

P. 13/82

- Directieraad
- Beleidsberaad
- Planningberaad
- Afd. P (+ secr.)
- Afd. Lv (+ secr.)
- Afd. Mb (+ secr.)

Onderwerp: Plan in openbaar bestuur: - "ruimtelijke kwaliteit"

Doel : Discussie over thema: probleemveld II - ruimtelijke profilering
in Planningberaad van 17 jan.; informatie van Directieraad

1. In de discussie van het Planningberaad over de probleemvelden van de ruimtelijke ordening op 1 december 1981 (zie notitie 8/81 Vermeulen) is ingehaakt op de gedachte (notitie 37/81 Wardenaar) dat de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting het centrale begrip is voor de visie waaruit de ruimtelijke ordening dient te geschieden. Optimalisatie in afweging van alternatieven moet worden nagestreefd om het geheel meer te laten zijn dan de som der delen.
Een dergelijke afweging heeft niet allen betrekking op het minimaliseren van de nadelige effecten van een ingreep, maar op "de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving"
Tot zover zijn het slechts kreten, kreten die weliswaar de essentie van de ruimtelijke ordening raken, maar die eveneens snel vervagen wanneer ze niet nader voor gebruik geschikt worden gemaakt. Deze notitie is bedoeld om het begrip "ruimtelijke kwaliteit" te operationaliseren.
2. Voor de ontwikkeling van het begrip "kwaliteit" wordt teruggegrepen op het tweede deel van het basisdoel van de ruimtelijke ordening: "het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ekologische kondities dat de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd".
Het eerste deel van het basisdoel, "wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht te laten komen" onderschrijven we nadrukkelijk maar willen we in deze notitie niet verder uitwerken. De verworvenheden van de structuurschema's en -schetsen worden in andere probleemvelden bediscussieerd. Leidraad voor die discussie zou moeten zijn dat de planningsstructuur zo zou moeten zijn opgezet dat het resultaat niet leidt tot de minst nadelige, maar tot de best denkbare oplossing.
3. Teruggrijpend op het tweede deel van het basisdoel komen als kernbegrippen naar voren: diversiteit, samenhang en duurzaamheid. Deze begrippen zijn aan elkaar gekoppeld en geven wanneer zij nader worden ingevuld een beschrijving van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. Voorwaarde is wel dat onder deze begrippen worden gerelateerd aan zowel het fysisch milieu als aan de daarmee verbonden vormen van ruimtegebruik. In de notitie 1 / 3 / 1 van Bloemberg, Bussink en Drexhage wordt het tweede basisdoel verengd tot "ekologische waarden" van de ruimte. In onze optiek zou juist enige verbreding moeten plaatsvinden waardoor we niet alleen de gebouwde omgeving tot het fysisch milieu willen rekenen, maar tevens de vormen van grondgebruik die hun stempel drukken op het fysisch milieu. Door die verbreding zullen we in staat blijken het ruimtelijk facet in z'n volle breedte in beschouwing te nemen.

De diversiteit geeft aan dat een bepaalde verscheidenheid aan elementen in het ruimtelijk patroon moet worden nagestreefd. Met samenhang wordt aangegeven dat de elementen niet los van elkaar staan maar relaties met elkaar hebben, van elkaar afhankelijk kunnen zijn en dat één element het andere soms kan domineren. Dit stelsel van relaties kan ook aangeduid worden met het begrip ruimtelijke structuur. Met duurzaamheid wordt bedoeld op een bepaalde mate van stabiliteit in het ruimtelijke patroon en in de onderlinge relaties tussen elementen. Het tijds- en beheersaspect komt daarbij om de hoek kijken.

Deze drie begrippen zouden tezamen een dusdanige beschrijving van een ruimtelijk alternatief moeten geven dat kan worden beoordeeld in hoeverre dat ruimtelijk alternatief een bijdrage levert aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting.

4. De diversiteit van het fysisch milieu wordt in de eerste plaats bepaald door de natuurlijke processen. De mens heeft van deze verscheidenheid gebruik gemaakt en daaraan een extra faktor toegevoegd. Door inrichting, beheer en gebruik van de van nature aanwezige milieutypen is de verscheidenheid in de afgelopen eeuwen langzaam groter geworden. Geheel nieuwe landschappen zoals de droogmakerijen, de polders en de stedelijk/industriële milieus werden in het bestaande proces gevoegd. Dit alles resulteerde in een rijke belevingswereld, die niet alleen kunstenaars inspireerde, maar ook aanknopingspunten biedt voor maatschappelijke activiteiten in de rekreatieve en produktieve sfeer. De diversiteit aan ruimtetypen en aan ruimtegebruiksvormen is als het ware het ruimtelijk kapitaal waarover we beschikken. Het heeft de mens en de natuur eeuwen gekost dit kapitaal op te bouwen. Wij kunnen er gebruik van maken en het aanvullen, we kunnen het ook enkele generaties opsouperen.

Diversiteit is moeilijk aantoonbaar en meetbaar. Ook is het moeilijk rationeel te beschouwen. We zouden het kunnen zien als informatie, als het ruimtelijk genenpakket van de samenleving. De identiteit van ons land wordt erdoor bepaald, maar ook heeft het een directe betekenis als voorraad aan keuzemogelijkheden voor ruimtegebruik. Wanneer een ruimtelijk alternatief getoetst wordt op zijn efficiëntie op korte termijn zal vrijwel steeds de eenvoudige, rationele oplossing de voorkeur verdienen. In het perspectief van de lange termijn-ontwikkeling zal echter de meer ingewikkelde, gedifferentieerde oplossing te prefereren zijn. De reden hiervoor is dat deze laatste oplossing aanknopingspunten biedt voor nieuwe ontwikkelingen onder gewijzigde omstandigheden. Te veel van deze aanknopingspunten zijn bedolven onder opspuitzand, weggeschoven door bulldozers, platgespoten en gerooid door ontginners. Juist de niet-rationele verscheidenheid bepaalt in hoge mate de toekomstwaarde. Het toeval speelt daarbij een grote rol.

Deze, of een soortgelijke opvatting van diversiteit vormt de achtergrond van vele richtlijnen in de planning: streven naar milieudifferentiatie (oorspronkelijk m.b.t. stedelijke milieus), handhaven van ecologische en landschappelijke verscheidenheid, bescherming van zeldzame planten diersoorten. Deze richtlijnen kunnen op verschillende schaalniveaus verschillende betekenis hebben. Voor de nationale ruimtelijke ordening gaat het erom een kader te vormen op nationaal schaalniveau, waaraan nieuwe ontwikkelingen kunnen worden getoetst. In hoeverre tasten dergelijke ontwikkelingen de diversiteit op nationaal schaalniveau aan, in hoeverre wordt een bijdrage geleverd aan groei van de diversiteit.

5. De samenhang geeft aan dat relaties tussen verschillende ruimtegebruiksvormen nodig zijn voor het goed functioneren ervan. Bepaalde relaties kunnen zelfs essentieel zijn voor de aanwezigheid en het voortbestaan van bepaalde ruimtegebruiksvormen. Voorbeelden daarvan zijn de watertoevoer naar landbouwgebieden, de reiniging van bovenstroomse lozingen opdat benedenstroomse natuurgebieden kunnen blijven voortbestaan. De relaties kunnen op een bepaalde wijze worden gerangschikt:
- ekologische relaties, zoals bijvoorbeeld de relaties in gradiënt-situaties en de relaties tussen fourageergebieden en slaagebieden;
 - visueel-ruimtelijke relaties, zoals bij de overgang stad-land die soms natuurlijk-vloeiend geschiedt (tuindorpen) of soms een verstoord patroon heeft (afvalbelten etc.).
 - relaties tussen vormen en ruimtegebruik, zoals wonen-werken, heide-akker, produktie-konsumptie etc. Veel ruimtelijke problemen zijn ontstaan door de schaalvergroting, de relaties konden alleen nog in stand gehouden worden door grotere afstanden te overbruggen, hetgeen met een toename van het ruimtebeslag gepaard is gegaan.
 - relaties tussen fysisch milieu en de vorm van het ruimtegebruik. De ontwikkeling van het ruimtegebruik heeft zodanige vorm aangenomen dat een steeds toenemende loskoppeling ontstaan is tussen de gebruiksvorm en de grondslag van het fysisch milieu. Vanwege economische eisen en vanwege toenemende eisen aan de kwaliteit van het voedsel bijvoorbeeld zal weer een nadrukkelijke koppeling optreden tussen de geschiktheid van de grond en het gebruik dat ervan gemaakt wordt.

Er worden in de ruimtelijke planning verschillende richtlijnen gehanteerd die betrekking hebben op het regelen van samenhang van relaties. De stadsgewesten zijn gericht op het bevorderen van samenhang tussen woonmilieu en verzorgingsmilieu, tussen wonen en werken. De verkeers- en vervoersplanning richt zich geheel op het tot stand brengen van relaties. Het streven naar verweving van functies in het landelijk gebied is een streven gericht op het behouden en bevorderen van samenhang tussen vormen van ruimtegebruik onderling. We kunnen onder dit streven echter ook het bevorderen van de samenhang tussen ruimtegebruik en fysisch milieu vatten. Naast deze positieve relaties wordt in de ruimtelijke ordening noodgedwongen steeds meer aandacht aan negatieve relaties zoals hinder, vervuiling, verstoring, aantasting, vernieling geschonken. Deze negatieve relaties vragen om afstand, om scheiding en buffering, aspecten die steeds meer de keuze van ruimtelijke alternatieven bepalen. Een bouwlokatie als Hoofddorp kan eigenlijk als zodanig worden gezien: deze ligt niet in de open ruimte, niet in of dicht tegen een natuurgebied, niet in de geluidzone van Schiphol, niet boven een aantal leidingsstroken en niet in een drinkwaterwingebied. Maar wat is de samenhang van deze lokatie met stedelijke gebieden van Haarlem en Amsterdam, met het recreatiegebied Spaarnwoude, met het landschap van de Haarlemmermeerpolder? We zouden, evenals voor diversiteit een toetsingskader moeten ontwikkelen van positieve ruimtelijke relaties die behouden of tot stand gebracht moeten worden. Zoals hiervoor bleek zitten veel v.d. bouwstenen voor zo'n kader reeds-min of meer verstopt- in de doelstellingen en richtlijnen van schetsen en schema's. We zouden ze daaruit kunnen zeven en in relatie tot elkaar kunnen plaatsen.

6. De duurzaamheid geeft aan dat continuïteit van beheer voor vele vormen van ruimtegebruik van belang is. De duurzaamheid van maatregelen is gericht op het behoud van de diversiteit en de samenhang. Het behoud hoeft niet alleen op zaken gericht te zijn die in het verleden hun beslag hebben gekregen, het kan ook gericht zijn op het behoud van keuzemogelijkheden voor de toekomst.
- Het centraal stellen van het begrip duurzaamheid in de ruimtelijke planning houdt nauw verband met de toekomstgerichtheid en met de onzekerheden betreffende die toekomst. Wanneer we bijvoorbeeld een oplossing zoeken voor de verweving van landbouw en natuur, dan kan de Relatienota als een belangrijk instrument naar voren komen. We kunnen er echter een vraagteken bij zetten of met dit instrument een duurzame oplossing wordt geboden. De financiële mogelijkheden worden hier een bepalende faktor. Zoals we nu reeds zien kunnen die mogelijkheden met de tijd snel teruglopen. De 200.000 ha worden nu nog steeds als uiteindelijk doel gezien, maar of we dat halen wordt sterk betwijfeld. Het is niet denkbeeldig dat op den duur zelfs de voorrangsinventarisatiegebieden zullen "eroderen" bij gebrek aan geld en enthousiasme. Een duurzame oplossing van de relatie landbouw - natuur kan slechts gevonden worden door de landbouwkundige inrichting en bedrijfsvoering structureel aan te passen.
- Een oplossing vinden voor het mestoverschot in de zandgebieden biedt waarschijnlijk een meer duurzaam perspectief voor behoud van natuur- en landschapswaarden dan het afsluiten van beheersregelingen. Overigens zullen we ook vanuit het natuurbeheer naar duurzame oplossingen moeten streven. Het ideaal van de ongerepte natuur kunnen we in verband beter vergeten. Behoud van te kleine natuurgebiedjes is op de lange duur ook verspilling van geld en energie, wanneer deze gebieden niet deel uitmaken van een ecologische infrastructuur die we bewust in stand houden en ontwikkelen.
- Ook in de stedelijke omgeving spelen dergelijke overwegingen: het dilemma van sloop of renovatie, de aandacht voor het beheer en onderhoud van de stedelijke structuur, het probleem van de verhouding tussen huurprijs en kwaliteit van de nieuwbouwwoningen, de vergankelijkheid van stedenbouwkundige trends (hoogbouw, neo-truttigheid). Steeds weer komt het tijdsaspect om de hoek kijken. Wij zijn van mening dat de ruimtelijke ordening dan een zware taak heeft om, ondanks de (politieke) aantrekkelijkheid van het wegnemen van urgente noden, toch de meer duurzame oplossingen te propageren.

7. Slot

Deze notitie probeert enkele centrale begrippen in de ruimtelijke ordening te identificeren, welke inhoud zouden kunnen geven aan het facet ruimtelijke ordening. Het uitgangspunt is dat ruimtelijke ordening "meer dan coördinatie alleen" is. We hopen met deze aanzet een discussie los te maken over deze inhoud en mogelijk een aantal handvaten voor ontwerp en toetsing van ruimtelijke plannen. Het gaat uitdrukkelijk niet om nieuwe concepties, die veel beloven maar uiteindelijk moeilijk realiseerbaar zijn. Het gaat ook niet om het ontketenen van een begrippenstrijd. Wel gaat het om het bevorderen van een gezamenlijk begrip van onze taak als ruimtelijke ordenaars.

Dit lijkt een eerste vereiste wanneer we de ruimtelijke ordening naar buiten toe duidelijker willen profileren.

Deze notitie vormt een eerste aanzet voor een dergelijke profilering.

! Vraag aan het Planningberaad: Of en zo ja hoe op deze aanzet moet worden voortgebouwd ?