

# Land van betekenis

ESSAY Jaap Evert Abrahamse & Frank Strolenberg

De uitvoeringstermijn van de Vinex is na 25 jaar geëindigd – in mineur, met een flinke bouw- en vastgoedcrisis. Dat is een van de aanleidingen voor het Jaar van de Ruimte. Hoe nu verder met de ruimtelijke ordening van Nederland? Die vraag staat centraal in het Jaar van de Ruimte. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed levert als kennisinstituut graag een bijdrage aan de discussie, maar denkt dat het vertrekpunt verder terug moet dan 25 jaar als we iets willen leren van het verleden.

Het Nederlandse landschap maakt snelle veranderingen door. Dat is niet voor het eerst. Uit de geschiedenis is gebleken dat de Nederlanders in staat zijn om – met wisselend succes – ogenschijnlijk tegenstrijdige doelen met elkaar te verbinden. Stedelijke ontwikkeling gaat al heel lang gepaard met modernisering van het platteland. Groei wordt verbonden met duurzaamheid. De ontwikkeling van nieuwe ‘natuur’ wordt betaald door het tegendeel te doen: door te bouwen.

Ook nu liggen er grote opgaven op het gebied van energie, klimaat en waterveiligheid. Terwijl ambities en doelen over elkaar heen buitelen kan het geen kwaad om even een pas op de plaats te maken om de kracht en betekenis van Nederland nader te analyseren en preciezer te onderzoeken. Want teruggrijpen op de laatste Nota Ruimtelijke Ordening plaatst de actualiteit weliswaar in enig perspectief, maar als we het DNA van Nederland echt willen begrijpen moeten we verder terug – naar de tijd vóór de geleide planeconomie die de ruimtelijke inrichting van Nederland na de Tweede Wereldoorlog in zijn greep hield. Ruimtelijke ontwikkeling is langetermijnwerk – waarin padafhankelijkheid een grotere rol speelt dan velen denken; de ontwikkeling van het landschap, het stedenpatroon en de hoofdinfrastructuur werkten in de loop der tijd op elkaar in. De discussies van vandaag zijn geworteld in eerdere gedachtevorming en vooral in de opgedane praktijkervaring. Die wortels vormen lange lijnen in de geschiedenis van Nederland. Het gaat dan om zaken als de betekenis en rol van de stad, de verhouding tussen centraal

en lokaal bestuur en de rol van de overheid ten opzichte van het particulier initiatief. Maar ook om het streven naar economische groei, de betekenis van technologische en bestuurlijke innovatie, de groeiende aandacht voor welzijn, gezondheid en voedsel, en de rol van productie en distributie.

Wat kan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed daaraan bijdragen? Erfgoed werd tot voor kort in de eerste plaats gezien als een cultureel fenomeen. De erfgoedzorg begon ooit als een uitsluitend op behoud gerichte bezigheid met een wat elitair publiek, maar werd in de loop van de tijd breder, dynamischer en veel meer op ontwikkeling gericht: in de woorden van Hans Renes c.s. ontwikkelde de erfgoedzorg zich van een zelfstandige sector tot factor in de ruimtelijke ordening, tot een vector, die richting geeft aan ruimtelijke maar ook aan economische en sociale ontwikkelingen.

Laten we de mogelijke rol van erfgoed als vector nader beschouwen door een aantal posities in de tijd in te nemen en de belangrijkste ontwikkelingen beknopt en grofkorrelig te beschouwen, op een aantal betrekkelijk willekeurig gekozen momenten en plekken. In die langetermijnontwikkeling ligt immers het DNA van plekken besloten en zijn veel kwesties van vandaag en morgen terug te lezen.

## Hoge middeleeuwen – de grote ontginning

Rond het jaar 1000 bestond het westen van Nederland, het land achter de strandwallen en duinenrijen, uit een ontoegankelijke veenwildernis. In relatief korte tijd onderging dit woeste landschap een onwaarschijnlijk ingrijpende transformatie. Tienduizenden nieuwe bewoners betrokken het terrein en werden de nieuwe eigenaren. Zij veranderden de wildernis in een keurig ingedeeld en geordend bouwland – een eindeloze, strakke structuur van kavels en sloten. Rond 1200 was de veenwildernis onherkenbaar veranderd. Dit landschap imponeert veel bezoekers nog voordat ze landen op Schiphol: de regelmatige, verspringende slotenpatronen van de middeleeuwse veenontginningen, oplichtend in de zon. Een uitgestrekt maar tegelijkertijd kleinschalig productielandschap dat getuigt van innovatie, autonomie, ondernemerschap en organisatiekracht. In dat landschap lag de basis voor de latere ontwikkeling van Holland.

Late middeleeuwen – stedenland

Tussen 1000 en 1400 kwamen verspreid over heel Nederland steden tot ontwikkeling; het middeleeuwse stedenpatroon vertoont alleen lege plekken waar het landschap echt geen verstedelijking toeliet, zoals op de Brabantse zandgebieden, Drenthe of de Veluwe. De infrastructuur was leidend bij de keuze van een plek voor stadsontwikkeling, en de beste plekken waren het eerst weg. De oudste steden kwamen tot stand aan de grote rivieren. De landsheren in de verschillende streken trachtten hun positie te versterken door nieuwe steden te stichten en hun bewoners rechten te geven in ruil voor geld. Uiteindelijk ging dit ten koste van hun macht en werden de steden autonoom. Lang niet alle steden hadden op de lange termijn echter evenveel groeikracht. Veel steden die uit berekening top down gesticht werden, zoals Heusden, Ommen of Harderwijk, bleken relatief zwakker dan de steden die voortkwamen uit een combinatie van lokaal initiatief en de medewerking van een landsheer. Bestuurlijke autonomie, burgerschap en ondernemerschap gaven vorm aan de steden. In 1400 was Nederland een van de meest verstedelijkte gebieden van Europa. Het stedenpatroon zoals wij dat nu kennen, is toen ontstaan. Tot in de twintigste eeuw werden geen nieuwe steden meer gesticht.

Gouden Eeuw – landschap als onderneming

De tomeloze ambitie waarmee de veenwildernis in West-Nederland was opgelegd leidde aanvankelijk tot welvaart, maar tegelijkertijd werd door de ontwatering van het veen een onomkeerbaar proces van bodemdaling ingezet. Het water kreeg vrij spel. De ene transformatie leidde onontkoombaar tot de volgende. Het veenweideland, de dure investering uit de middeleeuwen, moest worden bedijkt. De waterhuishouding werd verbeterd door kanalen te graven en sluizen te bouwen.

De dijken bleken bruikbaar als wegen door het steeds drassiger veenland, en de afwateringskanalen werden benut als vaarten. Zo ontstond onbedoeld een onwaarschijnlijk dichte vervoersinfrastructuur: een basis voor bloei in de Gouden Eeuw. Het gevolg was een golf van verstedelijking in het Hollandse veen. Het economische zwaartepunt verschoof naar Holland. Dat is goed te zien in de verandering van het stedenpatroon: er kwamen geen nieuwe steden bij en de steden buiten Holland kenden eeuwen van stagnatie. Een klein aantal Hollandse steden groeide echter heel snel in de zestiende en zeventiende eeuw.

Ondanks de bedijkingen en de latere invoering van bestuurlijke en technische innovaties als poldervorming en molenbemaling was het steeds verder dalende veenland steeds drassiger geworden. Het was al snel niet meer geschikt voor akkerbouw. Boeren stapten vanaf de late middeleeuwen over op veeteelt voor de stedelijke markt. Graan moest worden geïmporteerd uit het buitenland. Zo was Holland voorafgaand aan de Gouden Eeuw een centrum geworden van intensieve veehouderij – een bio-industrieel landschap – maar ook een centrum van scheepvaart en daarmee een vooraanstaand distributieland. Rotterdam en meer nog Amsterdam lagen zeer gunstig ten opzichte van de ‘vaart binnen dunen’ de transportroute door de Hollandse en Zeeuwse binnenwateren die de Zuiderzee verbond met Vlaanderen. Amsterdam groeide uit tot een van de machtigste steden in Europa en de Republiek (of liever: het gewest Holland) tot factor van betekenis in internationale handelsnetwerken. De vrijwel autonome steden bepaalden het beleid zonder bemoeienis van

buiten. De Amsterdamse grachtengordel, maar ook de grote droogmakerijen als de Beemster of de Purmer (en als je het ruim wil zien ook de inhoud van het Rijksmuseum) zijn getuigen van de ruimtelijk-economische veranderingen die plaatsvonden in het Hollandse veen, en van de samenhang tussen de stad en het landschap waarin die is verankerd. De opkomst van het vroegmoderne kapitalisme leidde tot ondernemerschap op alle niveaus: bij de stadsbesturen die als projectontwikkelaar optraden, de kleine en grote beleggers die aandelen namen in droogmakerijen en bedijkingen en de kopers van bouw kavels die op kleine of grote schaal vastgoed ontwikkelden, voor zichzelf of voor de vrije markt.

## Door dijken en kanalen ontstond onbedoeld een onwaarschijnlijk dichte vervoersinfrastructuur

Negentiende eeuw – opkomende natiestaat

In de vroege negentiende eeuw werd de Republiek na een lange periode van economische en ruimtelijke stagnatie een koninkrijk: van een los federatief verband naar natiestaat. In de Franse tijd werd voor het eerst op nationale schaal nagedacht over ruimtelijke vraagstukken. Er werd een landsdekkend wegenstelsel gepland, naar Frans voorbeeld. Vanaf 1860 werd gewerkt aan een nationaal spoorwegnet. De verstedelijking vond ook nu plaats aan de hoofdinfrastructuur verspreid over het land. In het laatste kwart van de negentiende eeuw begon Nederland op grote schaal te industrialiseren langs het spoornetwerk. Niet alleen in de grote steden in Holland, maar nu ook in de zandgebieden in het oosten en het zuiden kwam de industrie op – aanvankelijk nauwelijks gepland, met alle gevolgen van dien. Een van de reacties op de ongebreidelde verstedelijking was de revolutionaire Woningwet van 1901. Niet alleen de woningkwaliteit en welstand, maar ook zorg en welzijn waren sectoren die geleidelijk steeds meer onder de regie van de overheid kwamen. Deze stond aan het begin van een planningstraditie waarin uiteindelijk de rol van de rijksoverheid in de twintigste eeuw centraal kwam te staan.

Twintigste eeuw – Nederland beleidsnotaland

In de jaren 1920 en 1930 kwam de regionale planning op gang, die de groei van steden en dorpen in banen moest leiden en de alom gehate lintbebouwing langs uitvalswegen moest tegengaan. Tegelijkertijd kreeg de planning van de infrastructuur een flinke impuls, hoewel de uitvoering nog even op zich zou laten wachten; het eerste Rijkswegenplan dateert uit 1927. In 1935 werd het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam (AUP) opgesteld en aangenomen, een innovatief plan dat de bestemmingen vastlegde voor het gehele grondgebied van de gemeente – zowel stad als buitengebied – en een strenge scheiding van stedelijke functies (wonen, werken, recreatie, verkeer) introduceerde. Het AUP had een nauwelijks te onderschatten invloed op de naoorlogse praktijk. Het zou niet alleen model staan voor veel andere uitbreidingsplannen, maar het gedachtengoed dat eraan ten grondslag lag werd ook op nationale schaal toegepast. Na de Tweede Wereldoorlog werd Nederland in snel



Het landschap van de veenontginning was door de aanleg van dijken en vaarten zeer goed bereikbaar. Een groot aantal steden kwam op, gelegen aan die nieuwe infrastructuur. Amsterdam groeide in de Hollandse Gouden Eeuw uit tot het dominante economisch centrum van de Republiek. Foto: Siebe Swart

tempo een gepland land – tot in detail bedacht en gereguleerd door de rijksoverheid. De wederopbouw was een centraal geleide, minutieus geplande operatie, en dat gold evenzeer voor de Deltawerken, de IJsselmeerpolders en de ruilverkavelingen die Nederland als productieland een grote impuls gaven, welvaart bracht en internationaal op de kaart zette. De uitbreiding van steden verliep volgens vaste stramien met de wijkgedachte als centraal thema. De architectuur werd echter steeds uniformer door de toepassing van industriële bouwsystemen en de schaalvergroting in de ontwerpende disciplines – steeds minder en grotere bureaus werkten aan steden overal in Nederland. Net als in de ruilverkavelingen op het platteland werd bij stadsuitbreidingen het onderliggende landschap grotendeels uitgewist om nieuwe structuren te kunnen aanleggen.

Een eindeloze huizenzee in laagbouw spreidde zich uit over Nederland langs een zich snel ontwikkelend stelsel van rijkswegen. De Nota's Ruimtelijke Ordening volgden elkaar op, met als laatste echte planningsnota de Vinex, waarvan de resultaten ondanks het motto 'compacte stad' en de inspanningen om architectonische variatie aan te brengen en op sommige plekken zelfs de historische onderlegger te benutten, feitelijk volgens dezelfde principes zijn gebouwd als de oudere naoorlogse wijken. Net als de eerdere nota's werd de Vinex daarmee vooral een suburbanisatie nota. Er ontstond daarbij een bouwsector die geheel op eigen benen leek te staan en als een zelfsturend perpetuum mobile doordraaide. Door het afschuiven van risico's leek deze zich te kunnen onttrekken aan marktwerking; tijdens de crisis van de jaren 1980, en op sommige plekken zelfs nu nog, wordt gewoon doorgebouwd voor de leegstand – tot uiteindelijk de wal het schip lijkt te keren. De

projectontwikkeling en de bouwsector hielden zichzelf in stand. Inmiddels staan miljoenen vierkante meters kantoorruimte, maatschappelijk vastgoed en winkels leeg.

#### Land van betekenis

De vraag is wat we de komende jaren gaan doen, als de (vastgoed)crisis voorbij gaat. Daarbij is het volledig afschaffen van planning – zoals vaak wordt gezegd – overigens evenmin wenselijk als een terugkeer naar de hegemonie van de Rijksoverheid. Je kunt het Nederlandse landschap reduceren tot een configuratie van vlakken, lijnen en punten, en zoals in de recente periode, de planeconomie centraal stellen om het landschap verder te vullen met meer asfalt, woningen, winkels en kantoorruimte. Het is voor veel partijen aantrekkelijk de toekomst van Nederland te zien als bouw(technische) opgave. Zij hebben er belang bij zo snel mogelijk terug te keren naar de oude praktijk: weiland volbouwen met eengezinswoningen en bedrijventerreinen onder het (valse) motto van de 'compacte stad'.

Of je kunt je hoop vestigen op de techniek. De inrichting en het gebruik van onze steden zal volgens sommigen bepaald worden door de ontwikkeling van slimme informatietechnologie en het verzamelen en toepassen van data. In sommige opzichten lijkt dit geloof in het probleemoplossend vermogen van techniek op het geloof dat na de Tweede Wereldoorlog werd gehecht aan de automobieliteit waarvoor volgens veel stedenbouwkundigen stadscentra drastisch moesten worden aangepast.

Maar er is hier en daar ook een ander geluid te horen, waarin het moderne idee van de tabula rasa of het geloof in oplossingen van

buitenaf terzijde worden geschoven en het complexe, veelgelaagde stelsel van structuren dat geleidelijk is ontstaan, en dat de geest van eeuwen technische, bestuurlijke en maatschappelijke innovatie in zich draagt, ziet als de basis voor de ontwikkeling van Nederland. Of, om met Maarten Hajer, directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving, te spreken: het debat over de toekomst van onze steden kan niet worden gevoerd zonder inzicht in de geschiedenis van de stedenbouw.

Daarbij past wellicht een nieuw, of liever: een heel oud sturingsmodel, waarin overheden een kleinere rol spelen, door soms infrastructurele projecten uit te voeren, alleen private initiatieven te faciliteren of door zelfs in het geheel niets te doen. Een model waarvan onderdelen kunnen worden afgekeken van de zeventiende-eeuwse koopmanselite die de Hollandse steden bestuurde, die een groot inzicht had in de vastgoedmarkt en er alles aan deed om overbodige (lees: onrendabele) investeringen te vermijden. Daarbij is niet alleen het resultaat van hun inspanningen het erfgoed waar we dagelijks mee te maken hebben, maar kan de manier waarop het tot stand kwam worden ingezet als methode. Dat vergt een nieuw soort planning en misschien ook wel verschuivingen in de bestuurlijke organisatie. Uiteindelijk gaat het, bijvoorbeeld bij de locatiekeuze door bedrijven steeds meer om de ruimtelijke kwaliteit van plekken. Als regio's moeten concurreren om bedrijven en bewoners binnen te halen zal kwalitatieve profilering een voor de hand liggend middel zijn. Daarbij is de leegstand misschien een last, maar misschien ook een luxe, zoals sommige stadsuitbreidingen in de geschiedenis voldoende overmaat hadden om honderden jaren van stedelijke ontwikkeling op te vangen.

## Op sommige plekken wordt zelfs nu nog doorgebouwd voor de leegstand

De winnaars van nu zijn steden die hun verleden weten in te zetten als een asset ten behoeve van het woon- en vestigingsklimaat, city marketing en leefbaarheid. Telkens weer blijkt uit onderzoek dat de inzet van erfgoed het verschil kan maken, dat plekken met een gelaagde geschiedenis in trek zijn bij bewoners en bedrijven. Niet door het erfgoed als geïsoleerd fenomeen in te zetten, maar door het centraal te stellen in het ruimtelijk gebruik van de stad. Door het samenspel van publieke én private partijen en belangen op te zoeken die werken aan een betekenisvolle transformatie van gebouwen en gebieden binnen de bestaande stad. Daar waar verleden, heden en toekomst slim worden gecombineerd in ruimtelijke opgaven op het gebied van economie, water, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling ontstaat klinkende meerwaarde. Daar waar concurrentie op onderscheidend vermogen bevorderd wordt en er een (gezonde) spanning is tussen private en publieke belangen ontstaat bloei. En als we terug kijken in de geschiedenis, moet geconstateerd worden dat dit feitelijk is wat er altijd al gebeurd is; met of zonder (centrale) planning.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal dit denkspoor in het kader van het Jaar van de Ruimte verder verkennen: wat zijn de dominante

lijnen in de ruimtelijk-economische ontwikkeling, en hoe kan erfgoed in brede zin worden ingezet in de discussie over de inrichting van Nederland en de concurrentiepositie van regio's? Geëxperimenteerd zal worden met kwalitatieve scenarioplanning, geworteld in het verleden, om te werken aan een land van vele betekenissen, aan een complex landschap dat steeds transformeert door nieuwe lagen toe te voegen.

Jaap Evert Abrahamse (j.abrahamse@cultureelerfgoed.nl) werkt als senior onderzoeker historische stedenbouw bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Recentelijk publiceerde hij samen met Reinout Rutte de 'Atlas van de Verstedelijking in Nederland. 1000 jaar ruimtelijke ontwikkeling'.

Frank Strolenberg (f.strolenberg@cultureelerfgoed.nl) is zo'n 25 jaar werkzaam in het erfgoed. Sinds 2010 zet hij zich vanuit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed als programmamanager in voor de bevordering van herbestemming van leegstaand monumentaal vastgoed. Daarnaast is hij programmamanager van de 'Nationale Agenda Toekomst Religieus Erfgoed'.

### Literatuurselectie

- Bade, T. en Smid, G. (2008) Eigen haard is goud waard; over de economische waarde van cultuurhistorisch erfgoed. Projectbureau Belvedere
- Borger G., Horsten F., Engel H., Rutte R., Diesfeldt O., Pané I. en Waaijer, A. de (2011) Twaalf eeuwen ruimtelijke transformatie in het westen van Nederland in zes kaartbeelden: landschap, bewoning en infrastructuur in 800, 1200, 1500, 1700, 1900 en 2000, OverHolland nr 10/11, 4-101
- Hajer, M en Dassen, T. (2014) Slimme Steden. Opgaven voor de 21e eeuw in beeld. Den Haag/ Rotterdam: NAI/PBL
- LAGroup Leisure & Arts Consulting (2005) Wat cultuur verdient; kunst, cultuur en creativiteit in economisch perspectief. Amsterdam: LAGroup
- Marlet, G. (2011) De aantrekkelijke stad, Atlas Nederlandse Gemeenten: Kunst & Cultuur, Kosten of Opbrengsten. Nijmegen: VOC Uitgevers
- Marlet, G. en Poort, J. (2005) Cultuur en creativiteit naar waarde geschat. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Netwerk Erfgoed & Ruimte (2014) Karakterschetsen. Nationale onderzoeksagenda Erfgoed en ruimte. Deel 1: Kennisagenda, 11-1
- Rutte, R. en Abrahamse, J.E. (red.)(2014) Atlas van de verstedelijking in Nederland. 1000 jaar ruimtelijke ontwikkeling. Bussum: Thoth
- Sociaal Cultureel Planbureau (2005) Cultuurminnaars en cultuurmijders. Den Haag: SCP
- Witteveen+Bos (2004) Economische waardering van cultuurhistorie case studie Tieler- en Culemborgerwaard. Projectbureau Belvedere/Provincie Gelderland