

# Ruimtelijke ordening, duurzaamheid en draagkracht

*De Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra vraagt onder meer aandacht voor de vraag wie verantwoordelijk is voor de realisatie van doeleinden op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening. De nota veronderstelt een trendbreuk in het sociale gedrag. Een beredeneerde visie op gewenste gedragsverschuivingen ontbreekt evenwel.*

In november 1990 verscheen de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra*. Daarin scherpt minister Alders het door zijn voorganger Nijpels uitgezette mobiliteits- en verstedelijkingsbeleid aan. Alders schetst vier uitgangspunten. Het eerste betreft aandacht voor economische revitalisering en de internationale concurrentiepositie van ons land. Economische potenties moeten worden benut en versterkt, 'mainports' als Schiphol en de Rotterdamse haven voorop. Trefwoorden zijn 'regio's op eigen kracht' en 'stedelijke knooppunten'. Het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Van de stad en de rand* onderschrijft vooral deze gedachtengang<sup>1</sup>.

Het tweede uitgangspunt houdt verband met vormgeving en architectuur: het streven naar ruimtelijke kwaliteit door meer aandacht voor samenhang van gebruik, beleving en toekomst van de ruimte. De toegezegde *Nota architectuurbeleid*, een co-productie met de minister van Cultuur, zal de visie op de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving verder dienen te verduidelijken.

Reeds in de *Vierde nota ruimtelijke ordening* uit 1988 staan deze twee punten breed uitgemeten.

Nieuw zijn het derde en het vierde uitgangspunt. Alders kondigt in zijn Vierde nota extra ('Vinex'), deel 1: Ontwerp-planologische kernbeslissing aan, dat naast gerichtheid op sterke punten meer aandacht voor zwakke functies en bevolkingsgroepen nodig is. Uit dit derde punt spreekt bezorgdheid. "Het belang van de minst draagkrachtige bevolkingsgroepen moet in het oog worden gehouden", zo vermeldt bladzijde één vet gedrukt.

Het vierde punt ten slotte betreft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Bij een aantal 'strategische' ruimtelijke situaties wil het kabinet de verantwoordelijkheid nemen om het voorgenomen beleid uit te voeren. Het wil zich allereerst inzetten voor een gerichte aanpak van de milieukwaliteit. Het gaat om geïntegreerd ruimtelijk en milieubeleid voor elf gebieden: Rijnmond, Schiphol, Groene Hart, Mergelland, Midden-Brabant, de Peel, Zuidoost Friesland, Drents Plateau, Gelderse Vallei, IJ-meer/Gooimeer/Eemmeer, en Kanaalzone Terneuzen-Sas van Gent. Ook wil het kabinet de uitvoering van 'sleutelprojecten voor de ruimtelijke inrichting' als de Kop van Zuid in Rotterdam en de IJ-oeveren in Amsterdam bevorderen. Hier moet worden voorgesorteerd op de komende eeuw, aldus de Vierde nota. Inmiddels is echter duidelijk, dat het Rijk terughoudend zal zijn met financiële bijdragen aan deze sleutelprojecten<sup>2</sup>.

Vinex is zeer nauwkeurig in Beleidskeuzen voor het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief<sup>3</sup> en in Regionale beleidsuitspraken<sup>4</sup>; bij elkaar beslaan ze 33 bladzijden. Hier is de nota concreet en worden man en paard, c.q. stad en streek genoemd. Wie wil weten wat van de slogan "één miljoen woningen in de Randstad" over is, raadplege de Vierde nota extra. Daar tegenover tellen de 'Uitgangspunten van beleid' slechts vijf bladzijden<sup>5</sup>. Alders heeft er zichtbaar moeite mee om in de PKB toe te lichten wat hij met de in de Inleiding van Vinex zo nadrukkelijk naar voren gebrachte 'minst draagkrachtige bevolkingsgroepen' voor heeft. Is dit politiek een te beladen onderwerp? Zijn de ruimtelijke aspecten te controversieel voor een beleidsvisie?

## Postmoderne planologie

Zonder de beginselen van bezorgdheid en verantwoordelijkheid zou het Haagse planologische beleid veel overeenkomst vertonen met wat wel 'postmoderne planologie' wordt genoemd.

De Amerikaanse geograaf David Harvey schetst in zijn recente boek *The condition of postmodernity* de mondiale opkomst van het ruimtelijk postmodernisme<sup>6</sup>. De verschuiving van het naar de vermaarde autofabrikant genoemde 'Ford-modernisme' in de richting van flexibel postmodernisme betreft de overgang van massaproductie, functionele ruimtelijke specialisatie en homogene markten naar flexibiliteit in produktietechnieken en decentralisatie. Het kader verandert: voor een sterke staat en centralisatie komt een publiek domein met meer geprivatiseerde en gedecentraliseerde instellingen in de plaats. Stadsvernieuwing gaat bij voorbeeld op in stedelijke revitalisering.

Tevens manifesteert zich een verschuiving in waardensystemen, in de richting van grotere pluriformiteit van leefstijlen en individualisering. En een wending, aldus nog steeds Harvey, naar esthetiek, waarbij de sociale effecten van economische politiek zoveel mogelijk worden genegeerd. (Hij noemt hier het verschijnsel dakloosheid en de opkomst van de stadsnomaden.)

De Vierde nota over de ruimtelijke ordening valt in deze postmoderne beweging te situeren, met haar accenten bij stedelijke knooppunten, regio's op eigen kracht, stedelijke revitalisering en ruimtelijke kwaliteit. De nadruk ligt op economische en esthetische aspecten. De recente aanvulling Vinex zwakt deze postmoderne trekjes weer af. Alders onderstreept met zijn intentie om polarisatie en sociale segregatie tegen te gaan en met de extra aandacht voor zwakke functies en bevolkingsgroepen de pretentie van een sterke (verzorgings)staat.

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*, 's-Gravenhage, september 1990.

2. Twijfel aan haalbaarheid plannen voor grote steden, *NRC Handelsblad*, 17 december 1990.

3. Planologische kernbeslissing (PKB), hoofdstuk IV.

4. PKB, hoofdstuk V.

5. PKB, hoofdstuk II.

6. D. Harvey, *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*, Basil Blackwell, Oxford, 1989, blz. 116, 340-341.

## Trendbreuk in sociaal gedrag

In het in juni j.l. verschenen *Nationaal milieubeleidsplan plus* schrijft Alders: "duurzame ontwikkeling vereist een trendbreuk in ons gedrag"<sup>7</sup>. Eerder werden gedachten over duurzame ontwikkeling onder andere ontvouwd in het rapport *Our common future* van de commissie-Brundtland, door de econoom H. Opschoor<sup>8</sup> en onlangs in een unaniem aanvaard advies van de Sociaal-Economische Raad<sup>9</sup>. Opvallend is dat ook in Vinex de noodzaak van een trendbreuk naar voren komt, namelijk bij de behandeling van de ontwikkeling van de automobilititeit<sup>10</sup>. In beide gevallen lijkt Alders té gemakkelijk van 'trendbreuk' te spreken, omdat niet wordt uitgelegd wat de sociaal-culturele gevolgen kunnen zijn van deze trendbreuk. In de PKB is zelfs geen enkele passage over dit belangrijke thema opgenomen. Misschien is Alders bevreesd dat bezorgdheid ongemerkt overgaat in moralisme. En dat zou weer moeilijk te rijmen zijn met de huidige dominante ideeën van een terugtrekkende overheid of een neutrale staat. Niettemin stuiten we hier op een duidelijk dilemma.

Hoe verhoudt het ruimtelijke beleid zich tot het beoogde milieubeleid, zoals uiteengezet in het Nationaal milieubeleidsplan plus? Ook in Vinex is het streven op niets minder gericht dan het bewerkstelligen van een trendbreuk op het vlak van verstedelijking en mobiliteit. Het schrikbeeld dat Nederland geheel dichtslibt met auto's en de nu reeds enorme milieubelasting leiden tot de uitspraak dat het principe van 'ruimtelijke doelmatigheid' (blz. 10) veel sterker zal worden toegepast bij het ruimtelijke-inrichtingsbeleid. Nieuwe kantoorlocaties moeten bij voorbeeld komen op plekken die goed bereikbaar zijn met openbaar vervoer.

Alders hanteert in dit beleidsvoornemen eveneens het al genoemde duurzaamheidsprincipe: de ruimtelijke inrichting dient bij te dragen aan duurzaam beheer van energie, water en grondstoffen in stedelijk gebieden. Tal van voorstellen van Alders en Maij-Weggen – soms hebben ze meer weg van proefballonnen – circuleren in de politiek. Reductie van autobezit en autogebruik door accijnsverhoging, parkeermaatregelen, tolheffen, spitsvignetten, car-pooling, verbeteren van het openbaar vervoer en bedrijfsgerichte aanpak (bevorderen thuiswerken, 'groepsvervoer'). De maatschappelijke weerstanden hiertegen zijn echter groot.

In Vinex is een kans gemist om uit te leggen hoe het duurzaamheidsprincipe tot verandering van gedrag zal leiden. Consistenter zou in dit verband bij voorbeeld zijn om het niet een nota over 'verstedelijking' te noemen, maar de nadruk te leggen bij 'stedelijkheid'. Het proces van steeds verdergaande verstedelijking valt niet te rijmen met de gewenste planologische verschuiving van uitbreiden naar *beberen* respectievelijk *verbeteren* van de *bestaande* gebouwde omgeving en infrastructuur. Wat dit aangaat zou nieuw beleid voor de ruimtelijke ordening als (onder)titel 'Nota inzake stedelijkheid' moeten dragen.

Voorts ontbreekt in de Vierde nota extra als gezegd een uitgewerkte visie op het begrip draagkracht. In het *Natuurbeleidsplan* (Regeringsbeslissing 1990) is het duurzaamheidsperspectief aanvaard als uitgangspunt voor beleid ten aanzien van natuur en landschap. Het debat over de Vierde nota extra zal ook moeten gaan over de fundamentele vraag of de overheid *buiten* de erkende natuurgebieden een beleid mag ontwerpen van ontmoediging van levensstijlen die met het perspectief van duurzame ontwikkeling onverenigbaar zijn. Zoals tijdens de conferentie Milieufilosofie in de jaren negentig (Erasmus Universiteit, 30 november en 1 december j.l.) werd betoogd, is een plausibele rechtvaardiging noodzakelijk, indien de staat in dit verband zijn neutraliteit op-

geeft. De vraag is verder tot welke gedragsveranderingen een keus voor duurzame ontwikkeling en verscherpt milieubeleid zal leiden. En: zullen de alternatieve levensstijlen worden gekenmerkt door armoede of soberheid<sup>11</sup>?

Bij de parlementaire behandeling van de Planologische Kernbeslissing, die deze Vierde nota ruimtelijke ordening extra vergezelt, dienen de consequenties van een perspectief op duurzaamheid helder te worden gesteld.

## Maarten Mentzel

De auteur is werkzaam bij de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit.

7. Ministerie van VROM, *Nationaal milieubeleidsplan plus*, Samenvatting, 1990, blz. 1.

8. H. Opschoor, *Na ons geen zondvloed. Voorwaarden voor duurzaam milieugebruik*, Kok Agora, Kampen, 1989.

9. Zie hierover E. Oskam, H. Merkus en M. Bos, Van bestemmingsheffing naar milieubelasting?, *ESB*, 7 november 1990, blz. 1051-1053.

10. *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra*, Tweede Kamer, 21879, november 1990, blz. 12.

11. Verg. onder andere R. Jansen, *Armoede of soberheid. De verarming van mens en milieu als nieuwe sociale kwestie*, dissertatie RU Leiden, 1990 en R. Hueting, auteur van de dissertatie *Nieuwe schaars-te en economische groei*, 1974, in De schadedeposten van Schiphol, *NRC Handelsblad*, 24 december 1990.