

# Basisboek Ruimtelijke Ordening en Planologie



Noordhoff Uitgevers

**Barbara van Schijndel**

Met medewerking van  
Henk van der Wal  
Jan Kok

2<sup>e</sup> druk



# Basisboek Ruimtelijke Ordening en Planologie

**Barbara van Schijndel**

Met medewerking van  
Henk van der Wal  
Jan Kok

---

Tweede druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

Ontwerp omslag: Rocket Industries 2015

Omslagillustratie: Getty Images

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:  
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13,  
9700 VB Groningen, e-mail: [info@noordhoff.nl](mailto:info@noordhoff.nl)

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever, ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele rechthebbende(n) te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kunnen doen gelden op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan verzoeken wij u contact op te nemen met de uitgever.



0/16

© 2016 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.*

ISBN (ebook) 978-90-01-86136-0

ISBN 978-90-01-86135-3

NUR 945

# Woord vooraf bij de tweede druk

Dit *Basisboek Ruimtelijke Ordening en Planologie* is een inleiding op het vakgebied. Het is gericht op studenten en (aankomende) professionals die belangstelling hebben voor hun leefomgeving en de wijze waarop deze tot stand komt en tot stand gekomen is. Het vakgebied heeft de laatste jaren niet stilgestaan. Deze nieuwe druk bevat dan ook een forse actualisering waarbij meer aandacht is voor gebiedsprocessen en nieuwe instrumenten. Ook wordt vooruitgekeken naar de invoering van de Omgevingswet in 2018. Daarnaast zijn er verbeteringen doorgevoerd die door de gebruikers zijn aangedragen. Zo is de opzet compacter (minder hoofdstukken) en zijn sommige onderdelen uitgebreid of juist ingekort.

*Ruimtelijke ordening en planologie* is gericht op de zorg voor een goede en gezonde fysieke leefomgeving en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Dit maakt het vakgebied enorm breed:

- Er zijn verschillende typen gebieden.
- Er zijn verschillende soorten ruimtegebruik, die het aanzien en de beleving van de gebieden beïnvloeden.
- Binnen gebieden worden verschillende doelstellingen nagestreefd.
- Sturing van het ruimtegebruik en realisatie van (bouw)ontwikkeling vergen allerlei instrumenten op het gebied van wetgeving, communicatie en procesmanagement.
- Er zijn heel veel verschillende organisaties betrokken bij de ruimtelijke ordening.
- Er zijn verschillende onderzoekstoelen die veel gebruikt worden.

Om de breedte van het vakgebied toegankelijk te maken, zijn in dit boek twee ingangen gekozen. In de eerste plaats wordt in elk hoofdstuk een bepaald type gebiedsproblematiek als uitgangspunt gekozen. Elk hoofdstuk begint met een casus waarin die gebiedsproblematiek speelt en die in de daaropvolgende paragrafen als illustratie geldt.

In de tweede plaats onderscheidt dit boek zes soorten basiskennis die nodig zijn voor het beïnvloeden van de leefomgeving: waar (gebieden), wat (ruimtegebruik), waarom (doelstellingen), hoe (sturingsmiddelen), wie (organisaties) en waarmee (tools). Elk hoofdstuk bevat een paragraaf uit elke categorie, maar de paragrafen kunnen ook los van de hoofdstukken gelezen worden.

Op de bij dit boek behorende website [www.basisboekrop.noordhoff.nl](http://www.basisboekrop.noordhoff.nl) vind je actuele overzichten, een begrippentrainer en extra materiaal.



Om deze nieuwe versie te kunnen schrijven, heb ik dankbaar gebruikgemaakt van de input van alle mensen uit de reviewgroep. Bert Groot, Barbara van Hoek, Jan Kok en Vanessa Mommers wil ik in het bijzonder bedanken voor hun bijdrage. Daarnaast gaat mijn dank uit naar alle personen die

behulpzaam zijn geweest bij de informatieverzameling over de casussen. Bert van Ooijen en Armand Hermans wil ik bedanken voor hun beeldmateriaal. Tot slot wil ik Alex van den Berg en Angeniet Bos-Bijma van Noordhoff Uitgevers bedanken. Zonder hun inzet zou deze rijk geïllustreerde versie niet mogelijk zijn geweest.

Dongen, voorjaar 2016

Barbara van Schijndel

# Inhoud

## Effectief studeren 8

## 1 Het vakgebied Ruimtelijke Ordening en Planologie (ROP) 11

- 1.1 Introductie van het vakgebied 12
- 1.2 Zes kennisgebieden: **WAAR**, **WAT**, **WAAROM**, **HOE**, **WIE** en **WAARMEE** 15
- 1.3 Kennis over **WAAR** en **WAT**: de inrichting 16
- 1.4 **WAAROM**: doelstellingen 19
- 1.5 **HOE**: planning en beleid 21
- 1.6 **WIE**: actoren 25
- 1.7 **WAARMEE**: tools voor de planoloog 27
- 1.8 Korte geschiedenis van de ruimtelijke ordening en planologie 29

## 2 De stad, de burgers en de plannen 55

- 2.1 **WAAR**: de stad verschillend bekeken 58
- 2.2 **WAT**: voorzieningen 71
- 2.3 **WAAROM**: accommodatie van de ruimtevraag 79
- 2.4 **HOE**: soorten plannen en het bestemmingsplan/omgevingsplan 81
- 2.5 **WIE**: de burgers 91
- 2.6 **WAARMEE**: bevolkingsanalyse 93

## 3 Vrije tijd in de binnenstad 103

- 3.1 **WAAR**: de binnenstad en de openbare ruimte 105
- 3.2 **WAT**: recreatie of vrije tijd en toerisme 115
- 3.3 **WAAROM**: behoud cultureel erfgoed 121
- 3.4 **HOE**: visies en concepten 124
- 3.5 **WIE**: de gemeente en gemeentelijke politiek 136
- 3.6 **WAARMEE**: krachtenveldanalyse 140

## 4 Stedelijke netwerken 149

- 4.1 **WAAR**: verstedelijkt gebied en stedelijke netwerken 152
- 4.2 **WAT**: infrastructuur en mobiliteit 157
- 4.3 **WAAROM**: economische groei 168
- 4.4 **HOE**: planstelsel; horizontale en verticale beleidscoördinatie 172
- 4.5 **WIE**: het Rijk 178
- 4.6 **WAARMEE**: ex ante evaluaties 180

## 5 Oude en nieuwe woonwijken 187

- 5.1 WAAR: oude en nieuwe woonwijken 190
- 5.2 WAT: wonen en woonbeleid 212
- 5.3 WAAROM: sociale duurzaamheid 217
- 5.4 HOE: het planvormingsproces 222
- 5.5 WIE: woningcorporaties 229
- 5.6 WAARMEE: de SWOT-analyse 231

## 6 Efficiënt grondgebruik in werkgebieden 237

- 6.1 WAAR: bedrijventerreinen 239
- 6.2 WAT: werken 246
- 6.3 WAAROM: efficiënt grondgebruik; hergebruik en transformatie 251
- 6.4 HOE: grondbeleid 256
- 6.5 WIE: de projectontwikkelaar 260
- 6.6 WAARMEE: grondexploitatie 262

## 7 Ruimtelijke kwaliteit in landelijk gebied 271

- 7.1 WAAR: het buitengebied 274
- 7.2 WAT: landbouw 288
- 7.3 WAAROM: voedselzekerheid 293
- 7.4 HOE: gebiedsgericht beleid en sturing op ruimtelijke kwaliteit 296
- 7.5 WIE: de provincie 302
- 7.6 WAARMEE: matrix ruimtelijke kwaliteit 304

## 8 De Europese Unie als hoeder van de natuur 311

- 8.1 WAAR: grenzeloos Europa 313
- 8.2 WAT: natuur en landschap 326
- 8.3 WAAROM: natuurbehoud en groen 333
- 8.4 HOE: omgaan met Europees beleid 335
- 8.5 WIE: de instellingen van de Europese Unie (EU) 340
- 8.6 WAARMEE: lagenbenadering 343

## 9 Ruimtelijke ordening en watervraagstukken 349

- 9.1 WAAR: watergebieden 351
- 9.2 WAT: water en ruimtelijke inrichting 356
- 9.3 WAAROM: veiligheid 363
- 9.4 HOE: programmasturing en projecten 367
- 9.5 WIE: waterschappen 370
- 9.6 WAARMEE: toekomstverkenningen en scenario's 372



## 10 Ondergrond, energie en gebiedsontwikkeling 379

10.1 **WAAR:** ondergrond 382

10.2 **WAT:** energie 387

10.3 **WAAROM:** ecologische duurzaamheid 393

10.4 **HOE:** integrale gebiedsontwikkeling nieuwe stijl 396

10.5 **WIE:** coöperaties en andere burgerinitiatieven – burgercollectieven 400

10.6 **WAARMEE:** GIS en geodata 402

Literatuuroverzicht 408

Illustratieverantwoording 413

Verantwoording 415

Register 416

# Effectief studeren

In dit boek is de kennis verdeeld in zes kennisgebieden die per hoofdstuk worden geconcretiseerd.

Inhoud

Effectief studeren 8

1 Het vakgebied Ruimtelijke Ordening en Planologie (ROP) 11

1.1 Inhoudslijst van het vakgebied 12

1.2 Zes kernbegrippen: WAT, WAAR, WAAROM, HOE, WIE en WAARMEE 15

1.3 Aanpak voor 'Wat en hoe' in hoofdstuk 14

1.4 Ruimtelijke ordening 18

1.5 HOE: planning en beleid 21

1.6 WIE: actoren 25

1.7 WAAROM: heeft voor de planning 27

1.8 Picta: geschiedenis van de ruimtelijke ordening en planologie 29

2 De stad, de burgers en de plannen 35

2.1 WAT: de stad verschijnt opnieuw 36

2.2 WAT: voorontwerpen 37

2.3 WAAROM: achtergrond van de ruimtelijke 39

2.4 HOE: actoren plannen en het bestemmingsplan/vergoedingen 41

2.5 WIE: de burgers 45

2.6 WAAROM: bestemmingsplan 49

3 Vrije tijd in de binnenstad 103

3.1 WAT: de binnenstad en de openbare ruimte 105

3.2 WIE: actoren en tijd bij de binnenstad 110

3.3 WAAROM: achtergrond ruimtelijke 115

3.4 HOE: wonen en recreëren 124

3.5 WIE: de gemeente en gemeentelijke organen 135

3.6 WAAROM: bestemmingsplan 140

4 Stedelijke netwerken 149

4.1 WAT: verdeeldheid gebied en stedelijke netwerken 152

4.2 WIE: verantwoordelijkheid 157

4.3 WAAROM: economische groei 168

4.4 HOE: gebiedsplan, herontwikkeling en verticale behoevecoördinatie 172

4.5 WIE: het Rijk 178

4.6 WAAROM: en wettelijke 180

- WAAR = gebied
- WAT = ruimtegebruik
- WAAROM = doelstelling
- HOE = planvorming
- WIE = type persoon/organisatie
- WAARMEE = tools

Elk kennisgebied heeft zijn eigen kleur, zodat je in één oogopslag kunt zien bij welk kennisgebied de desbetreffende paragraaf en navigatiewoorden horen. Je kunt ook de informatie per kennisveld lezen.

Het boek bevat tien hoofdstukken, waarin de verschillende facetten waarmee een planoloog te maken krijgt, aan bod komen. De hoofdstukken 2 tot en met 10 beginnen met een openingscasus waarin de onderwerpen via een bestaand project worden geïntroduceerd.

Per hoofdstuk wordt aangegeven op welke vragen de stof antwoord geeft en welke belangrijke begrippen worden behandeld.

Achter in het boek staat een uitgebreide begrippenlijst met de bladzijde waar het begrip behandeld wordt.

Deze vragen worden beantwoord in het hoofdstuk

Navigatiewoorden: belangrijke begrippen uit het hoofdstuk, met paginanummers

Het vakgebied Ruimtelijke Ordening en Planologie (ROP)

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen:

- Wat is ruimtelijke ordening en planologie?
- Hoezet in ruimtelijke ordening en planologie de belang?
- Welke kennisvakken planologen nodig om de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren?
- Wat wordt in dit boek verstaan onder het WABO, WABO, WABO, WABO, WABO en WABO?
- Wie zijn betrokken bij de ruimtelijke ordening en wie is de rol van de planoloog?
- Hoe is het vakgebied ontstaan en op welke wijze heeft het zich ontwikkeld?
- Hoezet in het vakgebied zich op de maatschappij?

Leefomgeving 12	Steden 26
Ruimtelijke 12	Woningbouw 30
Ruimtelijke ordening 14	Urbanisering 34
Planologie 16	Stadsbeleid 37
Gebruiksfuncties 17	Wat is de Ruimtelijke Ordening (ROP) 38
Ruimtelijke functies 18	Gebruiksfuncties 39
Stedenbouw 19	Stedenbouw 39
Planning en beleid 21	Stedenbouw 41
Stadsplanning 23	Stedenbouw 41
Actoren 25	Stedenbouw 41

In de volgende tabel staat een invulling van de kennisgebieden per hoofdstuk. Deze tabel kun je heel handig gebruiken als overzicht bij het bestuderen van de stof, en als controlemechanisme wanneer je voor een tentamen aan het studeren bent.

	WAAR	WAT	WAAROM	HOE	WIE	WAARMEE
2	Stad	Voorzieningen	Accommodatie ruimtevraag	Soorten plannen en omgevingsplan	Burgers	Bevolkings-analyse
3	Binnenstad en openbare ruimte	Recreatie en vrije tijd en toerisme	Behoud cultureel erfgoed	Visies en concepten	Gemeente en gemeentelijke politiek	Krachtenveld-analyse
4	Stedelijk gebied en stedelijke netwerken	Infrastructuur en mobiliteit	Economische groei	Planstelsel: horizontale en verticale coördinatie	Het Rijk	Ex ante evaluaties
5	Oude/nieuwe woonwijken	Wonen	Sociale duurzaamheid	Planvormingsproces	Woning-corporaties	SWOT-analyse
6	Bedrijventerreinen	Werken	Efficiënt ruimtegebruik: hergebruik en transformatie	Grondbeleid	Project-ontwikkelaars	Grond-exploitatie
7	Buitengebied	Landbouw	Voedsel-zekerheid	Kavelruil, gebiedsgerichtbeleid en sturen op ruimtelijke kwaliteit	Provincies	Matrix ruimtelijke kwaliteit
8	Europa	Natuur en landschap	Natuurbehoud en groen	Omgaan met Europees beleid	De instellingen van de EU	Lagen-benadering
9	Watergebieden	Water en ruimtelijke inrichting	Veiligheid	Programmasturing en projecten	Waterschappen	Toekomst-verkenningen en scenario's
10	Ondergrond	Energie	Ecologische duurzaamheid	Integrale gebiedsontwikkeling nieuwe stijl	Burgerinitiatieven	GIS en geodata



## 1

# Het vakgebied Ruimtelijke Ordening en Planologie (ROP)

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen:

- Wat is ruimtelijke ordening en planologie?
- Waarom is ruimtelijke ordening en planologie belangrijk?
- Welke kennis hebben planologen nodig om de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren?
- Wat wordt in dit boek verstaan onder het **WAAR**, **WAT**, **WAAROM**, **HOE**, **WIE** en **WAARMEE**?
- Wie zijn betrokken bij de ruimtelijke ordening en wat is de rol van de planoloog?
- Hoe is het vakgebied ontstaan en op welke wijze heeft het zich ontwikkeld?
- Waarom heeft het vakgebied zich op die manier ontwikkeld?

---

Leefomgeving 12  
Ruimteclaim 12  
Ruimtelijke ordening 14  
Planologie 14  
Gebiedskenmerken 17  
Schaalniveau 17  
Ruimtelijke functies 18  
Doelboom 20  
Planning en beleid 21  
Sturingsmiddelen 23  
Actoren 25

Sectoren 26  
Woningwet 30  
Uitbreidingsplan 34  
Basisbesluit 37  
Wet op de Ruimtelijke  
  Ordening (WRO 1965) 38  
Gebundelde deconcentratie 39  
Groeikernen 39  
Compacte stad 41  
Effectiviteit plannen 43  
Ontwikkelingsplanologie 46

Hoe kan de stad Leiden er in 2030 uitzien? Hoe kan de Bijlmermeer in Amsterdam weer leefbaar worden? Hoe kan het verkeer tussen Rotterdam en Den Haag weer doorstromen? Waar is ruimte voor nieuwe windmolens? Dit zijn allemaal vragen waarmee planologen, stedenbouwers en andere ruimtelijke ontwikkelaars zich bezighouden. De opzet van dit boek volgt die vragen en laat zien hoe je een antwoord kunt vinden, welke acties je kunt ondernemen en waarmee je rekening moet houden.

Nu vraag je je misschien af wat die vragen met elkaar te maken hebben. Wat is dan wel dat vakgebied dat op al die vragen een antwoord weet? Dat is het onderwerp van dit eerste hoofdstuk. Hierin wordt de rode draad beschreven en vind je de samenhang tussen alle deelgebieden die in het boek aan bod komen.

## 1.1 Introductie van het vakgebied

Deze paragraaf beschrijft kort wat het vakgebied Ruimtelijke Ordening en Planologie inhoudt: wat is het hoofddoel en in welke context wordt dat hoofddoel nagestreefd? Ook geven we antwoord op de vraag wat het verschil is tussen ruimtelijke ordening en planologie.

### 1.1.1 Hoofddoel ruimtelijke ordening en planologie

Het hoofddoel van de ruimtelijke ordening en planologie is te zorgen voor een zo goed mogelijke **leefomgeving**: er moeten genoeg huizen gebouwd worden, maar er moet ook genoeg ruimte blijven voor natuur. Bedrijven moeten de kans krijgen zich uit te breiden, maar dit mag niet ten koste gaan van de luchtkwaliteit. De bereikbaarheid over de weg is heel belangrijk, maar de leefbaarheid in de wijk ook. Kortom, het gaat erom verschillende activiteiten op zo'n manier in de ruimte te plaatsen dat er zo veel mogelijk ruimtelijke kwaliteit ontstaat.

Nu is de ruimte in Nederland schaars, zeker in de Randstad. De vraag naar ruimte (de **ruimteclaim**) voor wonen, werken en natuur is groter dan het beschikbare oppervlak. Dit betekent dat planologen en stedenbouwkundigen enerzijds altijd op zoek zijn naar slimme oplossingen om zo veel mogelijk activiteiten met elkaar te combineren in een klein gebied. Anderzijds moeten de omgevingsdeskundigen zich ook wel eens hard maken om bijvoorbeeld woningbouw te weren uit een belangrijk natuurgebied. De afweging welke activiteiten waar het beste kunnen plaatsvinden, behoort tot het hart van de ruimtelijke ontwikkeling en planologie. We zien hierna dat de maatschappij hierin een allesbepalende rol heeft en dat het verleden en de toekomst zorgen voor dynamiek in het vakgebied. Toekomstige ontwikkelingen zorgen ervoor dat Nederland nooit 'af' is.

### De maatschappij

Zijn het de planologen en stedenbouwkundigen die bepalen welke activiteiten een plaats moeten krijgen in de ruimte? Nee, dat doet de maatschappij: alle burgers, bedrijven, overheden en belangengroepen bepalen uiteindelijk hoe de leefomgeving eruit komt te zien. Zij ondernemen allerlei activiteiten, zij bezitten grond, gebouwen en kennis en zij hebben wensen voor de toekomst. Wensen die zij via hun politieke stem proberen te verwezenlijken. Het is onze democratische vertegenwoordiging die uiteindelijk de beslissing neemt of er windmolens mogen komen bij Urk. De betrokken deskundigen hebben als taak de politiek tot de juiste beslissingen te

Leefomgeving

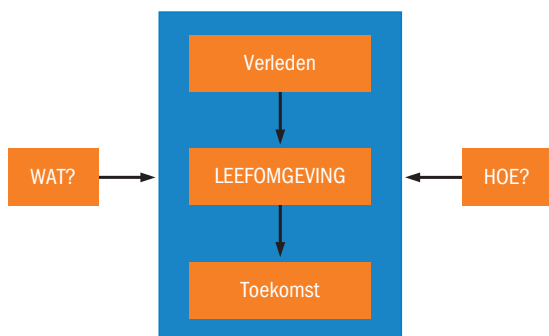
Ruimteclaim

brengen. Daarnaast zijn vooral planologen erop gespist ruimtelijke knelpunten te signaleren, bijvoorbeeld dat veel kantoorgebouwen leegstaan en er tegelijkertijd nog steeds veel bijgebouwd worden of het gebrek aan mogelijkheden voor natuurrecreatie in de Randstad. Zij zijn ook goed in staat hiervoor oplossingen te bedenken, maar of die oplossingen ook doorgang vinden, dat hangt dus af van de maatschappij.

### Tussen verleden en toekomst: een dynamisch vakgebied

De maatschappij verandert voortdurend en dat geldt ook voor de leefomgeving. De bevolking van Nederland is sinds 1900 verveelvoudigd en ook de welvaart is in die tijd enorm toegenomen. De leefomgeving past zich aan dit soort veranderingen aan; zo goed en zo kwaad als het gaat. Omdat planologen in Nederland al in de jaren zestig van de vorige eeuw voorzagen dat de bevolking een geweldige groei zou doormaken, hebben ze deze groei toen al in hun plannen meegenomen. Iedereen die zich actief bemoeit met de ruimtelijke ontwikkeling, moet dan ook vooruitzien; vaak op de (zeer) lange termijn. De huizen die nu gepland worden, staan er pas over vijf of tien jaar, en als het goed is blijven zij daarna nog minstens vijftig jaar staan. Mochten de huizen daarna afgebroken worden, dan werkt de nu gekozen structuur voor een buurt of wijk daarna nog door in de nieuwe inrichting van het gebied. Kortom, ingrepen in de ruimte vragen om visie en grote voorzichtigheid. Figuur 1.1 laat dit op eenvoudige wijze zien: we grijpen nu in, maar zijn daarbij gericht op de toekomst én we moeten rekening houden met het verleden.

FIGUUR 1.1 Eenvoudige weergave vakgebied



Ook de leefomgeving waarin wij nu de mogelijkheden voor een nieuwe inrichting onderzoeken, is het resultaat van planning en ontwerp in het verleden. Onze steden vormen de neerslag van talrijke plannen en ideeën die door de eeuwen heen gerealiseerd zijn. Het landelijk gebied kenmerkt zich door tradities van ontginning, waterhuishouding, landbouw en vervoer. De structuren die hierdoor zijn ontstaan, kun je niet zomaar uitwissen. Zouden we dat dan wel willen? Is het niet juist zeer waardevol om te kunnen zien en voelen hoe onze voorouders zich te weer hebben gesteld tegen het water en welke moeite zij zich hebben getroost om een leefbare omgeving te creëren? Tegenwoordig vinden we dat inderdaad de moeite waard en daarom worden oude structuren zo mogelijk weer hersteld. In de jaren vijftig en

zestig van de vorige eeuw waren we daar minder voorzichtig mee en dat wordt nu betreurd. Maar wie weet wat wij in 2050 belangrijk vinden? De maatschappij verandert niet alleen in bevolkingsomvang en welvaart, maar ook in de opvatting over wat waardevol is.

### **Nederland is nooit af**

De afgelopen eeuw heeft de ruimtelijke ordening van Nederland een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. De bevolking is explosief gegroeid, evenals de welvaart. Hierdoor kregen we per persoon meer woonruimte en meer ruimte om ons te verplaatsen, om te werken en om ons te vermaken. Nieuwe technologieën hebben een vanzelfsprekende plaats in onze ruimte gekregen: de auto, telecommunicatie, kennisintensieve landbouw en industrie. Nu zien we dat het einde van de bevolkingsgroei zich in de toekomst aftekent.

Dit betekent zeker niet dat we nu klaar zijn, dat 'Nederland af is'. Nieuwe grote vraagstukken dienen zich aan die opnieuw om slimme ruimtelijke oplossingen vragen. De klimaatverandering maakt bijvoorbeeld dat het risico van verdroging groter wordt en tegelijkertijd kan de zeespiegel flink stijgen. Fossiele energievoorraden, zoals olie en kolen, kunnen niet meer ongelimiteerd worden ingezet, zodat we andere manieren moeten zoeken om energie op te wekken, maar ook om energie in te zetten; denk bijvoorbeeld aan de opkomst van de elektrische auto. Het grote aantal ouderen dat we straks hebben, vraagt om andere woningen en buurten dan de gezinnen waarvoor de huidige wijken veelal gebouwd zijn. En de grote steden, vooral Amsterdam, zullen nog lange tijd moeten kunnen groeien. De aantrekkingskracht van de stad groeit nog altijd en dit soort groeipolen wordt steeds belangrijker voor de economische welvaart van het land. Tegelijkertijd zijn er gebieden waar de bevolking krimpt. Ook dit vraagt aandacht, maar ingrijpen is hier vaak nog veel moeilijker dan in de populaire stedelijke gebieden. Want wie wil er betalen voor het slopen van verloederde panden in een gebied waaruit mensen en bedrijven wegtrekken?

#### **1.1.2 Ruimtelijke ordening en planologie: wat is het verschil?**

Behalve het antwoord op de vraag wat het verschil is tussen ruimtelijke ordening en planologie, zien we hierna ook dat er nog veel meer vakgebieden betrokken zijn bij de ruimtelijke ontwikkeling.

#### **De termen ruimtelijke ordening en planologie**

Ruimtelijke ordening en planologie worden vaak in één adem genoemd. Toch is het niet voor niets dat er twee verschillende termen worden gebruikt. Het verschil tussen beide is dat ruimtelijke ordening het praktische handelen weergeeft: bijvoorbeeld het bestemmen van grond tot bouwgrond, zodat op die plek huizen gebouwd kunnen worden. Of het aanwijzen van gebieden waar intensieve veehouderijen zich kunnen vestigen en het verleiden van die bedrijven om daar daadwerkelijk ook heen te verhuizen. Dan wel het helpen van een groep ouderen die samen hun eigen leeftijdsbestendige buurtje willen bouwen bij het vinden van een geschikte plek en het zorgen voor de juiste vergunningen. Planologie is de wetenschap die daarvoor de kennis aanreikt. Een planoloog heeft kennis en instrumenten om een afweging te kunnen maken of een gebied geschikt is om er huizen te bouwen en waar dan die intensieve veehouderijen zich precies zouden kunnen vestigen en wat er precies moet gebeuren om de bouw mogelijk te maken.

Ruimtelijke  
ordening

Planologie



## Ruimtelijke ontwikkeling: ook voor bouwkundigen, architecten en vele anderen

Het bouwen zelf gebeurt niet door planologen. De tekeningen van hoe gebouwen eruit moeten zien, komt voor rekening van bouwkundigen en architecten. Zij houden zich op gebouwniveau bezig met de inrichting, maar moeten daarbij natuurlijk ook rekening houden met de omgeving. Stedenbouwkundigen zijn, net als planologen, ook ruimtelijke ontwikkelaars. Zij houden zich meer bezig met de verbeelding van het plan: zij tekenen impressies van het straatbeeld, maken keuzes over het materiaal dat in de openbare ruimte gebruikt wordt en leggen de verkaveling precies vast. Planologen leggen hiervoor de kaders vast: hoeveel woningen, bedrijven en voorzieningen zijn er nog nodig en hoeveel daarvan passen bij die specifieke plek? Welke juridische beperkingen zijn er, bijvoorbeeld vanuit overwegingen van geluidsoverlast, luchtverontreiniging of bereikbaarheid (zoals parkeergelegenheid)? Uit welke bronnen kan het plan gefinancierd worden en is dat haalbaar? Hoe kan eventuele maatschappelijke weerstand voorkomen worden? Dit alles mondt uit in een Programma van Eisen, dat het uitgangspunt vormt voor het ontwerpproces. Maar ook gedurende het teken- en bouwproces dienen ruimtelijke ontwikkelaars de vinger aan de pols te houden of men zich houdt aan de afspraken en of zich geen nieuwe kansen voordoen om het goedkoper, duurzamer, leefbaarder of aantrekkelijker te maken.

Daarnaast zijn nog tal van disciplines betrokken bij de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden: geografen, sociologen, economen, ecologen, verkeerskundigen, watermanagers en nog veel anderen. Ieder brengt zijn eigen stukje onmisbare kennis mee in het proces. Veel van de kennis van planologen en stedenbouwkundigen bestaat dus eigenlijk uit stukjes kennis van andere vakgebieden; genoeg om met iedereen te kunnen communiceren. De eigen specifieke kennis die de planoloog meeneemt in het proces gaat vooral over planvorming in een ruimtelijke context. Hiervoor wordt geput uit een lange periode van meer en minder succesvolle plannenmakerij (zie paragraaf 1.8).

Programma van Eisen

Kennisgebieden

## 1.2 Zes kennisgebieden: WAAR, WAT, WAAROM, HOE, WIE en WAARMEE

Zoals we hebben gezien in paragraaf 1.1 komt de leefomgeving tot stand in wisselwerking met de maatschappij. De leefomgeving is in het verleden al grotendeels ingevuld, maar ze zal in de toekomst ook nog moeten kunnen functioneren.

Verschillende omgevingsdeskundigen initiëren, ontwerpen en plannen ruimtelijke ingrepen om te zorgen dat die toekomstige leefomgeving nog steeds aansluit op de wensen van de maatschappij; de toekomstige maatschappij welteverstaan. Daarvoor hebben ze kennis nodig van heel veel verschillende zaken, die in dit boek in zes deelgebieden zijn bijeengebracht:

- 1 In de eerste plaats moeten planologen beschikken over kennis van de leefomgeving zelf: de verschillende gebieden waarin de planoloog zijn werk doet. In elk hoofdstuk komt een gebied aan bod in de paragraaf over het WAAR. Deze paragrafen zijn te herkennen aan de oranje highlights.
- 2 In de tweede plaats is de wijze waarop die gebieden gebruikt (kunnen) worden belangrijk. Kunnen ze worden gebruikt voor wonen, werken en recreëren? En zo ja, hoe? Elk hoofdstuk richt zich op een bepaalde vorm

van **ruimtegebruik** die past bij het besproken gebied. Deze kennis staat in het **WAT**-gedeelte, dat opvalt door de **blauwe** woorden.

- 3 Er zijn verschillende redenen om in te grijpen in de leefomgeving. Elk plan kent minstens één, maar vaak juist meerdere doelstellingen, zoals een betere waterhuishouding en ruimte voor recreatie of zorgen voor ouderenhuisvesting en hergebruik van leegstaande gebouwen en ook graag nog op duurzame wijze. De belangrijkste hoofddoelstellingen worden besproken in het **WAAROM**-gedeelte en staan in **bruin**.
- 4 Daarnaast heb je kennis nodig over het **HOE**. Hoe maak je een plan? Wat is dat eigenlijk, een plan? Welke plannen worden er gemaakt door anderen en hoe kun je deze op elkaar afstemmen? In elk hoofdstuk komt een ander aspect van de **planvorming**, ofwel het **HOE** aan de orde. Die paragrafen hebben titels en woorden in de kleur **roze**.
- 5 Een vijfde kennisgebied is dat over het **WIE**. De hele maatschappij is immers betrokken bij het vormgeven van die leefomgeving. Je kunt als planoloog wel een mooi plan verzinnen voor de toekomstige leefruimte, maar het zijn alle burgers, bedrijven, belangenorganisaties, gemeenten, provincies enzovoort tezamen die door hun activiteiten de leefomgeving bepalen. Elk hoofdstuk geeft aandacht aan enkele typen personen of organisaties, oftewel actoren. De highlights staan in deze **WIE**-paragrafen in de kleur **paars**.
- 6 Het zesde kennisgebied betreft de rol van de planoloog zelf. Welke methoden en technieken, welke **tools** heeft de planoloog om zijn taak uit te voeren? Kortom: **WAARMEE** voert de planoloog zijn taken uit? Deze worden gekenmerkt door de kleur **groen**.

In de volgende vijf paragrafen gaan we in op deze kennisgebieden (WAAR en WAT worden in één paragraaf behandeld, omdat ze beide over de inrichting van het vakgebied gaan). Elke paragraaf eindigt met een korte verwijzing naar de betreffende gedeelten over de kennisgebieden in de rest van het boek. Overigens kun je de paragrafen ook los lezen: als je vooral geïnteresseerd ben in de typen gebieden, dan lees je alle WAAR-paragrafen, of als je vooral wilt weten WIE er betrokken zijn, dan kun je de WIE-paragrafen achter elkaar lezen. Je vindt het overzicht in de inhoudsopgave voor in het boek. De paragrafen zijn rond een casus bij elkaar gebracht in een hoofdstuk, maar ze zijn op het hele vakgebied van toepassing. Zo wordt in hoofdstuk 6 over bedrijventerreinen bijvoorbeeld de grondexploitatie behandeld. Maar voor alle gebieden waar iets verandert, worden grondexploitaties gemaakt. In hoofdstuk 2 over de stad staat de kennis over het bestemmingsplan, maar ook voor het buitengebied en voor dorpen worden bestemmingsplannen gemaakt. Hetzelfde geldt voor de andere paragrafen: kennis heeft in een bepaald hoofdstuk een plek gekregen, maar is ook toepasbaar op de andere hoofdstukken.

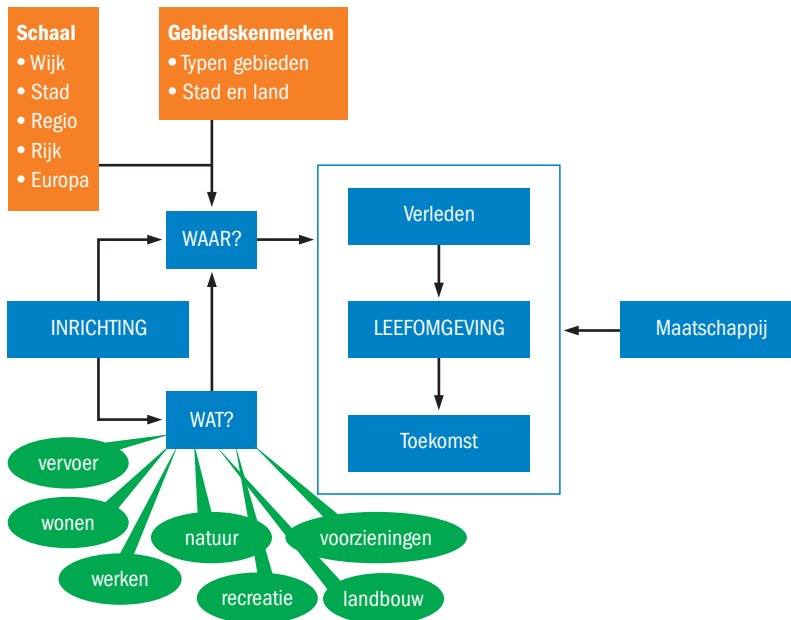
We eindigen dit hoofdstuk met een paragraaf over de geschiedenis van de ruimtelijke ordening en planologie (paragraaf 1.8).

### **1.3** Kennis over **WAAR** en **WAT**: de inrichting

In deze paragraaf zien we dat het kennisgebied **WAAR** met name gaat over gebiedskenmerken en schaalniveaus, en bij **WAT** hebben we het vooral over het ruimtegebruik of de ruimtelijke functies.

In figuur 1.2 is schematisch weergegeven welke raakvlakken de beide kennisgebieden hebben. Alle raakvlakken komen in dit boek aan de orde.

**FIGUUR 1.2** WAAR en WAT: over de inrichting van het vakgebied



### 1.3.1 WAAR: gebiedskenmerken en schaalniveaus

Elk gebied is anders. In de eerste plaats door de ondergrond: de bodem, de begroeiing, het reliëf, de rivieren en beken, het grondwater. Dit alles heeft invloed op de wijze waarop een gebied kan worden ingericht. Bovendien zijn veel gebieden al op een bepaalde manier ingericht. Denk aan industrieterreinen, stadscentra en woonwijken. De kennis richt zich ook op de wijze waarop de gebieden zijn ingericht, en waarom men dat op die manier gedaan heeft. Hier hoort ook het belangrijke onderscheid thuis tussen de stad en het landelijk gebied, met elk zijn eigen vraagstukken en oplossingen. De stad, zoals we deze uit vroeger tijden kennen, duidelijk afgescheiden van het omringende land en als spil van de regio, bestaat echter niet meer. Net zo min als het echte platteland in Nederland nog is te vinden. Stad en landelijk gebied lopen steeds meer in elkaar over in tussengebieden, die noch stad, noch land zijn. Vandaar dat in dit boek maar liefst tien gebiedstypen worden onderscheiden en zelfs dat is nog een grote versimpeling van de werkelijkheid, zoals de casussen zullen aantonen.

Gebieds-  
kenmerken

Naast de gebiedskenmerken is het **schaleniveau** van belang. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen zich beperken tot heel kleine gebieden, zoals een straat, buurt of wijk, maar ze kunnen ook grote gebieden beslaan of hierop impact hebben: een provincie, een landsdeel, heel Nederland of zelfs Noordwest-Europa. Dit schaleniveau is zeer bepalend voor de manier waarop je te werk gaat. Een heel laag schaleniveau (straat, buurt of gebouw)

Schaalniveau

vraagt om een meer gedetailleerde uitwerking: de breedte en het profiel van de straat worden exact uitgetekend, individuele bomen hebben een plaatsje en ook het materiaal van bankjes en vuilnisbakken wordt gekozen. Een architect en een bouwkundige tekenen met oog voor alle details het gebouw in. Ook de omgeving van het gebouw krijgt van de stedenbouwkundige en de landschapsarchitect een exacte invulling. Zeker als er nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden, zoals een nieuw gebouw, wordt daarnaast heel gedetailleerd vastgelegd wat wel en niet mag: hoe hoog de gebouwen maximaal mogen worden; hoeveel oppervlakte er maximaal bebouwd mag worden enzovoort. Dit wordt in een bestemmingsplan vastgelegd, waarvoor planologen weer nauw samenwerken met juristen.

Op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld een stad, wordt al meer met lijnen en vlekken gewerkt. Niet elke boom wordt weergegeven, maar de groenstructuur. Uiteraard dienen de bomenrijen in het straatplan wel overeen te komen met de groenstructuur in het stadsplan en andersom! Schakelen tussen de schalen is voor iedereen die zich bezighoudt met de bebouwde omgeving van groot belang.

Het schaalniveau van heel Nederland heeft meer symbolische aanduidingen: hier zie je bijvoorbeeld Schiphol en de Rotterdamse haven heel pontificaal op de kaart staan als 'mainports' – belangrijke economische trekkers. Ook de planhorizon – het tijdstip in de toekomst waarvoor het plaatje wordt getekend – is meestal anders. Hoe hoger het schaalniveau, hoe verder men over het algemeen in de toekomst kijkt. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, het ruimtelijke plan van de nationale regering, kijkt bijvoorbeeld wel dertig jaar vooruit. De inrichting van een buurt moet al na een paar jaar verwezenlijkt zijn.

### Mainports

### 1.3.2 WAT: het ruimtegebruik of de ruimtelijke functies

Natuurlijk is niet alleen de fysieke kant van gebieden belangrijk. Er leven ook mensen, die de ruimte gebruiken. Om te wonen, te werken, te sporten, de natuur in te gaan, zich te verplaatsen enzovoort. Dit worden de **ruimtelijke functies** genoemd. De belangrijkste functies zijn: wonen, werken, recreatie (of voorzieningen) en vervoer. Deze functiecategorieën kunnen echter heel divers zijn. Onder voorzieningen bijvoorbeeld vallen zowel ziekenhuizen als winkels, maar ook grootschalige recreatieve voorzieningen, zoals in-doorskipistes. Bij de functie werken maakt het nogal wat uit of het om zware industrie of om kantoorgebouwen gaat. En landbouw, is dat werken? Landbouwgebieden kunnen ook recreatief heel aantrekkelijk zijn. Bovendien zijn er nog andere ruimtevragers – denk aan het overtollige water dat in het voorjaar ons land binnen komt stromen en dat ergens moet blijven. Veel boeren hebben dat liever niet op hun pas ingezaaide akkers, maar anderen kunnen wel een weiland vrijmaken of hebben in het kader van de natuurontwikkeling een stuk bos aangelegd dat tijdelijk onder water kan staan. Er zijn dus ook veel mengvormen van ruimtegebruik. Water is in strikte zin geen gebruiksfunctie, maar het is wel iets dat ruimte vraagt en dat dus ook meegenomen wordt in het WAT.

In het WAT-gedeelte staat in elk hoofdstuk een gebruiksfunctie of een mix van functies centraal. Elke soort ruimtegebruik kent zijn eigen vraagstukken en die kunnen ook per gebied verschillen. Wonen aan de rand van de stad trekt andere doelgroepen aan dan wonen in het centrum of in een dorp. Elk type ruimtegebruik heeft ook een bepaalde ruimtevraag: vooruitkijkend naar 2030 zien we dat voor heel Nederland veel functies nog extra ruimte vereisen, zoals wonen, werken en voorzieningen. Vooral de landbouw vraagt

### Ruimtelijke functies

minder ruimte. Maar de ruimtevraag verschilt sterk van gebied tot gebied: in Amsterdam bestaat nog een groot tekort aan woningen, maar op veel plekken op het platteland bestaat nu al een overschot. Dit overschot betreft ook niet alle typen woningen. Vooral seniorenwoningen zijn ook in die streken vaak nog nodig. In het **WAT**-gedeelte wordt kortom aandacht besteed aan het type functies en de wijze waarop functies in een dichtbevolkt land te combineren zijn.

*Verwijzing naar de **WAAR**- en **WAT**-gedeelten*

In de **WAAR**- en **WAT**-gedeelten staat veelal kennis van andere vakgebieden centraal. Om infrastructurele vraagstukken op te lossen, is kennis nodig van verkeerskunde. Als het om het bouwen van wijken gaat, is stedenbouwkundige kennis vereist. Om wijken weer leefbaar te maken, geeft de sociologie juist weer meer antwoorden. Het **WAAR** en het **WAT** passen op nog een andere manier bij elkaar: ze gaan beide over de inrichting, het plaatsen van functies in gebieden.

## 1.4 WAAROM: doelstellingen

Het doel van ruimtelijke ontwikkeling en planologie is om te zorgen voor een zo goed mogelijke wederzijdse aanpassing van enerzijds de maatschappij en anderzijds de fysieke leefomgeving. De Wet op de ruimtelijke ordening spreekt van 'een goede ruimtelijke ordening'. De omgevingswet zal zich richten op 'een gezonde en goede fysieke leefomgeving'. Deze doelstellingen zijn behoorlijk veelomvattend en voor velerlei uitleg vatbaar. Ruimtelijke ontwikkeling is dienstbaar aan het algemeen belang: zaken die voor iedereen goed zijn en waar niemand op tegen is. Denk aan duurzaamheid, economische groei, sociale cohesie en bereikbaarheid. Toch ontstaat er, wanneer puntje bij paaltje komt, wel degelijk discussie over deze doelstellingen. Om in te kunnen grijpen moeten de voorgaande doelstellingen namelijk vertaald worden naar concrete acties – en daar begint het pijn te doen. We geven een voorbeeld (voorbeeld 1.1).

---

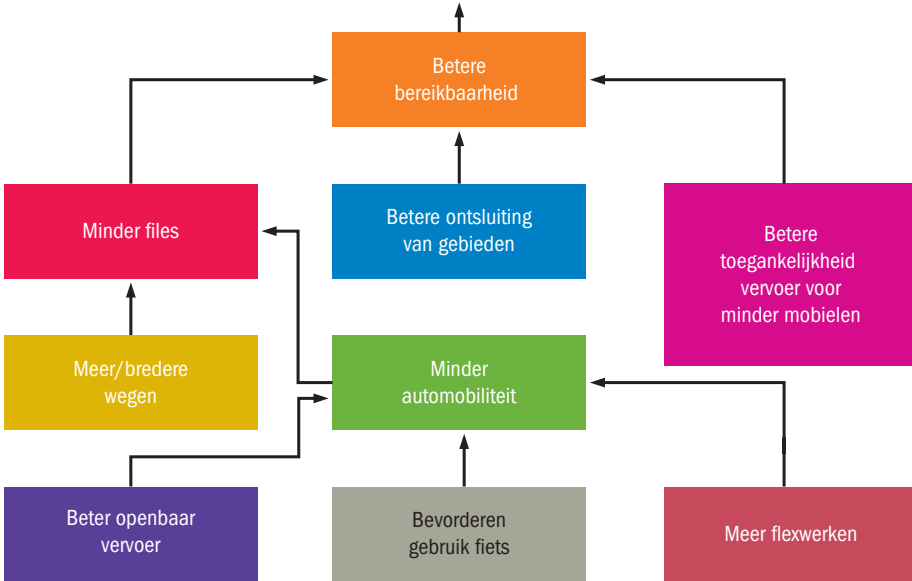
### VOORBEELD 1.1

Neem de abstracte doelstelling bereikbaarheid. Daar is niemand op tegen; iedereen vindt het mooi als mensen in staat zijn zich te verplaatsen waar en wanneer zij willen. De doelstelling bereikbaarheid kan vertaald worden in het verminderen van files. Ook nog prima volgens de meeste mensen. Het verminderen van files kan bijvoorbeeld vertaald worden in de aanleg van meer infrastructuur (hier beginnen al mensen te fronsen) of in het ontmoedigen van autogebruik (nog meer protest). Wanneer gekozen wordt voor aanleg van infrastructuur, dan zal onherroepelijk het moment aanbreken dat gekozen moet worden voor verbreding van bestaande wegen of aanleg van nieuwe tracés. Hier is sprake van ingrijpen in de directe leefomgeving van mensen, die een enorme weerstand tot gevolg heeft – bij een beperkte groep weliswaar. Ook worden de kosten steeds zichtbaarder. Kiest men voor ontmoediging van autogebruik, dan kan men kiezen uit een heel arsenaal aan maatregelen: accijnsverhoging, het verhogen van parkeergelden, het verminderen van parkeergelegenheid, het afsluiten van verkeerswegen voor auto's enzovoort. Deze maatregelen zijn geen van alle erg populair onder de meerderheid van de bevolking.

---

**Doelboom**

Het uiteenrafelen van abstracte doelstellingen in het algemeen belang naar steeds concretere doelstellingen, wordt wel een **doelboom** genoemd. Je kunt hem ook uittekenen: zie figuur 1.3.

**FIGUUR 1.3** Voorbeeld van een doelboom

Bij de ruimtelijke ontwikkeling zijn altijd veel partijen betrokken, die allemaal hun eigen doelstellingen nastreven. Vaak is er een mix van doelstellingen. Bedrijven zijn bijvoorbeeld gebaat bij een goede bereikbaarheid, maar ook bij een prettig woonmilieu zodat zij genoeg arbeidskrachten van voldoende niveau kunnen werven. Omwonenden willen mooie huizen in prettige wijken met genoeg groen in de buurt, maar ze willen ook kunnen werken en gebruik kunnen maken van voorzieningen en zich verplaatsen. Doelstellingen vormen de drijfveer om ruimtelijke ontwikkelingen te initiëren, te vervolmaken of juist tegen te houden. Door slimme ontwerpen lukt het vaak om heel verschillende doelstellingen te combineren – de win-win-situaties – of manieren te verzinnen om nadelen van ingrepen te verzachten (zoals geluidswallen). Het is dan natuurlijk wel noodzakelijk dat iedereen heel goed van elkaar weet, wat men precies wil. Vandaar dat communicatie in de ruimtelijke ontwikkeling zo ontzettend belangrijk is.

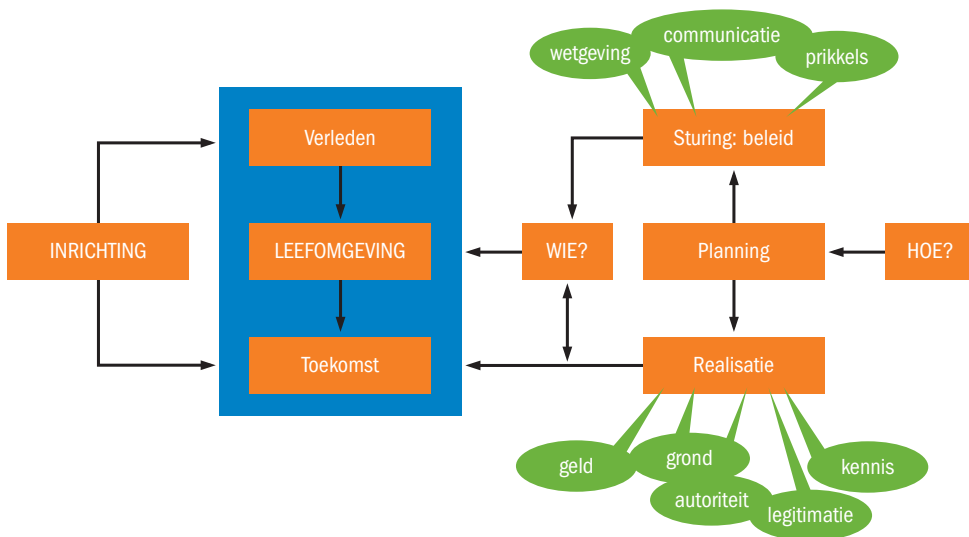
*Verwijzing naar de WAAROM-gedeelten*

In dit boek wordt in elk hoofdstuk een van de hoofdoelstellingen van ruimtelijke ordening en planologie nader uitgediept. Dat wil niet zeggen dat bijvoorbeeld duurzaamheid alleen belangrijk is in de ondergrond. Vrijwel alle doelstellingen spelen bij elke ruimtelijke ontwikkeling een meer of minder belangrijke rol.

## 1.5 HOE: planning en beleid

In de HOE-paragrafen gaat het om hoe een plan tot stand komt, maar ook om hoe de overheid andere organisaties en personen stuurt bij het maken van haar ruimtelijke plannen. En het gaat over hoe deze plannen gerealiseerd worden. In figuur 1.4 is schematisch weergegeven hoe planvorming, sturing en realisatie met elkaar samenhangen.

FIGUUR 1.4 HOE: planning, realisatie en beleid



In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag wat een plan is. Vervolgens bespreken we het begrip beleid. Ten slotte gaan we kort in op een belangrijk onderdeel van het vakgebied van ruimtelijke ordening en planologie, namelijk planvorming.

### 1.5.1 Wat is een plan?

We kijken eerst naar het begrip plan en zien daarna dat je een plan niet kunt realiseren zonder middelen.

#### Het begrip plan

Het woord plan is een heel breed begrip. Een plan is een plattegrond, maar ook een ontwerp voor een nieuwe inrichting. Een plan kan een stelsel van afspraken zijn waarmee men bepaalde doelstellingen wil bereiken, maar het kan ook een opzet zijn, een voornemen tot iets. Naast de ruimtelijke plannen, waar planologen zich in eerste instantie op richten, zijn er economische plannen, sociale plannen, milieuplannen, ondernemingsplannen, projectplannen enzovoort. Deze zul je niet allemaal intensief hoeven te gebruiken, maar het is goed te weten dat ze er zijn, want je zult er allicht een aantal tegenkomen in je loopbaan.

Plan

Ook ruimtelijke plannen zijn er in vele soorten en maten. In de paragraaf over de gebieden zagen we al dat het schaalniveau van grote invloed is op hoe een plan eruitziet; tot hoever details in een plan kunnen of moeten worden verwerkt.

Een ander belangrijk kenmerk is de juridische binding van een plan: wie zijn er verplicht zich aan het plan te houden? En is men al of niet verplicht een plan te maken volgens de wet? In paragraaf 2.4 worden de soorten ruimtelijke plannen uiteengezet.

### Middelen voor realisatie van een plan

Plannen maken doe je natuurlijk niet voor niets. Je hebt er goed over nagedacht – vaak samen met vele anderen – en je bent ervan overtuigd dat dit plan de beste ruimtelijke condities schept voor de maatschappij. Bij een plan hoort dan ook onherroepelijk dat er wordt nagedacht over de realisatie. Hoe kun je ervoor zorgen dat het plan ook wordt uitgevoerd?

In het schema van figuur 1.3 zie je dat je daarvoor een aantal middelen nodig hebt. Een eenvoudig voorbeeld kan dit illustreren (voorbeeld 1.2).

---

#### VOORBEELD 1.2

Stel, je wilt een garage bouwen in de tuin. Eerst maak je een plan: hoe groot moet de garage zijn? Waar kan zij het beste staan? Enzovoort. Om te zorgen dat de garage er ook daadwerkelijk komt, heb je echter meer nodig: je hebt geld nodig om materialen te kopen en je hebt kennis nodig hoe je een garage bouwt. Daarnaast heb je natuurlijk grond nodig, de garage moet ergens staan. Als de tuin van jou is, is dat geen probleem; anders moet je op zijn minst de grondeigenaar bij je plannen betrekken. Verder heb je toestemming van de autoriteit nodig; ook al is de grond van jou, je hebt daarom nog niet altijd het recht er een garage op te bouwen. Vaak moet je eerst een vergunning aanvragen bij de gemeente, die wel de autoriteit heeft om te beslissen wat er gebouwd mag worden en pas als je die hebt gekregen heb je het recht om te bouwen. Om die vergunning te krijgen, heb je echter legitimatie nodig, dat wil zeggen politieke steun. Dat klinkt wat zwaar in dit voorbeeld, maar als jouw buurman het er niet mee eens is en de gemeente vindt zijn standpunt daarin billijk, dan krijg je geen vergunning en wordt het plan niet gerealiseerd.

---

Uit voorbeeld 1.2 blijkt dat het belangrijk is om al tijdens het maken van het plan rekening te houden met de benodigde middelen en de wijze waarop deze verkregen kunnen worden; kortom, met de haalbaarheid van het plan. Meestal zijn de benodigde middelen verdeeld over verschillende partijen. Lastig, want zo moet je allerlei organisaties bij de planvorming gaan betrekken. En wie dan wel? En op welk moment?

De tijdsbepaling is sowieso een belangrijke kwestie bij ruimtelijke ontwikkeling. Meestal draait het om de vraag welk gebied wanneer aangepakt moet worden op welke manier met wie en met welke middelen. Vandaar dat ruimtelijke ontwikkeling ook wel aangeduid wordt als ruimtelijke planning. Ook internationaal speelt dat een rol. Zo spreekt men in Engeland en de Verenigde Staten over Urban and Regional Planning.



## 1.5.2 Beleid

**Planning**, zoals beschreven in subparagraaf 1.5.1, is gericht op een specifieke situatie waarin iets moet worden gerealiseerd. Dat was in dit geval een schuur (voorbeeld 1.2), maar het kan ook een woonwijk zijn, een brug of een bedrijventerrein in zee, zoals de Tweede Maasvlakte. Maar veel doelstellingen kunnen niet bereikt worden door realisatie alleen. De leefomgeving wordt immers constant beïnvloed door allerlei burgers, bedrijven enzovoort die hun huis, tuin, fabriek of akker aanpassen aan hun wensen. Wanneer je dan vanuit het algemeen belang wil dat alles bijvoorbeeld zo duurzaam mogelijk gebeurt, moet je al die kleine aanpassingen sturen. Bovendien wil de overheid de burgers ook nog beschermen tegen al te vervelende ingrepen in hun leefomgeving. De meesten van ons willen bijvoorbeeld niet dat elke boer zijn eigen windmolen in het weiland zet. Velen willen wel dat mooie natuurgebieden in stand blijven en dat onze wijken er goed blijven uitzien.

Om dit soort algemene doeleinden te bereiken kan de overheid drie soorten **sturingsmiddelen** gebruiken: wetgeving, communicatie en prikkels.

### Wetgeving

Om een wenselijke leefomgeving te creëren, kun je minder gewenste activiteiten simpelweg verbieden. In Nederland wordt hiervan erg veel gebruikgemaakt. Alle activiteiten waarover ook maar enige twijfel bestaat of zij gewenst zijn, zijn in eerste instantie verboden. Zij worden pas toegestaan als men zeker weet dat het geen kwaad kan. Denk bijvoorbeeld aan het uitbouwen van een garage: het is verboden tenzij je er een vergunning voor hebt gekregen. Deze omgevingsvergunning, ook wel bouwvergunning genoemd, wordt niet alleen getoetst aan het bestemmingsplan, maar ook aan de milieuwetgeving.

Met wetgeving kun je niet alleen zaken verbieden, je kunt ook zaken verplichten. Ook dit gebeurt veelvuldig, al zijn het vooral overheden en bedrijven die verplichtingen opgelegd krijgen. Zo is iedere gemeente verplicht voor het gehele gebied een omgevingsvisie te maken. Ook zijn gemeenten verplicht om de kosten voor nieuwe infrastructuur die ergens aangelegd moet worden omdat er een nieuwe wijk gebouwd wordt, te verhalen op de gene die de wijk bouwt. Deze bouwer is dus weer verplicht te betalen voor de voorzieningen die aangelegd of uitgebreid moeten worden doordat die nieuwe woonwijk er komt.

### Communicatie

Het duidelijk overbrengen wat je wilt bereiken en waarom is vaak al erg effectief om mensen en organisaties te laten meewerken. Communicatie is dan ook een belangrijk sturingsmiddel. Soms gaat het hierbij om voorlichting: mensen informatie geven, bijvoorbeeld over de mogelijke energiebesparing die een renovatie oplevert en dat zij daarvoor tijdelijk hun huis uit moeten. Veel vaker is het ook bedoeld om te overtuigen: mensen achter het plan krijgen. Zo schilderde de politiek en het bedrijfsleven Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw af als distributieland. De doorvoer van goederen via Rotterdam was van essentiële betekenis voor onze economie en dus moest er een nieuwe goederentreinverbinding komen naar het Ruhrgebied: de Betuwelijn. De wetenschap heeft nooit kunnen bewijzen dat deze lijn nuttig of rendabel zou zijn, wat hij achteraf ook niet is. De boodschap was echter zo sterk dat het plan toch uitgevoerd is, ondanks alle weerstand in de Betuwe.

Planning

Sturings-  
middelen

Wetgeving

Communicatie

Ook kaarten zijn belangrijke communicatiemiddelen. Op kaarten kan heel nauwkeurig worden uitgetekend hoe de nieuwe woonwijk eruit komt te zien, zodat er gebouwd kan gaan worden en daarbij aan alle randvoorwaarden wordt voldaan. Hier is sprake van informatieoverdracht. Kaarten kunnen ook een wervende visie verbeelden, hoe Nederland er in 2050 idealiter zou kunnen uitzien of hoe mooi die nieuwe duurzame woonbuurt past binnen de stedelijke structuur – ze zijn dan meer een overtuigingsinstrument. Binnen de communicatie over ruimtelijke ontwikkeling is de informatie- en communicatietechnologie (ICT) van groeiend belang. Al sinds 2008 moeten alle officiële ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen en structuurvisies, digitaal aangeboden worden op de website [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Ook nieuwere vormen van communicatie, zoals sociale media en infographics worden meer en meer gemeengoed. Verder worden heel veel data die nodig zijn bij ruimtelijke ontwikkeling, zoals bodemgegevens en demografische gegevens, al digitaal verzameld en opgeslagen. Deze informatieverzameling gaat steeds sneller en beter door de groeiende technische mogelijkheden. Door gebruik te maken van bijvoorbeeld Geografische Informatiesystemen (GIS) kunnen alle data aan elkaar gekoppeld worden en in kaarten verbeeld worden. Op gebouwniveau gebeurt hetzelfde: alle data over materialen en dergelijke worden hier steeds vaker opgeslagen in een BIM (Bouw Informatie Model). Nieuw is het fenomeen om deze informatiebestanden deels beschikbaar te stellen op internet, zodat burgers en bedrijven hun eigen analyses kunnen maken. Zo zijn er allerlei IT-bedrijven bezig apps te ontwikkelen, die het leven in de stad verder kunnen veraangename, bijvoorbeeld de app waar de dichtstbijzijnde voorziening (supermarkt, kapper enzovoort) zich bevindt. Ook worden burgers via apps ingezet de doelstellingen te bewaken, bijvoorbeeld met een app waarmee je de luchtkwaliteit in je eigen woonomgeving kunt meten. Al deze ontwikkelingen samen worden wel aangeduid met de term 'smart city' (zie hoofdstuk 10). De ene gemeente is daar uiteraard sneller mee dan de andere gemeente. In 2013 is Amsterdam, na Kopenhagen, uitgeroepen tot de smartest city van Europa.

### Prikkels

Een derde sturingsmiddel is het belonen of ontmoedigen van bepaald gedrag. Denk bijvoorbeeld aan het subsidiëren van duurzaam bouwen (belonen) of het betaald parkeren in een binnenstad (ontmoedigen). In populair taalgebruik wordt dit wel de wortel en de stok genoemd of honing en azijn. De Europese Unie maakt veel gebruik van prikkels. De landbouwsubsidies, bedoeld om boeren te verleiden hun bedrijf voort te zetten, zijn daar een voorbeeld van. Prikkels worden niet alleen ingezet voor burgers, maar ze worden ook tussen overheden gebruikt. Zo krijgt een provincie geld van het Rijk wanneer zij aantrekkelijke fiets- en wandelroutes door het landelijk gebied realiseert. Ook wordt de prikkel vaak ingezet om samenwerking te bevorderen. Dan eist het Rijk of de EU dat gemeenten gezamenlijk een plan maken om bijvoorbeeld het landschap aantrekkelijk te maken. De samenwerking is dan vereist om de subsidie te krijgen.

### 1.5.3 Planvorming

De planvorming is een belangrijk onderdeel van het vakgebied van ruimtelijke ordening en planologie. Er wordt namelijk op allerlei gebied al heel veel beleid gemaakt dat allemaal uiteindelijk zijn neerslag krijgt in een bepaald gebied. Als je daar iets wilt ontwikkelen – wilt ingrijpen – dan zul je daar rekening mee moeten houden (zie voorbeeld 1.3).

**VOORBEELD 1.3**

Stel iemand wil ergens een biovergassingsinstallatie realiseren: een installatie die organisch afval (gft) omzet in biogas. Ga je als gemeente dit mogelijk maken door het bestemmingsplan aan te passen? Uiteraard kijk je naar de omgeving: ligt het niet te dicht bij woonwijken of recreatiegebieden of wordt genoeg gedaan aan het voorkomen van de stankoverlast? Verder zul je rekening moeten houden met:

- de milieuwetgeving
- de mobiliteit die het oproept (alle vrachtwagens met gft-afval die langsrijden)
- de invloed op de waterkwaliteit
- de eventuele subsidies en fiscale maatregelen die hiervoor bestaan

De planvorming behelst dus niet alleen de inpassing in de omgeving, maar ook de afstemming met het beleid van aanpalende beleidsterreinen en met de schaalniveaus. En ook alle belangen van de betrokkenen (omwonenden, grondeigenaren enzovoort) moeten in ogenschouw worden genomen. De kennis over de planvorming is opgebouwd door ervaringen in het verleden.

**Planvorming**

*Verwijzing naar de HOE-gedeelten*

In de HOE-gedeelten wordt enerzijds beschreven hoe ruimtelijke ingrepen gestuurd worden, welke wetten, communicatiemiddelen en prikkels daarvoor het belangrijkste zijn en wat de relatie daarvan is met ruimtelijke planvorming. Anderzijds gaan deze paragrafen in op de wijze waarop plannen gerealiseerd worden. Deze kennis vormt het hart van de planologie – de wetenschap achter de ruimtelijke ordening – en kwam tot stand door de ervaringen in het verleden. Daarom is het voor een overzicht van de HOE-gedeelten belangrijk om de korte historische beschrijving van het vakgebied te lezen. Deze vind je in paragraaf 1.8.

**1.6 WIE: actoren**

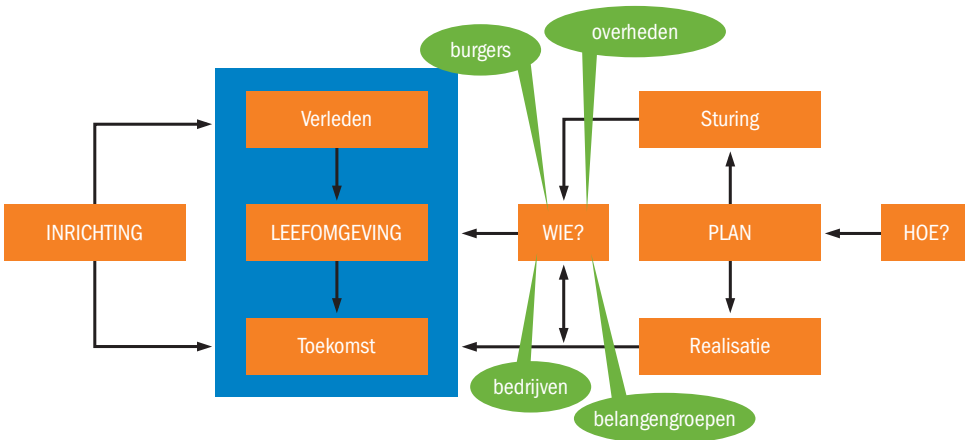
Een van de belangrijkste zaken die planologen zich moeten realiseren, is dat de leefomgeving tot stand komt door de maatschappij en niet door een plan. Maar dé maatschappij of dé samenleving bestaat niet. Deze bestaat in wezen uit een heleboel individuen en organisaties, die ook wel **actoren** worden genoemd. In figuur 1.5 zie je welke dat zijn als het gaat om het kennisgebied WIE.

**Actoren**

Om de inrichting van de leefomgeving te sturen, moet de planoloog eigenlijk de handelingen en beslissingen van deze actoren sturen. Zij bezitten immers grond en gebouwen, hebben wettelijke rechten (en plichten), zijn soms democratisch gekozen, hebben zoveel geld dat ze in een bouwproject kunnen investeren en hebben specifieke kennis.

De belangrijkste actoren zijn zonder twijfel de burgers. Wij zijn immers allemaal burgers, ook de gemeenteambtenaar, de projectontwikkelaar en de minister. En we hebben allemaal wensen voor de inrichting van onze leefomgeving. Een groot deel van het planologisch onderzoek is dan ook gewijd aan de wensen van de burgers. Bovendien komen burgers steeds vaker

FIGUUR 1.5 WIE: de actoren binnen de planologie



met eigen initiatieven. Burgers worden mondiger en organiseren zich in toenemende mate om de greep op hun leven en hun leefomgeving te houden. Vooral sinds de kredietcrisis uit 2008 is deze wil sterker geworden. De burger staat centraal in hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 8 is er aandacht voor burgerinitiatieven.

Een andere belangrijke groep actoren zijn de bedrijven; daar eten we immers van. Bedrijven heb je natuurlijk in vele soorten en maten. En ja, de bakker om de hoek heeft wat minder te vertellen over de ruimtelijke inrichting dan een grote nationale bank. Die laatste heeft veel meer mogelijkheden tot lobbyen en heeft soms veel grond in bezit. Bedrijven mogen dan geen democratisch stemrecht hebben, zij hebben wel degelijk macht. Want elke gemeente, elke provincie en elk landsbestuur is ervan doordrongen dat zijn burgers ook ergens moeten kunnen werken (zie hoofdstuk 6).

Werken, dat kan toch ook bij de overheid? Jawel, veel planologen komen daar zelfs terecht. Maar ook dé overheid bestaat niet. De gemeente (zie paragraaf 3.5) gaat heel anders te werk dan de provincie (paragraaf 7.5). Het Rijk bestaat uit een aantal ministeries, waarvan I&M (Infrastructuur en Milieu, waar ook ruimtelijke ordening onder valt) en EZ (Economische Zaken, waaronder landbouw en natuur vallen) voor de ruimtelijke inrichting het belangrijkste zijn. Deze ministeries vertegenwoordigen vaak één of meer maatschappelijke **sectoren**, zoals de sector landbouw (alle organisaties die zich bezighouden met landbouw).

Binnen de sectoren bevinden zich veel belangengroepen. Sommige belangengroepen zijn zozeer geïnstitutionaliseerd dat ze bijna als vanzelfsprekend aan tafel genodigd worden bij belangrijke beslissingen op hun gebied, denk bijvoorbeeld aan de ANWB of de Vereniging Natuurmonumenten. Ook de LTO, de Land- en Tuinbouworganisatie, is een belangrijke speler, want agrariërs hebben nog steeds ongeveer de helft van Nederland in eigendom. Bovendien zijn zij een belangrijke economische sector.

Er zijn belangengroepen die alleen binnen één gemeente actief zijn en zelfs die slechts voor één enkel project worden opgezet. Belangenorganisaties hebben meestal geen autoriteit, maar kunnen door het bespelen van de media zoveel invloed hebben op de politieke steun voor hun plannen, dat ze onmogelijk genegeerd kunnen worden.

## Sectoren

De Europese Unie neemt een aparte positie in. Deze heeft door verschillende richtlijnen een grote invloed op de ruimtelijke ordening. Maar een echt ruimtelijk plan bestaat niet, zoals je kunt lezen in hoofdstuk 9. Tot slot zijn er nog enkele typen organisaties die door hun aard een grote invloed hebben op de ruimtelijke ordening en die daarom moeten worden behandeld. Het gaat dan om de projectontwikkelaars, die ervoor zorgen dat plannen uitgevoerd worden, de woningcorporaties, die grote invloed hebben op de woningmarkt en de politieke spelers, vooral de wethouders, die een enorme stempel kunnen drukken op de leefomgeving.

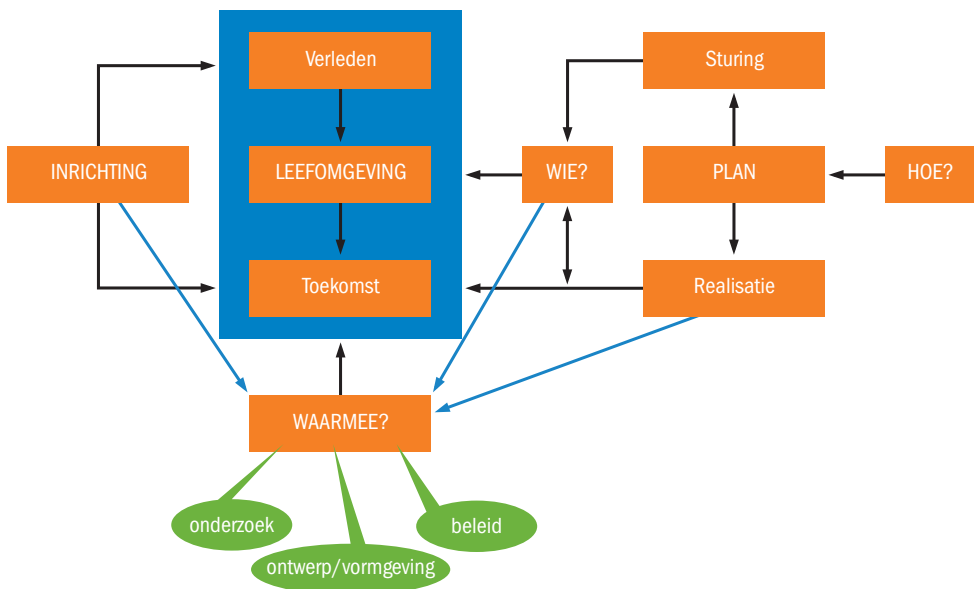
*Verwijzing naar de WIE-gedeelten*

In dit boek wordt in elk hoofdstuk één van de belangrijkste actoren voor de ruimtelijke ordening en planologie nader onder de loep genomen. Elke ingreep is echter een samenspel van deze actoren; om een beeld te krijgen van de belangrijkste actoren is een inzicht in alle WIE-paragrafen dan ook aan te raden.

## 1.7 WAARMEE: tools voor de planoloog

Zoals je hebt kunnen lezen, is het vakgebied van de planologie heel breed. Gelukkig hebben planologen hierin wel een eigen rol, namelijk het maken en realiseren van ruimtelijke plannen van allerlei typen met als doel: ingrijpen in de leefomgeving. Hiertoe verrichten zij grofweg drie typen activiteiten, die we in deze paragraaf bespreken: het doen van onderzoek, het maken van ruimtelijke plannen en het managen van het proces om tot een plan en de uitvoering daarvan te komen. Figuur 1.6 geeft een schematisch overzicht.

FIGUUR 1.6 WAARMEE: tools van de planoloog



### 1.7.1 Onderzoek

Elk plan en ontwerp die worden gemaakt, is gebaseerd op onderzoek: onderzoek over het WAT en onderzoek naar het HOE. Kennis over het WAT verkrijgt je soms door veldonderzoek, waarbij je de wijk in trekt om te kijken hoe deze eruitziet. Veel vaker gaat het echter om het vergaren van kennis van allerlei vakgebieden: archeologie, biologie, milieukunde, verkeerskunde, geografie, demografie, economie enzovoort. De planoloog is immers degene die bij het maken van een ruimtelijk plan of bij het beoordelen van andermans ruimtelijke plannen, alles in overweging moet nemen. Dat wil niet zeggen dat hij al deze zaken zelf moet kunnen onderzoeken, maar wel dat hij moet weten welke informatie nodig is en waar hij deze kan vinden. Het verwerken van de informatie, in een rapportage of in een kaart, is wel een planologische activiteit. GIS (Geografische Informatiesystemen) zijn tegenwoordig onmisbaar voor de planoloog (zie paragraaf 10.6).

Daarnaast moet je als planoloog rekening houden met de plannen die er al zijn en met het beleid. Als je een plan maakt voor de herinrichting van een wijk, moet je natuurlijk het bestaande bestemmingsplan bestuderen, maar ook de structuurvisie van de gemeente en het verkeersplan. Misschien zijn er bij de gemeente ook wel sociale plannen voor de wijk of is er een milieu-beleidsplan waarmee je rekening moet houden. Oftewel: je zult moeten onderzoeken welke regels, afspraken en voornemens er al zijn voor het gebied.

Verder is het handig om belangrijke partijen alvast te vragen naar hun mening over de huidige en toekomstige situatie. Burgers bijvoorbeeld, maar ook bedrijven en maatschappelijke instellingen zoals scholen en ziekenhuizen. Ook is het noodzakelijk te onderzoeken wie en wat je nodig hebt om je plan te verwezenlijken. Wie zijn bijvoorbeeld de huidige eigenaren van de grond die je wilt bebouwen en zijn zij bereid deze te verkopen? Hoe duur is de bouw en heb je voldoende financiële middelen? Bovendien is het belangrijk van tevoren in te schatten welke consequenties het plan heeft: hoe is het om straks in die wijk te wonen? Kleven er misschien ook nadelen aan? Dit laatste hangt overigens vaak nauw samen met de ontwerpactiviteit.

### 1.7.2 Ontwerp en vormgeving

Het maken van een ruimtelijk plan of het vormgeven van de (toekomstige) ruimte is een tweede belangrijke activiteit. Eigenlijk is dit de puzzel hoe verschillende gebruiksfuncties zo ten opzichte van elkaar kunnen worden gelokaliseerd dat hierdoor de meeste ruimtelijke kwaliteit (zie hoofdstuk 7) ontstaat. Ook is het ontwerp belangrijk bij het afstemmen van ambities: je kunt als gemeente wel honderd woningen op een hectare kwijt, maar dat heeft wel consequenties voor het type woningen, de hoeveelheid groen, de parkeergelegenheid enzovoort. Door een ontwerp te maken, kun je dit visualiseren en inzichtelijk maken.

Ontwerp en vormgeving zijn zeer sterke communicatiemiddelen. Een mooi vormgegeven plan met aansprekende kaarten en wervende beelden krijgt nu eenmaal eerder politieke steun. Heldere kaarten met betrekking tot bijvoorbeeld geluidsoverlast kunnen de discussie met burgers en andere belanghebbenden verbeteren.

Het is dus niet voor niets dat je tijdens de opleiding tot planoloog met tekenprogramma's leert werken. Het ontwerpen en het visualiseren vormen echter niet de kernactiviteiten van de planoloog. Voor de echt mooie plaatjes en gedetailleerde verkavelingsplannen heeft hij meestal een stedenbouwkundige nodig, die gespecialiseerd is in ontwerpen. De grens tussen

planologie en stedenbouwkunde is echter moeilijk te trekken. Dat wil zeggen, ze overlappen elkaar deels. Stedenbouwkunde neigt meer naar de architectuur; planologie meer naar de geografie en de bestuurskunde.

### 1.7.3 Management en beleid

Wie zijn de partijen die geld willen investeren in de revitalisering van een binnenstad en hoe krijg je ze zover dat ze dat ook doen? Hoe zorg je ervoor dat de milieubeweging, maar ook de agrarische ondernemers en de waterschappen positief staan tegenover het plan voor een nieuw recreatiegebied?

Dikwijls komt dit soort vragen bij de planoloog terecht, want zoals in subparagraaf 1.5.1 al gezegd: het gaat niet alleen om een mooi plan, het gaat ook om de haalbaarheid en de realisatie. Planologen zijn bij uitstek de deskundigen die ervoor zorgen dat de plannen voldoende realiteitswaarde hebben; genoeg financiële haalbaarheid en genoeg steun. Dat maakt dat ze met heel veel verschillende mensen overleggen; dat ze, indien nodig, ervoor zorgen dat ook anderen met elkaar communiceren; dat ze de regels in de gaten houden, dat ze rekening houden met projecten die invloed hebben op het eigen plan en dat ze vooruitkijken naar mogelijk maatschappelijke, politieke en economische veranderingen.

*Verwijzing naar de WAARMEE-gedeelten*

In het WAARMEE-gedeelte in dit boek wordt in elk hoofdstuk een methode beschreven die (beginnende) planologen veel gebruiken. De lijst van tools is lang niet uitputtend, maar het geeft aan wat je kunt verwachten. Belangrijk is om te beseffen dat vrijwel alle tools in heel verschillende situaties gebruikt kunnen worden. De matrix ruimtelijke kwaliteit wordt hier bijvoorbeeld behandeld bij het landelijk gebied, maar zal ook ingezet worden bij onder andere de transformatie van wijken of bedrijventerreinen.

## 1.8 Korte geschiedenis van de ruimtelijke ordening en planologie

Tegenwoordig vinden we het heel normaal dat we erover nadenken hoe onze dorpen, steden en landschappen eruit moeten komen te zien. Dat is zeker niet altijd zo geweest. Pas in de turbulente twintigste eeuw is het vakgebied tot volle wasdom gekomen en is algemeen maatschappelijk aanvaard dat er met kennis en kunde naar de ruimtelijke ordening moet worden gekeken. Voordien waren het voornamelijk grondeigendom en kapitaal die bepaalden waar en hoe ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvonden. Al zijn er natuurlijk altijd uitzonderingen geweest. Hierna volgt een beschrijving van de hoogtepunten in de ontwikkeling van het vakgebied. De geschiedenis is opgedeeld in vijf perioden:

- de periode voor 1901
- het begin van de planning: 1901 tot WOII
- de bloeiperiode: van WOII tot de jaren tachtig
- kritiek op de effectiviteit en de vraag naar de uitvoering: de jaren tachtig tot 2010
- de nieuwe werkelijkheid: vanaf 2010

### 1.8.1 De periode voor 1901

Deze subparagraaf laat zien dat ook al voor 1901 planmatig gebouwd werd in steden en dat onze Nederlandse waterstaatkundige werken eveneens een hoge mate van ruimtelijke planning vergden. Het Decreet van Napoleon laat zien dat er op sommige fronten al lange tijd sprake is van ruimtelijk beleid.

#### Bouw van woningen, nederzettingen en steden

##### Woningwet

In 1901 werd de **Woningwet** ingevoerd. Door sommigen wordt dit beschouwd als het startpunt van de ruimtelijke ordening in Nederland. Er stonden toen echter al meer dan 1 miljoen woningen in ons land. (Ter vergelijking: in 2010 waren het er meer dan 7 miljoen.) Deze waren voornamelijk tot stand gekomen in kleinschalige projecten, op initiatief van particulieren. Een belangrijk doel was natuurlijk geld verdienen. Veel steden kenden al wel een bouwverordening – Amsterdam zelfs al sinds 1531 – om grondeigenaren en speculanten te dwingen tot op zijn minst veilige woningbouw. In de bouwverordening stonden onder andere regels over de brandveiligheid, de bouwhoogten, de fundering en de kwaliteit van de bouwmaterialen. De regels waren echter minimaal.

##### Bouwverordening

Een planmatige aanpak van stadsuitleg was vóór 1900 evenmin gewoonte. Hoewel het sinds de zeventiende eeuw wel incidenteel voorkwam in ons land. Buiten ons land bestaat deze stedenbouwkundige traditie op sommige plekken al veel langer, denk bijvoorbeeld aan de Romeinen: niet alleen waren zij geniale ingenieurs die indrukwekkende aquaducten aanlegden, ook zorgden zij voor een heel wegstelsel door grote delen van Europa. Hun nederzettingen zetten zij op volgens een vast principe van twee kruisende wegen, die vaak uitgebouwd werden tot een grid (zie paragraaf 5.1).



Maquette van Pompeï met duidelijke gridstructuur

Door heel Europa zie je ook in oude stadsdelen een mix van enerzijds organisch gegroeide buurten en anderzijds planmatig opgezette gebieden.



Voor de Nederlanders startte deze traditie eind zestiende, begin zeventiende eeuw toen de Hollandse steden een geweldige groei doormaakten. Holland was toen een tijd lang de sterkst verstedelijkte regio ter wereld: op het hoogtepunt woonde 70% van de bevolking in steden. De Spaanse overheersing van de Vlaamse steden, die voordien veel groter waren dan de Hollandse steden, zorgde voor een vlucht van vrijdenkende en protestantse lieden. Zij vestigden zich met name in het welvarende Amsterdam, dat sterk profiteerde van de graanhandel met de Oostzee. Deze groei van de kapitaalcrachtige bevolking maakte het noodzakelijk om snel tot stadsuitbreidingen te komen. De eerste grote planmatige uitleg van Amsterdam werd verwezenlijkt in de voltooiing van de grachtengordel, naar een ontwerp van Stalpaert uit 1665. Na de Hollandse gouden eeuw volgde een tijd van stagnatie in economie en bevolkingsontwikkeling. De negentiende eeuw, de eeuw van de industriële revolutie, zorgde echter opnieuw voor een bevolkingstoename. Dit leidde in veel gevallen tot revolutiebouw: particuliere investeerders streefden naar maximale grondopbrengsten, wat resulteerde in smalle straten, ondiepe bouwblokken, hoge bebouwingsdichtheden en het ontbreken van parken en plantsoenen. De arbeiders die deze wijken bevolkten, leefden onder erbarmelijke omstandigheden. Sommige ondernemers, zoals fabrikant Marken uit Delft, trokken zich deze situatie zozeer aan, dat zij zelf voor hun arbeiders gezonde wijken stichtten. Het Agnetapark in Delft is daar in Nederland een mooi voorbeeld van. Ook in andere landen, met name Engeland en de Verenigde Staten, zijn er voorbeelden te vinden van wijken van dit soort paternalistische ondernemers. Zij vormden een belangrijke inspiratiebron voor Ebenezer Howard om zijn theorie over de 'garden city' te publiceren in 1898. De Garden City Movement streefde naar gezonde steden voor arbeiders; op grote afstand van de moederstad. De arbeiders zouden onafhankelijk zijn, omdat zij mede-eigenaar zouden worden van de stad. De garden city is echter vooral bekend geworden door de landelijke, pittoreske uitstraling van deze steden en wijken. Vooral de architect Unwin, betrokken bij veel van de eerste garden cities, heeft zijn stempel hierop gedrukt.

#### Garden city



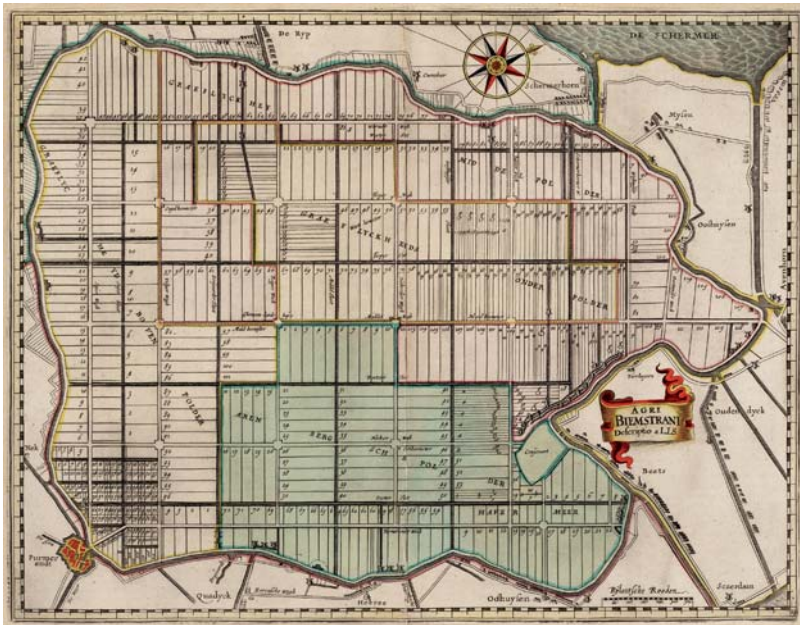
Letchworth, de eerste gerealiseerde garden city door de Garden City Movement naar een ontwerp van Unwin

Ook gemeenten zagen zich voor de taak gesteld hun stadsuitbreidingen beter te plannen. De Rotterdamse haven maakte een enorme groei door, waarvoor vele arbeidskrachten nodig waren. De crisis in de landbouw leidde tot een toestroom van vooral Brabanders. Onder leiding van stadsarchitect Rose werd vanaf 1840 gewerkt aan het huisvesten van deze mensen op Zuid (de zuidoever van de Maas), ook wel aangeduid als het boerendorp.

### Waterstaatkundige werken

Buiten de steden is Nederland wel van oudsher bekend om zijn planmatige aanpak. Vooral waar het de waterstaatkundige werken betreft. De drooglegging van de Beemsterpolder is nog steeds internationaal vermaard (figuur 1.7).

FIGUUR 1.7 Drooglegging van de Beemster



Al begin zeventiende eeuw werd dit gebied van 7.100 hectare met een omtrek van vijftig kilometer, drooggemalen tot land. Dit land was hard nodig voor de toevoer van voedsel, energie en grondstoffen voor het snelgroeien- de Amsterdam. De stad was in die tijd nog grotendeels afhankelijk van het directe ommeland en door dijkdoorbraken en overstromingen werd dit ommeland alsmaar kleiner. Bovendien trokken steeds meer boeren weg om hun geluk elders te beproeven. Het kon kortom een zeer winstgevend project worden, zodat rijke particulieren bereid waren erin te investeren. In 1607 werd de ringdijk in delen aanbesteed; het betrof immers een dijk van zo'n vijftig kilometer. Ongeveer vijftig molens moesten gebouwd worden om het gebied droog te malen. Na enkele mislukkingen viel het meer in 1612 droog. Afwateringssloten en wegen werden in een strakke verkaveling aangelegd. Op de percelen mochten lieden die het aandurfdten boeren. Het

land bleek enorm vruchtbaar, hoewel de wateroverlast nog enkele keren terugkeerde. Niet vreemd dat in Nederland voor deze situaties een strak georganiseerd en streng gecontroleerd systeem van taken en bevoegdheden van dijkonderhoud in het leven geroepen was. Het dijkonderhoud geschiedde door de grondeigenaren, gecontroleerd door de hoogheemraden en de dijkgraaf, die bestuurders waren van het hoogheemraadschap – het tegenwoordige waterschap. De aanwezigheid van goede waterwegen door de grootschalige ontginningen maakten de grote bloei van Holland mogelijk. De waterwegen waren goed begaanbaar en door inzet van de trekschuit een stuk comfortabeler dan de wegen over land. De Hollandse steden waren hierdoor goed bereikbaar, wat de handel bevorderde. De hoger gelegen delen in het oosten en zuiden van het land hadden dit voordeel niet en bleven dan ook in groei achter.

### Decreet 1810 van Napoleon

De eerste industriële revolutie, die grofweg rond 1800 begon, leidde tot de stichting van kleinschalige fabrieken, die desondanks veel overlast konden bezorgen. Stedelingen deden hun best deze industriële activiteiten te weren uit hun woonomgeving, meestal gebruikmakend van het burgerlijk recht. De regering van keizer Napoleon heeft in reactie daarop het Decreet 1810 uitgevaardigd, dat in latere decennia door veel landen is overgenomen; in België en Nederland bijvoorbeeld in 1824. Het decreet kende drie uitgangspunten:

#### Decreet 1810

- het classificeren van industriële branches in drie categorieën naargelang hun mate van vervuiling
- het scheiden van stedelijke gebieden voor industrie van die voor wonen
- wettelijk verplichte onderzoeken naar vervuilende ondernemingen

Het decreet heette officieel de bescherming van de burgers te verzorgen, maar deze hadden op de vestiging van overlastgevende ondernemingen weinig invloed. Ondernemingen werden maar zelden gedwongen te verhuizen als zij eenmaal stonden en meestal werd de toestemming pas aangevraagd als de onderneming al enkele jaren of zelfs decennia draaide. Het effect van het decreet bleek zelfs van tegengestelde aard te zijn: niet de burgers werden beschermd, maar de bedrijven. Want als een bedrijf eenmaal toestemming had, dan was deze met geen mogelijkheid meer weg te krijgen.

De burgers van veel Duitse steden, zoals Dresden en Berlijn, hadden het iets beter voor elkaar. Zij hadden door de invloed van grote projectontwikkelaars en door gezamenlijke protesten sinds de tweede helft van de negentiende eeuw de mogelijkheid om bij het kadaster beperkingen op te leggen aan bouwactiviteiten in hun woonomgeving. Hierdoor ontstond uiteindelijk een stedelijke zonerings, die in Berlijn in 1892 officieel werd ingevoerd. Deze vormde weer een belangrijke inspiratiebron voor de functiescheiding uit het Handvest van Athene (zie subparagraaf 1.8.2).

### 1.8.2 Het begin van de planning: 1901 tot WOII

De eerste verplichting tot plannen maken kwam in 1901 met de invoering van de Woningwet. Deze verplichting is in stappen steeds verder uitgebouwd. Ook het besef dat onderzoeken de basis moesten vormen voor planning komt in deze periode tot wasdom, evenals de regionale planning. Bovendien komt in de jaren dertig het inzicht dat globale visies sturing kunnen geven aan (nog uit te werken) concrete plannen.

## Woningwet

### Woningwet

Onder druk van met name medici werd uiteindelijk in 1901 de Woningwet ingevoerd. De Woningwet was in de eerste plaats een gezondheidswet: de eisen ten aanzien van voldoende licht, lucht en ruimte golden voor alle woningen. Gemeenten werden verplicht huiseigenaren en bouwers streng te controleren en passende maatregelen als krotopruiiming toe te passen. Daarnaast schiep de wet de mogelijkheid voor het creëren van speciale op de volkshuisvesting gerichte stichtingen, de latere woningcorporaties (zie paragraaf 5.5).

### Uitbreidingsplan

De derde en niet de minst belangrijke vernieuwing van de Woningwet was dat grotere en snelgroeiende gemeenten verplicht werden een **uitbreidingsplan** op te stellen. In dit plan moest de gemeente vóór de start van de bouw op een kaart vastleggen waar de straten, pleinen en grachten zouden komen. Het uitbreidingsplan is de voorloper van het bestemmingsplan, dat uitgebreid besproken wordt in paragraaf 2.4. Een wetswijziging in 1921 bracht het uitbreidingsplan nog een stap verder in de richting van het huidige bestemmingsplan. Niet alleen de straten, pleinen en grachten moesten worden vastgelegd, maar ook de tussenliggende gronden moesten een bestemming in hoofdzaken aangewezen krijgen. Zo verschenen openbare gebouwen, parken, industrie, havens en woongebieden op de plankaart. Bovendien konden vanaf dat moment bouwvergunningen op grond van het uitbreidingsplan geweigerd worden en waren gemeenten verplicht een regeling te treffen om hun eigen plangebieden te laten aansluiten op die van buurgemeenten.

## Survey before planning

Eind negentiende eeuw, begin twintigste eeuw beleefde de wetenschap een ongekende groei. Vooral in de sociale en maatschappijwetenschappen kwam men tot nieuwe inzichten en nieuwe methoden van dataverzameling en analyse. Zo groeide ook het inzicht om eerst de situatie in de stad te onderzoeken, in plaats van op de tekentafel prachtige utopische ontwerpen te maken, zoals de garden cities. De stad was niet langer enkel een kunstwerk, maar een organisme met verkeersaders en essentiële organen zoals een hart. Een vraagstuk in de stad moest dan ook gezien worden binnen dat geheel en moest uiteraard ook eerst gediagnosticeerd worden. Het werd meer en meer gebruik om ruimtelijke plannen te baseren op onderzoek, zoals verkeerstellingen en bevolkingsenquêtes. Deze traditie ontstond in de Verenigde Staten, waar de onderzoeker Patrick Geddes het motto 'Survey before planning' introduceerde. Zijn principe van op kennis gebaseerde planvorming heeft gaandeweg meer invloed gekregen. Zo werd het doen van onderzoek zeker na de Tweede Wereldoorlog een van de basisvaardigheden van de planoloog, die tot dan toe vooral ontwerper was – dus eigenlijk meer een stedenbouwkundige.

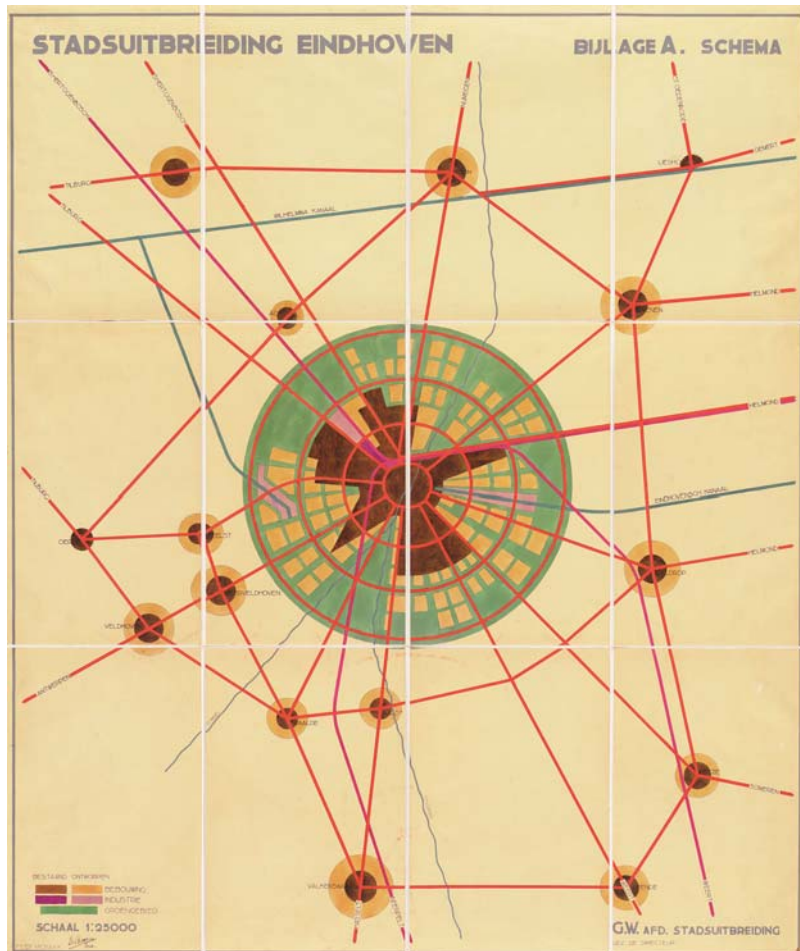
## Innovaties in de planvorming: de jaren 1930

In de jaren dertig rijpte het besef dat je gemeentelijke plannen het beste kon afstemmen door op een hoger schaalniveau een plan te maken voor alle gemeenten samen. Dit inzicht werd uit nood geboren. Succesvolle nieuwe gemeenten, zoals Eindhoven, dreigden in hun expansiedrift niet alleen naastliggende gemeenten, maar ook alle waardevolle natuurgebieden op te slokken. De visionaire De Casseres, de eerste echte Nederlandse planoloog, zag in dat dit probleem om een nieuw soort plan vroeg: een regionaal plan waarin de woningbouw van zowel Eindhoven als die van de omliggende

dorpen een plaats kreeg. Hij keek als het ware door de schalen heen: zowel de behoefte van de individuele dorpen als die van de regio dienden afgewogen te worden. Hij vond daarvoor inspiratie bij een andere grote naam: Patrick Abercrombie, die in Londen tot soortgelijke inzichten kwam. Abercrombie ontwierp het in 1944 ingevoerde Greater Londen Plan. Daarin wordt Londen door een Green Belt omgeven, zodat verdere verstedelijking op grotere afstand plaats vond en de Londenaren voldoende groene ruimte behielden. In Nederland ontwierp De Casseres al in 1930 voor Zuidoost-Brabant het eerste Nederlandse streekplan, waarin Eindhoven gepresenteerd werd als de kern van een satellietstad (figuur 1.8).

**Streekplan**

**FIGUUR 1.8** Streekplan Eindhoven 1930

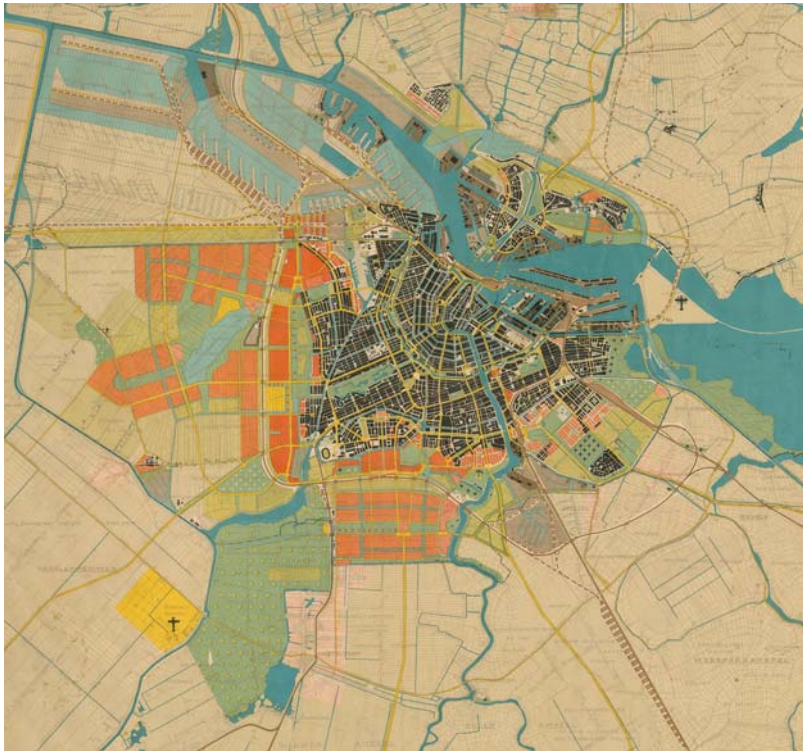


Een andere grote innovatie vond plaats in Amsterdam. Hier werd niet alleen onderscheid gemaakt in schaalniveaus, maar ook in soorten plannen. Het Amsterdams Uitbreidingsplan (AUP) van Van Eesteren uit 1934 was eigenlijk de eerste structuurvisie, waarin in hoofdlijnen aangegeven werd hoe

**Structuurvisie**

Amsterdam zich de daaropvolgende decennia moest ontwikkelen, namelijk langs groene wiggen met daartussen nieuwe open verkavelingsstructuren (figuur 1.9). De buurten en wijken die op korte termijn gerealiseerd moesten worden, kregen een uitwerking in meer gedetailleerde deelplannen (de uitbreidingsplannen) die, uiteraard, moesten corresponderen met het daarboven liggende AUP. Hiermee was het onderscheid tussen de structuurvisie voor de grote lijnen op een hoger niveau en het gedetailleerde bestemmingsplan geboren (zie voor de diverse planvormen paragraaf 2.4). Overigens liep Amsterdam hiermee internationaal voorop. Pas heel veel later werd het gemeengoed zo'n globale structuurvisie te maken en dan vooral voor de hogere schaalniveaus (Rijk en provincie) en de grotere steden. Veel kleine gemeenten maken pas sinds 2008 een structuurvisie, omdat het vanaf toen wettelijk verplicht is.

**FIGUUR 1.9** AUP Amsterdam 1929



In de derde plaats kreeg het denken over stedenbouwkunde een vlucht door de oprichting van de Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) in 1928 door onder anderen Le Corbusier. Vooral het congres uit 1933, onder voorzitterschap van Van Eesteren (die ook verantwoordelijk was voor het AUP), over de functionele stad is zeer invloedrijk geweest. In de vijf voorafgaande jaren hadden internationale onderzoekers enkele tientallen steden op allerlei aspecten geanalyseerd. Dit congres vormde het sluitstuk van dit grootschalige onderzoek en resulteerde in het Handvest van Athene,

**CIAM**

**Handvest van  
Athene**

waarin de belangrijkste vuistregels voor de stedenbouwkunde werden vastgelegd. Eén van die vuistregels was bijvoorbeeld het onderscheiden van de vier hoofdfuncties: wonen, werken, recreatie en verkeer. Het CIAM stond het scheiden van vooral wonen en werken voor, om de leefbaarheid in de wijken te behouden. De industrie was toen immers nog bijzonder vervuilend en lawaaiërig. Deze oproep tot functiescheiding heeft nog lang doorgewerkt in het stedenbouwkundig ambacht, wat ook nadelen heeft. Denk maar aan de vele slaapsteden, waar overdag een doodse stilte heerst.

Lessen uit deze periode kunnen als volgt worden samengevat:

- Op lokaal niveau dient een plan te zijn dat het ruimtegebruik reguleert. Momenteel is dit het bestemmingsplan dat in 2018 vervangen zal worden door het omgevingsplan (zie paragraaf 2.4).
- Om de stedelijke ontwikkeling in goede banen te leiden, moet onderscheid gemaakt worden tussen strategische visies en (later in te vullen) concrete plannen (zie paragraaf 3.4).
- Voor een goede ruimtelijke ordening op lokaal niveau is een visie op regioniveau nodig.

### 1.8.3 De bloeiperiode: van WOII tot de jaren tachtig

In de periode van WOII tot de jaren tachtig werd het stelsel van (verplichte) ruimtelijke plannen opgebouwd. Het begon met het Basisbesluit dat door de Duitse bezetter werd opgelegd. In de jaren zestig werd deze vervangen door de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Eveneens in de jaren zestig verschenen de eerste ruimtelijke nota's. Het ruimtelijk beleid had grote invloed, zoals het bevorderen van de groeikernen. Planning werd steeds meer gezien als een rationeel proces.

#### Basisbesluit

Al voor de oorlog waren er in Nederland ideeën over het instellen van een stelsel van lokale en provinciale plannen die onder een nationaal plan zouden vallen. De Duitse bezetting bracht één en ander in een stroomversnelling. In 1941 nam Duitse bezetter het **basisbesluit**. Nederland werd hiermee een Duitse regio en kreeg een centralistische planning opgedrongen. Op drie niveaus, rijk, provincie en gemeente, moesten ruimtelijke plannen worden gemaakt, waarbij van bovenaf bepaald werd wat erin moest staan. Zo werden de provincies verplicht streekplannen op te stellen. Gemeenten moesten hun ruimtelijke plannen aanpassen aan het provinciale plan. Ook zou er een nationaal plan moeten komen dat weer boven de streekplannen zou staan. De speciaal daartoe opgezette Rijksdienst voor het Nationale Plan maakte in 1942 bekend dat men bezig was met de voorbereiding van zo'n nationaal ruimtelijk plan. Dit voornemen werd na de oorlog voortgezet; men was het immers al voor de bezetting van plan geweest.

Basisbesluit

#### Op zoek naar rationele plannen

De decennia na de oorlog stonden in het teken van de wederopbouw en de verdeling van schaarse grondstoffen. Het Bouwplan en de Industrialisatienota, beide in 1949 verschenen, bestemden alle beschikbare grondstoffen voor de belangrijkste economische trekkers: de grote steden in het westen en de industriële regio's Brabant, Twente en Zuid-Limburg. Ook werd al direct na de oorlog het Centraal Planbureau opgericht: het stimuleren van de economie was van groot belang en het maken van economische prognoses was daarvoor noodzakelijk. Er was in de jaren vijftig een groeiend vertrouwen in het maken van rationele keuzes, met als enige voorwaarde dat er

voldoende informatie voorhanden was. Helaas was er in die jaren tegelijkertijd te weinig geld voor arbeidskrachten om die informatie te vergaren. Het denken over een nationaal ruimtelijk plan werd in die jaren voortgezet. Aanvankelijk was men van mening dat er niet één maar minstens vier nationale plannen nodig waren: voor wonen, voor werken, voor recreatie en voor verkeer. Net als bij een veelkleurendruk zouden deze vier elkaar aanvullen tot één nationaal plan, zo was het idee. Op het rijkswegenplan na, dat al in 1930 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat was gemaakt, kwamen de nationale plannen maar moeilijk van de grond. Vooral door een gebrek aan kennis van het gehele Nederlandse grondgebied. Bovendien bleek het idee van de vierkleurendruk niet te werken: juist het integraal op elkaar afstemmen van de ruimtelijke functies geeft een plan meerwaarde. In de buurt van woningen moet ruimte gereserveerd worden voor (groene) recreatie en voorzieningen. Industrie werd weliswaar gescheiden, maar is tegelijkertijd afhankelijk van arbeidskrachten en consumenten in de nabijheid. In de praktijk zijn er in deze periode wel degelijk spijkers met koppen geslagen. Naast de woningbouw, die een bewonderenswaardige groei doormaakte, had de voedselproductie prioriteit. Het proces om door een rationele inrichting van het platteland tot een grotere voedselproductie te komen (de ruilverkaveling – zie paragraaf 7.4) werd verfijnd. In 1954 werd hiervoor een wet aangenomen, die vooral in de jaren zestig en zeventig tot een revolutionaire verandering van het aanzicht van het landelijk gebied heeft geleid. Ook de grote inpolderingen, die voor en tijdens de oorlog al plaatsvonden, gingen gewoon door: Oostelijk Flevoland viel bijvoorbeeld in 1957 droog en werd het thuis voor een aantal uiterst zorgvuldig geselecteerde boeren.

### **1965: Wet op de Ruimtelijke Ordening**

Een nationaal plan kwam er niet, maar in 1960 verscheen de *Nota inzake de ruimtelijke ordening*, die later de Eerste Nota is gaan heten. Het probleem dat hierin centraal stond, was de groei van de steden in de Randstad die ten koste ging van de andere delen van het land. Ook vreesde men voor congestie in het westen van het land. Spreiding van de welvaart door premieregelingen was het belangrijkste instrument: bedrijven en inwoners werden gestimuleerd zich buiten de Randstad te vestigen. Tegelijkertijd wilde men in de Randstad voorkomen dat er al te grote stedelijke gebieden ontstonden. Elke Nederlander moest binnen vijf minuten in een groene ruimte kunnen zijn. Behoud van het Groene Hart was daartoe een belangrijk streven. Ook de angst voor metropoolvorming speelde een rol. Om te voorkomen dat zich in Nederland een Parijs of Londen ontwikkelde, met alle problemen van dien, werd ingezet op een multipolaire ontwikkeling, dat wil zeggen meerdere stedelijke kernen (polen) naast elkaar in plaats van één grote stad.

De nota was dus uit nood geboren en was eerder een beleidsdocument dan een nationaal plan. De daaropvolgende nota's zijn niet alleen inhoudelijk maar ook van karakter heel anders. Wel is men deze documenten altijd nota's en later structuurvisies blijven noemen om aan te geven dat er geen sprake is van een werkelijk nationaal plan.

In de decennia na de oorlog zocht men naar manieren om de plannen op de verschillende schaalniveaus elkaar te laten versterken. De mate van detaillering was daarbij een belangrijk item, maar ook de wijze waarop de plannen op elkaar moesten worden afgestemd. Hoe kon men ervoor zorgen dat gemeentelijke plannen strookten met de nationale nota en tegelijkertijd erkennen dat de meeste gebiedskennis op gemeentelijk niveau aanwezig was?



De **Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)** uit 1965 trachtte daarop een antwoord te geven. Hierin werd het planstelsel neergelegd, waarvan veel kenmerken nu nog steeds gelden:

- Alleen gemeenten konden een voor iedereen bindend bestemmingsplan maken (dit is met de laatste wetwijziging in 2008 genuanceerd).
- De nationale nota's moesten worden goedgekeurd door het parlement.
- Het streekplan (de huidige provinciale structuurvisie) vormde het schakelplan tussen de nationale nota's en de gemeentelijke plannen. Het streekplan werd gezien als de belangrijkste schakel in de verticale coördinatie: het afstemmen van de ruimtelijke plannen van de verschillende overheidsniveaus (zie paragraaf 4.4).

De WRO weerspiegelt twee belangrijke maatschappelijk trends. In de eerste plaats de democratisering. Voor alle plannen was het verplicht een inspraakprocedure te doorlopen, zodat burgers voor hun belangen konden opkomen.

In de tweede plaats was de WRO sterk decentraal van opzet, in tegenstelling tot het basisbesluit uit 1941. Het subsidiariteitsbeginsel vond ingang. Dit beginsel betreft het uitgangspunt dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld. Alles wat door lagere overheden kon worden bepaald, kwam ook onder hun bevoegdheid. Het bestemmen van gronden was iets wat gemeenten het beste konden doen. Het Rijk en de provincies kregen de plicht plannen te maken die zorgden voor afstemming op de hogere schaalniveaus.

### **Tweede Nota Ruimtelijke Ordening**

In de jaren zestig werd de verstedelijking bijna onbeheersbaar. De babyboomers zochten zelfstandige woonruimte en de groeiende welvaart en automobiliteit zorgden voor ongekende vestigingsmogelijkheden. En niet alleen de volkshuisvesting vroeg om steeds meer ruimte, ook het verkeer, de economische groei en de recreatiebehoefte groeiden. Steeds meer besefte men dat alle geldstromen en plannen die door de verschillende sectoren gemaakt en beheerd werden, op elkaar moesten worden afgestemd. Dit is het vraagstuk van de horizontale coördinatie (zie paragraaf 4.4). De ruimtelijke ordening werd gezien als het vakgebied waarbinnen deze afstemming het best vorm kon krijgen. De aard van de ruimtelijke ordening was namelijk anders dan die van de verkeerskunde, volkshuisvesting enzovoort, omdat in ruimtelijke plannen altijd al met allerlei activiteiten rekening moest worden gehouden.

In 1966 volgde al de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening. Demografisch onderzoek had namelijk uitgewezen dat Nederland in 2000 20 miljoen inwoners zou tellen (!). Dit noopte tot een langetermijnvisie, waarin de spreiding van al die nieuwe Nederlanders gestalte kon krijgen. Voortbordurend op de inzichten uit de Eerste Nota wilde men geen grote metropool, maar het andere uiterste was ook een schrikbeeld: sprawl (de gelijkmatige spreiding van woningen over een heel groot gebied). De Tweede Nota koos daarom voor een middenweg, die **gebundelde deconcentratie** werd genoemd. Belangrijk onderdeel vormden de **groeikernen** – dorpen op enige afstand van de grote steden die de overloop van die steden konden opvangen. Plaatsjes als Purmerend, Spijkenisse, Zoetermeer en Nieuwegein maakten de daaropvolgende decennia dan ook een ongekende inwonergroei door. Daarnaast achtte men het visueel onderscheid tussen de afzonderlijke steden

Wet op de  
Ruimtelijke  
Ordening (WRO)

1

Subsidiariteits-  
beginsel

Tweede Nota  
Ruimtelijke  
Ordening

Gebundelde  
deconcentratie  
Groeikernen

van groot belang voor het psychisch welbevinden van de inwoners. Met dit doel streefde men naar het aanwijzen van bufferzones: beschermde, van stedelijke ontwikkeling gevrijwaarde stukken groen tussen de steden. Op een kaart werden de nieuwe uitbreidingswijken per stad letterlijk in blokjes getekend. Men koos bewust voor spreiding: het ontstaan van één grote miljoenenstad wilde men voorkomen door alle grote steden in de Randstad en ook daarbuiten te laten groeien.

Uiteraard is deze 'blokjeskaart' (figuur 1.10) nooit gerealiseerd. In de eerste plaats kwam het besef dat Nederland de 20 miljoen inwoners nooit zou halen. In de tweede plaats bleek het onmogelijk op nationale schaal vast te leggen waar mensen veertig jaar later zouden moeten (willen) wonen.

**FIGUUR 1.10** Blokjeskaart Tweede Nota Ruimtelijke Ordening



Het intekenen van een toekomstige situatie zoals in de Tweede Nota was gedaan, bleek als planmethode niet te werken. Hoeveel onderzoek je ook doet, zo besepte men, de toekomst blijft altijd in grote onzekerheid gehuld. Maar hoe hiermee om te gaan? Onder invloed van onder andere de bestuurskunde kwam er heel veel aandacht voor het planningsproces: het onderscheiden van fases, de volgorde in de fasering, de alomvattendheid of juist het pragmatisme dat moest worden aangehangen (zie paragraaf 5.4). Vanaf dat moment bleken er twee kanten aan de planologie te zitten: de binnenkant (het planningsproces en het beleid) en de buitenkant (de inrichting). De planoloog werd hiermee behalve ontwerper en onderzoeker steeds meer een procesontwerper of beleidsmedewerker, die niet alleen verstand moest hebben van inrichting, maar ook van planning en fasering.

### **Derde Nota Ruimtelijke Ordening**

De Derde Nota Ruimtelijke Ordening is een voorbeeld van een plan waarbij de ideale procesvormgeving en de alomvattendheid uiteindelijk tot een onhandelbaar product hebben geleid. Voor verschillende gebieden (stad en

land) moesten uitwerkingen in structuurschetsen komen; voor verschillende sectoren structuurschema's. Uiteindelijk namen alle delen van de nota tezamen ongeveer de helft van een kastplank in beslag en duurde het vijftien jaar voor alle delen in de Tweede Kamer waren aangenomen.

Inhoudelijk werd er in de periode een flinke draai gemaakt. Het groeikernen-beleid werd in eerste instantie uitgebouwd, geperfectioneerd en toen de suburbanisatie tot volle wasdom was gekomen door de welvaarts- en mobiliteitsgroei, werd deze keurig in de groeikernen geacommodeerd. De centrale steden hadden echter zwaar te lijden onder deze ontwikkeling: een eenzijdige arme en verouderde bevolking bleef achter en kromp steeds verder in. De steden verloederden en konden hun voorzieningenniveau en openbare ruimte nauwelijks nog op orde houden. Bovendien begon men ook de nadelen van alle opgeroepen automobiliteit in te zien – het werk verhuisde namelijk niet mee naar de groeikernen. In de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden (het laatste deel van de Derde Nota uit 1983) werd het roer dan ook omgegooid. Niet de groeikernen, maar de grote stad krijgt weer alle aandacht. Mede door het Rijk gefinancierde stadsvernieuwing moest ervoor zorgen dat de oude wijken weer opgeknapt werden, zodat jonge hoogopgeleide inwoners zich weer zouden willen vestigen. Daarnaast moest nieuwbouw voortaan in of aan de stad gerealiseerd worden. Men streefde vanaf toen naar de 'compacte stad'.

Compacte stad

De lessen voor de planvorming uit deze periode zijn kort samen te vatten in de volgende punten:

- Voor de afstemming van ruimtelijke plannen op diverse schaalniveaus en met het beleid van diverse sectoren is een planstelsel nodig (zie paragraaf 4.4)
- Bij ruimtelijke planvorming heeft men altijd te maken met onzekerheden. Daarom is het niet alleen belangrijk aandacht te besteden aan de inrichting, maar ook aan het proces (zie paragraaf 5.4).

#### 1.8.4 Kritiek op de effectiviteit en de vraag naar de uitvoering: de jaren tachtig tot 2010

Vanaf de Tweede Wereldoorlog was het de ruimtelijke planning voor de wind gegaan. Er was een planningsstelsel neergelegd dat een bijna landsdekkende invulling had gekregen op drie schaalniveaus. De ruimtelijke ordening had de belangrijke taak gekregen om al het beleid van de andere sectoren op elkaar af te stemmen. En men had goed nagedacht over het ideale proces om tot het beste ruimtelijke plan te komen.

Tot de vraag werd gesteld wat nu eigenlijk het effect was van al die ruimtelijke plannen. Zag Nederland er nu zoveel beter uit dan wanneer deze plannen niet bestaan hadden?

De vraag naar de effectiviteit van de ruimtelijke plannen bestond eigenlijk uit twee vragen:

- Leiden ruimtelijke plannen tot een meetbare verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?
- Hoe kon men ervoor zorgen dat plannen ook uitgevoerd werden?

Om op deze vragen een antwoord te vinden, zijn allerlei veranderingen doorgevoerd in het planstelsel en de wetgeving, maar ook in de taakverdeling van de betrokken actoren. Deze veranderingen worden hierna beschreven.

## Meetbaarheid van de effecten

In de eerste plaats was er de vraag hoe je het effect kon meten: waren de doelen die nagestreefd werden niet meestal te vaag? En als men al tot concrete doelen kwam, waren dat dan wel de juiste doelen? Deze vraag werd mede ingegeven door de kritiek die er in de jaren zestig en zeventig was ontstaan op ruimtelijke ingrepen als de ruilverkaveling en de bouw van wijken als de Bijlmermeer. Veel steden hadden cityvorming toegepast: oude buurten moesten wijken voor een modern centrum met kantoren, nieuwe winkelcentra en verkeersaders. Al in 1961 publiceerde Jane Jacobs haar boek *The life and death of great American Cities* waarin zij ageerde tegen de grote rationele ingrepen, die de planners en stedenbouwkundigen toentertijd initieerden. Juist kleinschaligheid, functiemenging en veel 'ogen op straat' zorgden voor een levendige stad. Jacobs raakte een gevoelig punt. Veel stedelijke vraagstukken bleken te complex om enkel vanuit een afstandelijke, rationele visie aan te pakken.

Bovendien bleek de stad over een soort zelforganiserend vermogen te beschikken: burgers waren ook zelf in staat oplossingen te bedenken en hun gedrag vormde een belangrijke factor in de wijze waarop plannen in de realiteit bleken te werken. Mc Loughlin definieerde de stad daarom als een systeem in plaats van een organisme. Wilde men daarvoor nog wel eens als een chirurg snijden in het stedelijke weefsel om bijvoorbeeld de mobiliteit te bevorderen, Mc Loughlin wees op de reacties en tegenreacties die dat opriep en de schadelijke gevolgen die dat weer had voor allerlei gebieden binnen de stad. De stad was zoveel complexer dan men ooit had aangenomen: een complex systeem met zelforganiserende burgers. Of beter nog: een samenhang van meerdere complexe systemen op meerdere schaalniveaus.

Hoe kon men objectief vaststellen dat een ingreep in die complexe systemen tot meer ruimtelijke kwaliteit zou leiden? Dit leidde tot de discussie wat ruimtelijke kwaliteit precies inhield; een discussie die nog altijd voortduurt. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) wordt ruimtelijke kwaliteit voor het eerst gedefinieerd:

Het ruimtelijk beleid is er op gericht de *gebruikswaarde* van een gebied te vermeerderen, de *belevingswaarde* te verhogen en de *toekomstwaarde* te vergroten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen.

Deze wat vage definitie heeft sindsdien tot talloze pogingen geleid de begrippen te concretiseren en manieren te verzinnen om deze vast te stellen en te gebruiken bij het inrichten van gebieden en de sturing daarvan. Hierop wordt in paragraaf 7.6 verder ingegaan.

## Uitvoerbaarheid van plannen: de overheid als afhankelijke partner

Een ander probleem was de uitvoerbaarheid van plannen. Heel veel plannen werden simpelweg niet uitgevoerd. Waarom niet? Omdat de overheid die de plannen maakte slechts een van de partners was die bepaalden wat er met de Nederlandse ruimte gebeurde. Om plannen te kunnen uitvoeren, had de overheid de medewerking nodig van heel veel maatschappelijke organisaties en van burgers c.q. grondeigenaren. Deze afhankelijkheid is de afgelopen decennia alleen maar groter geworden. De overheid heeft niet alleen minder geld, maar heeft ook veel van haar taken naar de markt geschoven. De woningcorporaties zijn bijvoorbeeld verzelfstandigd, net als de

Nederlandse Spoorwegen. Hierdoor wordt de directe invloed van de overheid op de ruimtelijke inrichting steeds kleiner.

Het inzicht van deze afhankelijkheid leidde ertoe dat de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) een heel ander karakter kreeg dan de Derde Nota. We noemen enkele belangrijke wijzigingen:

- In de eerste plaats maakte de Vierde Nota een eind aan de pogingen om allesomvattend te zijn. De nota was uiterst selectief in wat zij als een rijkstaak zag en wat aan andere partijen overgelaten kon worden. Hiermee werd duidelijk gemaakt dat het Rijk niet overal zorg voor kon dragen; dat andere partijen ook verantwoordelijkheden droegen. Het stimuleren van de economische groei was zo'n rijksverantwoordelijkheid. Althans, waar het de sterkste economische gebieden betrof. De Randstad werd aangewezen als de belangrijkste economische motor, waar het hele land van mee kon profiteren. Investeringsdienden dan ook daar plaats te hebben. Vooral de mainports (de Rotterdamse haven en Schiphol) en de achterlandverbindingen waren van eminent belang om Nederland Distributieland zich te laten ontwikkelen. Binnen de rest van Nederland werden enkele stedelijke knooppunten aangewezen: steden als Arnhem-Nijmegen en Tilburg-Breda, die binnen hun regio als groeimotoren konden fungeren. Voor het overige gold: regio's op eigen kracht. Hier waren het de regio's zelf die, meegetrokken door de groeimotoren, moesten zorgen voor hun economische ontwikkeling. Dit was in korte tijd een tweede grote inhoudelijke kentering, namelijk van spreiding van de ruimtelijke investeringen naar concentratie. Ook de zorg voor de dagelijkse leefomgeving werd aan andere partijen overgelaten.
- De Vierde Nota was niet alleen selectiever, maar maakte ook gebruik van wervende beelden. Door de beleidsdoelstellingen te vertalen in aantrekkelijke planconcepten (zie paragraaf 3.4) kon men de diverse partijen overtuigen van de noodzaak van een bepaalde ruimtelijke inrichting. De concepten van de Mainports en van Nederland Distributieland openden de weg naar mega-investeringen zoals de Betuwelijn en de hogesnelheidslijn (hsl).
- Steeds vaker werden belangrijke partijen tijdens de planvorming geconsulteerd. Een belangrijke vernieuwing van de Vierde Nota bleek later het Gebiedsgericht Milieubeleid, waarvoor een aantal zeer verschillende ROM-gebieden (ruimtelijke ordening en milieu) werd aangewezen, van Schiphol tot het Limburgse Mergelland. Deze gebieden kenmerkten zich door grote ruimtelijke en milieuproblemen. Als experiment werden binnen deze gebieden bepalende partijen bij elkaar gebracht die samen moesten komen tot een integrale visie en bijpassende maatregelen. Hoewel dit niet leidde tot snelle oplossingen, zorgde het wel voor draagvlak voor het geformuleerde beleid en werden de ROM-gebieden in het algemeen gezien als een succes. Het Gebiedsgericht Milieubeleid kan dan ook gezien worden als de kweekvijver van de tegenwoordig zo belangrijke praktijk van gebiedsontwikkeling (paragraaf 7.4 en 10.4).
- De **effectiviteit van de globale plannen** en sectorale beleidsprogramma's kon worden vergroot wanneer de overheid zelf enkele (strategische) projecten tot uitvoering bracht. De Vierde Nota introduceerde daartoe de sleutelprojecten. Doel was nieuwe bedrijvigheid te trekken door zelf als rijk grote projecten op de kaart te zetten, zoals de Betuwelijn, de hsl, de vijfde Schipholbaan en de Tweede Maasvlakte. Uiteindelijk zouden deze projecten als vliegwiel kunnen functioneren, waardoor de rest van de visie gemakkelijker zou worden opgepakt door andere partijen.

Vierde Nota  
Ruimtelijke  
Ordening

1

Regio's op eigen  
kracht

ROM-gebieden

Effectiviteit  
plannen

## VINEX

Hoe ingenieus de Vierde Nota ook was, tijdens de vaststellingsprocedure viel het kabinet en de nota is nooit van kracht (vigerend) geworden. Het nieuwe kabinet wijzigde de plannen enigszins en bracht een nieuwe nota uit: de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). De hiervoor genoemde grote lijnen bleven in stand, maar er kwam meer aandacht voor de groeiende behoefte aan woningen; niet zozeer door een extreme bevolkingsgroei, zoals in de jaren zestig, maar door huishoudensverduunning. Deze woningen dienden volgens het principe van de compacte stad in of bij de centrale steden gebouwd te worden. Het Rijk wees daarvoor de belangrijkste zoekgebieden aan. En zo ontstonden de beroemde Vinex-wijken. Het na-deel van dit aanwijzen van gebieden bleek al snel, want veel projectontwik-kelaars kochten de gronden en konden aan de bouw flink geld verdienen. Als reactie hierop zijn gemeenten daarna steeds vaker zelf gronden gaan kopen die tot woonwijken of werkgebieden ontwikkeld moesten worden, het zogenoemde actieve grondbeleid (zie paragraaf 6.4).

De VINEX was daarnaast meer nog dan zijn voorganger gericht op duurzaamheid en een belangrijk doel was het terugdringen van de automobili-teit. Naast het bouwen bij de bestaande stad om het woon-werkverkeer te verminderen, kwam dat ook tot uiting in het ABC-locatiebeleid. Dit hield in dat bedrijven die veel personeel en/of bezoekers trokken zich moesten ves-tigen op locaties bij een hoofdstation (een A-locatie), zodat deze mensen makkelijk met het openbaar vervoer konden komen. Bedrijven die geen mensen trokken, maar wel veel goederen over de weg konden zich het bes-te vestigen op een snelweglocatie (een C-locatie). De B-locaties lagen tus-sen de beide uitersten in.

Voor het landelijk gebied introduceerde de VINEX het koersenbeleid, waarbij onderscheid gemaakt werd tussen gebieden die gevrijwaard moesten wor-den van stedelijke en (agro-)industriële ontwikkeling en gebieden waar dat in meer of mindere mate wel kon worden toegestaan. Dit beleid was echter zeer mager uitgewerkt en het wordt sindsdien aan provincies en gemeenten overgelaten om de inrichting van het buitengebied te sturen. Ook de Euro-pese Unie speelt hierin een rol. Het landbouwbeleid is steeds minder ge-richt op het geven van prijsgaranties aan boeren en steeds meer op het bevorderen van samenwerking om het buitengebied leefbaar en duurzaam te houden.

Tegelijkertijd lanceerde het toenmalige ministerie van LNV de Ecologische Hoofdstructuur: een beleid waarbij natuurgebieden met elkaar verbonden werden door robuuste verbindingzones om de soortenrijkdom meer kan-sen te geven. Dit beleid wordt, in enigszins verzwakte vorm, nog steeds vormgegeven en sluit in zijn aard ook goed aan op een belangrijk ander Eu-ropees beleid, namelijk de Natura 2000 (zie hoofdstuk 8).

## De Vijfde Nota

Begin jaren negentig werd Nederland opgeschrikt door de (dreigende) over-stromingen van de grote rivieren. Waterveiligheid was sinds de aanleg van de Deltawerken geen issue meer binnen de ruimtelijke ordening en werd overgelaten aan de waterbeheerders. Nu bleek echter dat de rivieren zo nu en dan meer ruimte nodig hadden dan zij, ingekaderd als zij op veel plekken waren, kregen. Er moest ruimte vrijgemaakt worden voor wateropvang. En deze wateropvangprojecten moesten goed op elkaar afgestemd zijn.

VINEX

ABC-  
locatiebeleid

Tegelijkertijd bleek de recreatieve sector in de welvarende jaren negentig op te bloeien als nooit tevoren. Huisjesparken en golfbanen schoten als paddenstoelen uit de grond. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening begon dan ook met een berekening, een onderbouwing en een beeld van alle benodigde ruimte die de diverse functies vereisten: de ruimteclaims (zie paragraaf 1.1). Hieruit bleek dat Nederland simpelweg te klein was om alle ruimteclaims te huisvesten. De nota legde dan ook een sterke nadruk op efficiënt ruimtegebruik; met name door meervoudig ruimtegebruik – diverse functies moesten eenzelfde gebied gebruiken (zie paragraaf 3.4). Daarnaast introduceerde de nota strenge grenzen voor stedelijke ontwikkelingen (de rode contouren) en grenzen om gebieden waar absoluut geen ontwikkelingen meer plaats mochten vinden (de groene contouren). De nota heeft het in de Tweede Kamer nooit gehaald. Enerzijds omdat het kabinet viel, anderzijds omdat deze geen rekening hield met de tijdsgeest. Ruimtelijke ordening diende tot stand te komen in gesprek met belangrijke actoren, zo was de algehele overeenstemming, die sinds de VINO en VINEX alleen maar gegroeid was. Maar de Vijfde Nota kwam tot stand binnen het ministerie. Zo kon het dat deze nota vasthield aan de compacte stad, terwijl belangrijke partijen zoals de werkgeversorganisaties VNO-NCW, gesteund door het ministerie van Economische Zaken juist verstedelijking rond belangrijke verbindingen wilden propageren. Er ontstond een patstelling op rijksniveau, waardoor het tot 2006 duurde eer er weer een nieuwe nationale nota kwam. In de tussentijd werden veel problemen opgepakt door provincies en gemeenten en door andere ministeries. De crisis in de landbouw bijvoorbeeld, veroorzaakt door de uitbraken van diverse dierziektes en de door de sector veroorzaakte milieuproblemen in de kwetsbare zandgebieden, kreeg vorm in het reconstructiebeleid (zie paragraaf 7.4). Ook het beleid rond de grote rivieren, waarbij op allerlei wijzen ruimte geschapen werd voor overtollig water in tijden van (extreem) hoge rivierstanden, werd in deze tijd krachtadig ter hand gepakt (zie paragraaf 9.4).

### **Nota Ruimte: decentralisatie en ontwikkelingsplanologie**

Met de Nota Ruimte (2006) kreeg het rijksbeleid voor ruimtelijke ordening wederom een geheel nieuwe vorm. Het politieke klimaat veranderde fors in de eerste jaren van deze eeuw door de snelle opkomst van een nieuwe politieke stroming, in het begin vertolkt door Pim Fortuijn en de LPF. Deze nieuwe rechtse beweging maakte een nieuwe visie op planning mogelijk met veel aandacht voor economische ontwikkeling en verder een zo klein mogelijke rol van de nationale overheid. De nota kende naast de vertrouwde planconcepten van de mainports ook nieuwe concepten, zoals de Brainport (Eindhoven) en de Greenports (enkele voor de agrarische sector belangrijke innovatieve concentraties). De stedelijke netwerken leken een aardig compromis te vormen tussen de compacte stad en de corridors. Daarnaast was dit concept ook een oproep aan steden tot onderlinge afstemming en samenwerking. In plaats van zich te verliezen in concurrentie moesten ze hun eigen sterke punten ontwikkelen en elkaar versterken. In de Randstad ging men bijvoorbeeld al langer uit van een taakverdeling tussen de industriële havenstad Rotterdam, de dienstestad Utrecht, de hofstad Den Haag en het hart van de financiële dienstverlening en culturele ontwikkeling Amsterdam. Ook de steden in Twente en Brabant zouden een soortgelijke taakverdeling moeten nastreven (zie paragraaf 4.1).

Deze oproep was tekenend voor de aard van de Nota Ruimte. Veel minder werden hierin uitspraken gedaan of beelden geschetst van hoe Nederland

eruit zou moeten zien in 2030. Veeleer werd de nadruk gelegd op het HOE: door decentralisatie – meer taken naar gemeenten en provincies, die zich in de notalozе jaren immers bewezen hadden. En door de markt. De macht van met name grote projectontwikkelaars was in de eerste jaren van deze eeuw al sterk toegenomen. De Nota Ruimte legde hun weinig restricties op. De nota is dan ook tot stand gekomen in de jaren dat men in de ban was van de **ontwikkelingsplanologie**. Deze stroming zette zich af tegen de ‘toelatingsplanologie’ die slechts toestond wat niet verboden was (en dat was alles waar geen toestemming voor verkregen was). De toelatingsplanologie had geen oog voor de kansen die gebieden boden, waardoor ontwikkelingen veel te vaak in de kiem gesmoord werden. Door marktpartijen en burgers meer vrijheden te geven bij de inrichting van hun omgeving zouden deze gebiedskansen veel beter benut worden.

Een andere reden om als (rijks)overheid een stapje terug te doen was de omarming van de eerder genoemde systeemtheorie van Mc Loughlin. Wanneer de ruimtelijke ordening zo onvoorspelbaar is doordat zich hierbinnen allerlei onvoorspelbare reacties en tegenreacties voordoen, dan is het onmogelijk om als rijk als centrale regisseur op te treden.

### **Wet ruimtelijke ordening 2008**

In 2008 onderging de wet uit 1965 een zeer grote wijziging. Hoezeer het beleid ook gericht was op decentralisatie; de wet kende ook een duidelijke centralisatie. Niet langer konden alleen gemeenten bestemmingsplannen vaststellen. Ook het Rijk en de provincie kreeg die bevoegdheid in de vorm van een inpassingsplan. Met name voor de aanleg van infrastructuur bleek het moeilijk (en kostbaar) om alle gemeenten tot medewerking te dwingen dan wel te verleiden.

Daarnaast werden naast het Rijk en de provincies ook gemeenten verplicht tot het opstellen van structuurvisies. Ze mochten zelf kiezen welke vorm deze kregen en hoe ze tot stand moesten komen. De meeste gemeenten kozen voor een strategisch indicatief document dat enkele decennia vooruitkeek – naar het voorbeeld van bestaande structuurplannen. Bij de totstandkoming werden allerhande stakeholders en ook representanten van de bevolking betrokken. Des te vervelender was het dat veel van deze zo zorgvuldig tot stand gekomen structuurvisies al na een paar jaar verouderd bleken. De tijden bleken namelijk rap te veranderen.

### **De regio en het regionale gat**

Het planstelsel met drie schaalniveaus (rijk, provincie en gemeente) is nooit meer losgelaten; ook niet met de grote wetswijziging van 2008. Hoewel er feitelijk een schaalniveau bij gekomen is in de vorm van de Europese Unie (zie paragraaf 8.5). Dit wil niet zeggen dat deze driedeling nooit ter discussie heeft gestaan. Uitentreden heeft men zich op het ‘gat van de regio’ gestort. Dit wil zeggen dat er veel afstemmingsproblemen zijn op de schaalniveaus tussen de officiële overheidslagen. Het regionale gat is echter moeilijk, zo niet onmogelijk op te vullen omdat regio’s er per thema of zelfs per vraagstuk anders uitzien. De bereikbaarheid van een stad wordt bijvoorbeeld bepaald door het verkeersnetwerk in de regio daaromheen. Echter niet alleen door het verkeersnetwerk, maar ook door de hoeveelheid mensen die van en naar die betreffende stad willen reizen. Het gebied dat de bereikbaarheid van de stad bepaalt, is een heel ander gebied dan dat waarom zich gemeentegrenzen of provinciegrenzen bevinden. Een dergelijk vraagstuk vraagt dus om een plan dat de bestuurlijke gebieden doorkruist.



Lang dacht men dat men dan de bestuurlijke gebieden moest aanpassen. Maar dat is geen oplossing. De gebieden waarbinnen de vraagstukken zouden kunnen worden opgelost zijn namelijk niet statisch – ze verschuiven voortdurend: door verandering in de bevolking of de arbeidsmarkt en door ruimtelijke ingrepen. Zo heeft de aanleg van een nieuwe verbinding direct invloed op de afbakening van het gebied. Het koppelt het gebied bijvoorbeeld aan een belangrijke doorgangsroute, die dan ook tot het gebied gaat behoren. Na aanleg van de verbinding zou dat betekenen dat ook de bestuurlijke grenzen weer moeten veranderen; een haast ondoenlijke zaak. Bovendien vragen bijvoorbeeld watervraagstukken, afstemming van woningbouw en energievoorziening, om weer een andere regionale indeling. Dit vraagstuk van het regionale gat heeft tot nu toe tot twee manieren geleid waarop getracht wordt ermee om te gaan:

- 1 door samenwerking tussen gemeenten
- 2 door gebiedsontwikkeling

#### *Ad 1 Samenwerking tussen gemeenten*

Gemeenten maken een gezamenlijke visie op hun gebied en werken deze uit in afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling en de ruimtelijke ingrepen. Het nadeel hiervan is dat de democratische controle op veel beslissingen te wensen overlaat: de gemeenteraad heeft te weinig zicht en te weinig invloed op de wijze waarop die beslissingen genomen worden. Bovendien hebben gemeenten een onoverzichtelijke kluwen aan regionale samenwerkingsverbanden: elk inhoudelijk thema vraagt immers om een ander gebied en dus om andere samenwerkingspartners.

#### *Ad 2 Gebiedsontwikkeling en afstemming in programma's*

Bij gebiedsontwikkeling gaat het erom noodzakelijke ingrepen tot stand te brengen op zodanige wijze dat alle betrokken partijen tevreden zijn. Het gaat dus niet om algemeen beleid of om wetgeving, maar om realisatie. En het gaat altijd om een specifiek afgebakend gebied waar een urgent vraagstuk speelt. Voor dat gebied worden plannen gemaakt waaraan zo veel mogelijk partijen – dus ook marktpartijen en burgers – meewerken. Gebiedsontwikkeling is integraal, dat wil zeggen dat niet alleen gestreefd wordt naar het oplossen van dat ene urgente vraagstuk, maar dat alle ontwikkelingen in het gebied met elkaar in samenhang worden bekeken (zie paragraaf 10.4). De afstemming tussen de opgaven vindt plaats in programma's (zie paragraaf 9.4).

Belangrijke lessen uit deze periode zijn:

- Een effectieve visie maakt gebruik van wervende beelden, taal en concepten (zie paragraaf 3.4).
- Voor het realiseren van een gewenst toekomstbeeld is het soms nodig om als overheid enkele projecten die als vliegwiel kunnen fungeren, zelf uit te voeren. Deze projecten moeten wel op elkaar afgestemd zijn (zie paragraaf 9.4).
- Om urgente vraagstukken effectief aan te kunnen pakken, is een inspanning nodig op gebiedsniveau: actoren dienen zich in een gebied gezamenlijk over een integrale afweging te buigen, want zij zijn bij de realisatie afhankelijk van elkaar (zie paragraaf 7.4).
- De (Rijks)overheid moet selectief zijn in de doelen die men wil bereiken. Veel kan aan gemeenten en de markt worden overgelaten. Deze hebben meer oog voor de kansen; zo kan ontwikkelingsplanologie ontstaan in

plaats van toelatingsplanologie. Tezamen met een gebiedsgerichte aanpak kan dat leiden tot integrale gebiedsontwikkeling nieuwe stijl (zie paragraaf 10.4).

### 1.8.5 De nieuwe werkelijkheid: 2010 tot heden

Sinds de crisis is het vakgebied enorm veranderd. Op rijksniveau is flink bezuinigd op de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door het wegstrepen van het budget voor de inrichting van het landelijk gebied. Het Rijk decentraliseert meer en meer taken naar gemeenten. Tegelijkertijd is er sprake van een terugtrekkende overheid op alle niveaus, die meer overlaat aan bedrijven en burgers.

Verder streeft het Rijk naar een steeds verdergaande integratie van verschillende ruimtelijk relevante beleidsgebieden. Gemeenten staan sinds de crisis voor grote uitdagingen om hun ruimtelijk beleid vorm te geven met een nieuwe rol voor henzelf, de burgers en andere betrokkenen.

We behandelen hierna de SVIR, die zorgt voor integratie en bundeling van beleidsgebieden. De Omgevingswet komt kort aan de orde. Ten slotte bespreken we een aantal veranderingen die zich voordoen op lokaal niveau.

#### Integratie en bundeling op rijksniveau

#### SVIR

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2011 is voor het eerst al het beleid voor mobiliteit en ruimtelijke ordening in één nota gebundeld. Deze nota is de opvolger van de Nota Ruimte én de Nota Mobiliteit en is geschreven in het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarin de voormalige ministeries van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) en Verkeer en Waterstaat waren opgegaan. De SVIR schetst een toekomstperspectief, maar benadrukt dat deze vooral tot stand komt door het samenspel van burgers, bedrijven en gemeenten. Het toekomstperspectief is een concurrerend, bereikbaar, veilig en leefbaar Nederland.

Om de *concurrentiekracht* te bevorderen kiest de SVIR ervoor te investeren in de belangrijkste stedelijke regio's. Dit zijn de motoren. Deze moeten optimaal bereikbaar zijn en hier moet plaats zijn voor bedrijven in de topsectoren (zie paragraaf 4.3). Voor de concurrentiepositie is het eveneens noodzakelijk om de energievoorziening en de energietransitie te garanderen en te bevorderen.

*Bereikbaarheid* is een belangrijke randvoorwaarde voor concurrentiekracht. Daarnaast bevat de nota de belangrijkste doelstellingen van het mobiliteitsbeleid, zoals het in stand houden van de infrastructurele hoofdnetwerken van weg, water en spoor en het beter benutten van de capaciteit van het mobiliteitssysteem (zie figuur 1.11). Dat alles gebeurt in de eerste plaats om personen zich gemakkelijker en efficiënter te laten verplaatsen en het goedertransport te verbeteren.

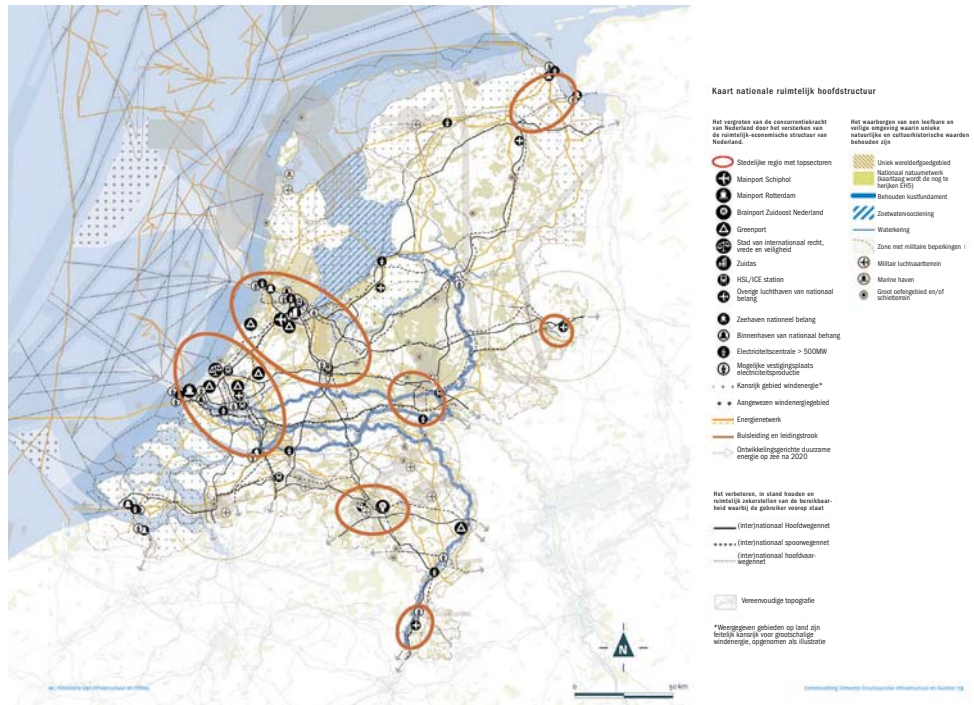
Traditioneel besteedt het mobiliteitsbeleid veel aandacht aan verkeersveiligheid. Een geheel andere soort *veiligheid* is de externe veiligheid. Het vervoer van gevaarlijke stoffen dient met de grootste voorzichtigheid te geschieden; zeker in (de buurt van) het stedelijk gebied. Externe veiligheid behelst daarnaast ook gevaarlijke objecten als kerncentrales en vuurwerkopslagplaatsen.

Waterveiligheid is, gezien de klimaatverandering, van toenemend belang (zie paragraaf 9.3).

Tot de *leefbaarheidsaspecten* behoort in de eerste plaats de milieukwaliteit of breder: de omgevingskwaliteit. Het gaat om schone lucht, water en bo-

dem, maar ook om geluid- en geurhinder. Leefbaarheid wil ook zeggen: aandacht voor cultuurhistorie (zie paragraaf 3.3) en natuur (paragraaf 8.3). Niet vallende onder de drie hoofddoelen, maar toch zeer belangrijk is het streven naar een goede ruimtelijke ordening. Het belangrijkste instrument hier is de ladder van duurzame verstedelijking (paragraaf 6.3).

FIGUUR 1.11 Nationale ruimtelijke hoofdstructuur uit de SVIR



## Omgevingswet

In 2018 zal hoogstwaarschijnlijk de Omgevingswet van kracht worden. De wet richt zich op het bevorderen van een goede en gezonde fysieke leefomgeving. Alle wetten die het omgevingsbeleid beïnvloeden, zoals de Wro, de Waterwet en de Natuurwet, worden in één wettelijk kader gebundeld (figuur 1.12). Ook de wildgroei aan algemene maatregelen van bestuur (AmvB's) wordt teruggebracht tot slechts drie of vier. Hiermee wil het Rijk zorgen voor de nodige vereenvoudiging van de juridische voorwaarden voor ruimtelijke ontwikkeling (zie paragraaf 4.4).

De Omgevingswet zal ook grote invloed hebben op de gemeentelijke praktijk. Het bestemmingsplan zal namelijk vervangen worden door het omgevingsplan (zie paragraaf 2.4): een digitaal plan waarbij burgers en bedrijven met één druk op de knop inzicht moeten krijgen in wat wel en niet mogelijk is aan ruimtelijke ontwikkelingen op een specifieke locatie. Veel gemeenten zijn druk bezig met deze verregaande integratie van al hun ruimtelijke instrumenten in één ruimtelijk plan.

FIGUUR 1.12 Omgevingswet ministerie



### Veranderingen op lokaal niveau

Veel van het ruimtelijk beleid wordt tegenwoordig overgelaten aan gemeenten in samenwerking met burgers en bedrijven. Gemeenten zien zich echter sinds de crisis voor een aantal enorme problemen gesteld. Het Rijk is aan het bezuinigen, maar ook door andere redenen is er op gemeentelijk niveau minder geld beschikbaar. Veel gemeenten zijn in de loop van de jaren financieel afhankelijk geworden van hun ruimtelijke ontwikkelingen. Zij voerden een actief grondbeleid: zij kochten grond op om dit te (laten) ontwikkelen en konden de grond veel duurder verkopen. Gemeentelijke organisaties profiteerden in zijn geheel van de inkomsten van het grondbedrijf (zie paragraaf 6.4).

Sinds de crisis zitten sommige gemeenten en ook andere grondeigenaren met grote grondreserves, waarnaar geen vraag is, omdat de vraag naar ruimte om allerlei redenen niet overal meer het aanbod overstijgt (zie paragraaf 2.3). Verlaten gebieden in centrale delen van de stad, die eerst moeiteloos gevuld werden door nieuwe woningen, winkels of kantoren, blijven nu soms braak liggen. De omvang van de leegstand en braakliggende terreinen verschilt per gemeente en gebied, maar heeft overal een negatieve invloed op de sfeer en de identiteit van de stad. Een belangrijke opgave is om hier een invulling aan te geven; al is het maar tijdelijk. Dit vergt meer flexibiliteit van de ruimtelijke ontwikkeling, maar ook meer aandacht voor de wensen van de eindgebruiker.

Niet alleen gemeenten hebben echter een stap terug moeten doen, ook veel vaste partners van gemeenten, waaronder projectontwikkelaars en woningcorporaties, hebben het heel moeilijk. Gemeenten zullen dus op zoek moeten gaan naar nieuwe partners, zoals burgercollectieven en andere lokale initiatieven. Enerzijds zullen gemeenten hun ruimtelijke instrumenten zo flexibel moeten maken dat initiatieven mogelijk gemaakt worden. Anderzijds zullen zij ook initiatieven moeten aanjagen door vraag en aanbod bij elkaar te brengen en organisaties uit te nodigen tot initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling.

Deze verschuiving van ruimtelijke ordening als overheidstaak naar ruimtelijke ontwikkeling als gemeenschappelijke taak is nog steeds gaande. De voorwaarden hiervoor, uitnodigingsplanologie, de flexibele stad en organische ontwikkeling, worden in paragraaf 10.4 nader toegelicht.

De ruimtelijke ontwikkeling staat daarnaast nog voor andere belangrijke opgaven: denk aan het verduurzamen van de energievoorziening en het klimaatbestendig maken van steden. Hier spelen allerlei technologische ontwikkelingen een belangrijke rol, ook wel gevat onder de noemer 'smart city' (zie paragraaf 10.3). Het verwerken van grote hoeveelheden data (big data) in ruimtelijke informatiesystemen en -modellen gaat steeds sneller en gemakkelijker. Dit maakt het mogelijk om ter plekke (3D) inrichtingsalternatieven te ontwerpen. Sociale media en open data (het gratis ter beschikking stellen van data) kan ook bewoners een grotere rol laten spelen in het formuleren van opgaven en het kiezen van oplossingen daarvoor.

Open data

Veel steden zijn bezig te experimenteren met de mogelijkheden die de nieuwe technologieën bieden. Drones worden ingezet om de waterkwaliteit te meten, smart grids zorgen voor een efficiënt energieverbruik, realtime data verplaatsingsgegevens worden gebruikt om het fietsnetwerk te verbeteren. In alle gevallen is het balanceren tussen wat technisch mogelijk is en wat inwoners ook daadwerkelijk gebruikt willen zien. Het schrikbeeld is de too smart city: de stad waarin burgers geen privacy meer hebben en in hun gedrag gestuurd worden door technologie; de stad die bovendien zeer kwetsbaar is voor storingen en doelbewuste sabotage.

Belangrijke lessen uit deze periode zijn:

- Niet alleen plannen, maar ook de ruimtelijke inrichtingen zelf moeten flexibel zijn om met toekomstige onzekerheden om te kunnen gaan.
- De ruimtelijke ontwikkeling is afhankelijk van particuliere initiatieven: van bedrijven, maar ook van burgers. Gemeenten dienen dit te stimuleren en te regisseren door de toepassing van uitnodigingsplanologie.
- Ruimtelijke ingrepen kennen steeds minder een vast begin- en eindpunt. In plaats van afgebakende projecten moeten gemeenten om leren gaan met continue veranderingsprocessen.

Deze lessen hebben de afgelopen jaren tot veel discussies geleid die nog niet zijn uitgekristalliseerd. In paragraaf 10.4 wordt hierop nader ingegaan.

# Samenvatting

1

- ▶ Ruimtelijke ordening is het zo goed mogelijk aanpassen van de fysieke leefomgeving aan de eisen van de maatschappij. Hiervoor moet in de toekomst gekeken worden, want de fysieke leefomgeving laat zich niet snel aanpassen en ingrepen blijven tot op lange termijn gevolgen hebben. Ook het beheer van die fysieke ruimte behoort tot de ruimtelijke ordening. Planologie is de wetenschap die de kennis aanreikt voor het maken van ruimtelijke plannen en het voorbereiden van ingrepen. Van ruimtelijke ontwikkeling spreekt men als er daadwerkelijk iets verandert in de fysieke leefomgeving. Hierbij zijn veel soorten deskundigen betrokken, zoals milieukundigen, bouwkundigen en verkeerskundigen. Ruimtelijke ordening en planologie vereist kennis op tal van aspecten, die in dit boek ingedeeld zijn in zes kennisgebieden:
  - kennis van de fysieke leefomgeving: de type gebieden (WAAR)
  - kennis van het gebruik van de leefomgeving: de functies (WAT)
  - kennis van de doelstellingen waarnaar gestreefd wordt door ingrepen in de leefomgeving (WAAROM)
  - kennis van de wijze waarop in de ruimte ingegrepen kan worden (de realisatie) maar ook de wijze waarop de maatschappelijke activiteiten gestuurd kunnen worden om te komen tot een gewenste ruimtelijke ordening (HOE)
  - kennis van de verschillende betrokken personen, organisaties en overheden: de actoren (WIE)
  - kennis van de tools om tot ruimtelijke plannen en ingrepen te komen (WAARMEE)
- ▶ Het vakgebied van de ruimtelijke ordening en planologie is pas in de vorige eeuw ontstaan, maar al vanaf de oudheid worden er op planmatige wijze ruimtelijke ingrepen gedaan, zowel in steden als daarbuiten. Sinds 1901 bestaat er bij stedelijke uitbreidingen een wettelijke plicht om een ruimtelijk plan te maken. De wijze waarop ruimtelijke plannen tot stand én tot uitvoering komen heeft zich daarna steeds verder ontwikkeld. Vijf tijdperken worden beschreven:
  - de periode voor 1901
  - het begin van de planning: 1901 tot WOII
  - de bloeiperiode: van WOII tot de jaren tachtig
  - kritiek op de effectiviteit en de vraag naar uitvoering: de jaren tachtig tot 2010
  - de nieuwe werkelijkheid: vanaf 2010
- ▶ Sinds enkele jaren heeft het vakgebied door allerlei ontwikkelingen een behoorlijke transformatie ondergaan, die nog steeds voortduurt. Deze is veroorzaakt door onder andere de snelle technologische ontwikkelingen,

de opkomst van de initiatiefrijke burger, de terugtrekkende overheid en natuurlijk de economische crisis, die tot hele andere financiële verhoudingen heeft geleid. De nadruk komt daarbij meer te liggen op ruimtelijke ontwikkeling (het doen van ingrepen) dan op ruimtelijke ordening (het zorgen voor een bij de maatschappelijke eisen passende fysieke leefomgeving).