huidige minister als vervallen verklaard te worden. Dit is een trieste beleidscyclus. Steden zijn geen lokaal verschijnsel. Stedelijke structuren doorsnijden bestuurlijke indelingen terwijl economische activiteiten ingebed zijn in relaties die zich over reeksen van ruimtelijke schaalniveaus uitstrekken. Wat de implicaties hiervan zijn voor ruimtelijke ordening op regionaal niveau is echter nog niet erg veel duidelijker geworden sinds veertien jaar geleden het netwerkconcept zijn intrede deed.

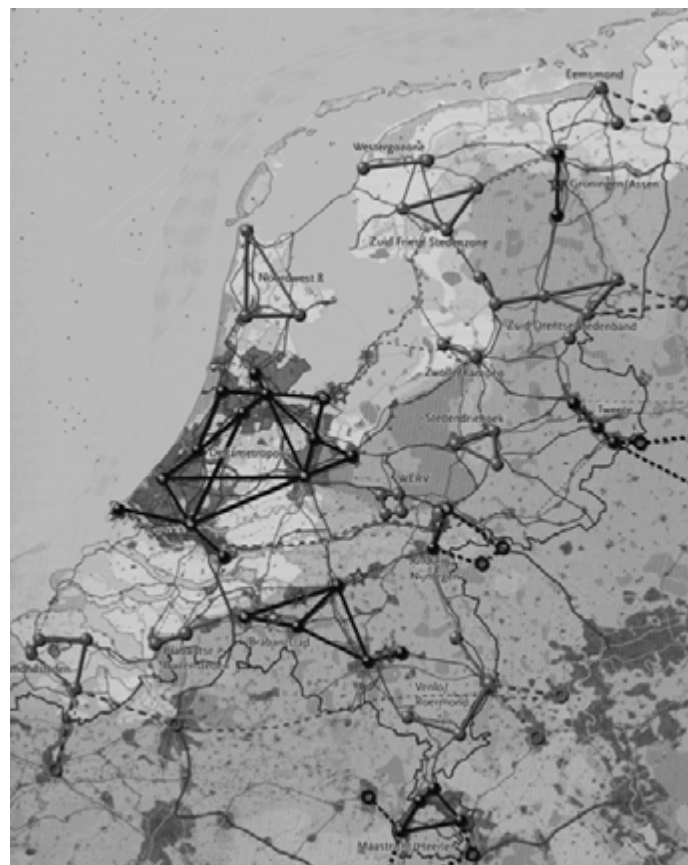
Economische netwerken

Bijna gelijk oplopend met de opkomst van stedelijke netwerken, en deels daarmee concurrerend, kwam een denken op in termen van ruimtelijk-economische netwerken. Aanleiding was het project Europa 1992 – wegvallende binnengrenzen binnen de Europese Gemeenschap – en het uiteenvallen van het voormalige Oostblok. De nieuwe Europese politieke en ruimtelijke configuratie kreeg invloed op de inhoud van ruimtelijke plannen in Nederland. Binnen de context van een monidialiserende economie en de nieuwe betekenis die landsgrenzen kregen, ontwikkelde zich een nieuwe stroming. Deze kan worden aangeduid als positionering: wat is de positie van een stad of een regio (of een heel land) in wijder verband? Positionering leidde ertoe dat nieuwe ruimtelijke concepten over Nederland en Europa werden uitgerold. Dit leidde bijvoorbeeld tot claims dat de ontwikkeling van Hengelo en Enschede wel degelijk te maken heeft met Berlijn en dat Zwolle en Groningen relaties hebben met Scandinavië. Vooral het corridorconcept was debet aan dit denken. De corridor is een lineair concept dat, om het plastisch te zeggen, vrijwel eindeloos kan worden uitgerekt. In een Europese studie van de Rijksplanningologische Dienst uit begin jaren negentig is uiteengezet dat een corridor gezien kan worden als een keten van deelgebieden, van 'schakels'. Binnen

de schakels en tussen in elkaars nabijheid gelegen schakels kan sprake zijn van intensieve relaties, zonder dat dergelijke relaties zich over de volle lengte van een corridor uitstrekken of hoeven uit te strekken. Wordt de corridor daarentegen als een soort van functionele eenheid opgevat, dan hebben alle plekken binnen zo'n corridor een relatie met elkaar. De verwachting is dat die relaties vooral tot uitdrukking komen in fysieke stromen. In dit denken hebben Berlijn en Warschau een relatie met Twente en Zwolle met Helsinki. We zien dat eigenlijk hetzelfde gebeurt als wat met ecologische infrastructuur en het stedelijk netwerk heeft plaats gevonden. Een concept dat initieel is geënt op hypothese- en theorievorming over ruimtelijke relaties wordt morfologisch uitgewerkt. Een diffuse structuur wordt afgebakend en is daarmee op kaarten te tekenen, meestal in de vorm van (dikke) pijlen.

Rond de eeuwwisseling was sprake van een heuse corridor hype. De zogeheten Noordelijke Corridor veronderstelde steeds sterker wordende relaties tussen Noord-Nederland, Noord-Duitsland en de Noordse landen, relaties die volgens de noordelijke provinciebesturen gefaciliteerd zouden moeten worden met een hogesnelheidslijn. Ook de Randstad zou hierdoor veel beter in Europa gepositioneerd worden. De Zuiderzeelijn is echter gesneuveld en de Noordcorridor werd geschiedenis.

De West-Oostas c.q. corridor is een vergelijkbaar concept. Oost-Nederland (Twentse steden) vormt een 'stepping stone' tussen de Randstad en Hannover-Berlijn-Warschau. Infrastructurele verbindingen moesten derhalve verbeterd worden. Ook dit concept is inmiddels vergeten, deels omdat het in het oosten van het land niet lukte om de rijen gesloten te houden: Gelderland was bij nader inzien van mening dat de relaties met Duitsland via Arnhem-Nijmegen toch belangrijker zijn dan die via de



Stedelijke netwerken minutieus afgebakend (uit: Vijfde nota over de ruimtelijke ordening; Deel 3, 2002)

Twentse Steden.

Brabant en Limburg als een Voorland van de Randstad, gezien vanuit een zuidelijke windrichting, is een vergelijkbaar positioneringsconcept. Weliswaar gaat het hier strikt gesproken niet om een corridor, maar het gaat wel degelijk eveneens voor een belangrijk deel om een infrastructuurdiscours. De positionering van het Voorland in Noordwest-Europees verband zou volgens de betrokken stedelijke en provinciale bestuurders versterkt kunnen worden via een verbetering van de interne en externe bereikbaarheid. Vooral een verbetering van de interne spoorverbindingen stond hoog op de wensenlijst.

Concepten kunnen populair worden doordat zij fungeren als een onderbouwing van een claim voor beleidsaandacht, investeringen en subsidies

Het Voorlandconcept is inmiddels ook aan de vergetelheid prijs gegeven. Dat geldt overigens niet voor een ander concept dat deel uitmaakte van het Voorland denken: de kennis- en dienstverleningsas Amsterdam-Maastricht. In de Nota Ruimte is dit concept overgenomen als de 'A 2 Kennisas'. Het Ruimtelijk Planbureau maakte overigens gehakt van dit concept door te stellen dat de ruimtelijke structuur van kennis in Nederland te ingewikkeld in elkaar zit om tot een bepaalde as of regio teruggebracht te worden. De opstellers van de Nota Ruimte trokken zicht echter niets hiervan aan. Het denken in termen van economische assen en kennisassen is hardnekkig. Zo zou er een kennisas van Delft naar Rotterdam lopen en wordt Amsterdam-Eindhoven gezien als economisch kerngebied. En Nederland ligt bezaaid met brainports: de vandaag de dag meest voorkomende nodale variant van de kennisas.

Conclusie

Elk ruimtelijk concept dat wordt geïnitieerd en aanslaat is in zekere zin een hype. De bedenkers en makers van een concept (die overigens vaak moeilijk aan te wijzen zijn omdat concepten een kind van hun tijd vormen en derhalve nogal eens verschillende protagonisten hebben) hopen dat hun concept wordt overgenomen en vertaald in operationele beslissingen: aanwijzing van gebieden, toekenning van subsidies, aanleg van infrastructuur etcetera. Processen van manipulatie, machtsstrijd, verdrukking van alternatieve concepten en discoursen: het is eigen aan conceptualisering van ruimte. Concepten kunnen een hype worden omdat zij een soort van nieuw kennisfundament aandragen. Dit was zeker het geval bij de ecologische infrastructuur en het stedelijk netwerk. Ook kunnen concepten populair worden doordat zij fungeren als een onderbouwing van een claim voor beleidsaandacht en investeringen en subsidies. Branding van een regio of stad naar de buitenwereld of de hand ophouden bij de nationale overheid of de Europese Unie (corridor-concepten zijn zeer populair in INTERREG: het EU programma bedoeld voor grensoverschrijdende en transnationale samenwerking) zijn dan belangrijke functies van een gehyped concept. De

hier behandelde concepten hebben één kenmerk gemeenschappelijk: het zijn allemaal concepten die geënt zijn op netwerkdenken, daar hun kennisbasis vinden, maar vanwege een bepaalde doelrationaliteit, versmald en verengd worden. Diffuse ruimtelijke structuren worden afgebakende ruimtes. Er vindt, met andere woorden, verenging plaats. Een ruimtelijk concept wordt een koker: alleen wat door het gaatje zichtbaar is, is werkelijkheid. Dit gevaar is eigen aan het gebruik van ruimtelijke concepten, maar wordt sterker als een concept een hype wordt.

Wil Zonneveld is als hoogleraar Stedelijke en Regionale Ontwikkeling verbonden aan het Onderzoeksinstituut OTB en de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft. In 1991 is hij gepromoveerd op een studie naar het gebruik van ruimtelijke concepten. Verschillende onderzoeken hebben sindsdien plaats gevonden, onder meer een project bij het toenmalige Ruimtelijk Planbureau.

Literatuurselectie

- Duinen, L van (2004) Planning Imagery: The Emergence and Development of New Planning Concepts in Dutch National Spatial Policy, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (proefschrift; uitgave in eigen beheer).
- Goedman, J., Zonneveld, W., Houtsma, W.H. (2011) (Red.) Ruimtelijke Ontwikkeling in Drievoud, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hagens, J.E. (2010) The performance of landscape concepts in spatial planning; Branding, bonding and bringing about, Wageningen: Wageningen UR (proefschrift; uitgave in eigen beheer).
- Rijksp lanologische Dienst (1991) Perspectieven in Europa; Een verkenning van opties voor een Europees ruimtelijk beleid, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000). Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Tweede Kamer 27 210, nr. 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Raspe, O. e.a. (2004) Kennis op de kaart; Ruimtelijke patronen in de kennis-economie, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau
- Witsen, P.P., Zonneveld, W. (1996) 'Balkanisering in conceptenland?: Planconcepten voor stad en economie', Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 77, nr.2, pp. 25-32.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Rapporten aan de Regering nr.53, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zonneveld, W. (1991) Conceptvorming in de ruimtelijke planning; Patronen en processen, Planologische Studies nr.9a, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam (proefschrift; download: <http://dare.uva.nl/record/326056>).
- Zonneveld, W., Dubois, A., Gløersen, E., Stead, D. (2007) Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership; – Thematic Study of INTERREG and ESPON activities, Esch-sur-Alzette/Viborg: ESPON Coordination Unit/ INTERACT Point Qualification and Transfer (<http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPO2006Projects/ESPONINTERACT-Studies/PolycentricUrbanDevelopment/fr-INTERACT-Poly-Jan2007.pdf>)
- Zonneveld, W., Verwest, F. (2005) Tussen droom en retoriek; De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning, Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAI Uitgevers.