





RO calendarium

75 jaar nationaal ruimtelijk beleid

hadden ook een planbureaufunctie. In 2002 werd ‘studie’ losgekoppeld van beleid: het Ruimtelijk Planbureau **RPB** werd opgericht; binnen het ministerie richtten het directoraat-generaal Ruimte **DGR**, later Ruimte en Water **DGRW** zich op beleidsuitvoering.

De ‘werkplaats’ was eerst ondergebracht in het ministerie van **Wederopbouw**. Daarna in het ministerie voor Volkshuisvesting en **RO VRO**, waar de M van Milieu bij kwam **VROM**. Sinds 2010 is RO gecombineerd met Water binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu **I en M**.

Ambtelijke adviesraden zoals de Vaste Commissie **VC**, de Rijksplanologische Commissie **RPC** en Commissie voor Duurzame Leefomgeving **CDL** zijn belangrijke interdepartementale ‘voorportalen’ voor beslissingen in de ministerraad geweest. De **ICES** (Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking) adviseerde over bestedingen die werden gedaan uit de grote pot met geld van aardgasbaten en bestond uit secretarissen-generaal van diverse ministeries. Daardoor werden besluiten over inhoud en geld losgekoppeld. Momenteel fungeert de Commissie Infrastructuur en Milieu **CienM** als ‘voorportaal’ voor alles wat met het ministerie van I en M te maken heeft. Maatschappelijke adviesraden kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven. Wat begon als de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening **RARO** werd **VROMraad**, en is nu opgegaan in de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur **RLI**. Tegelijk ging het Ruimtelijk Planbureau op in het Planbureau voor de Leefomgeving **PBL**. Daaraan kun je aflezen dat RO steeds minder een unieke werkplaats is met een eigen organisatieveld om zich heen, en steeds meer onderdeel van een breder terrein dat als ‘leefomgeving’ kan worden gekenschetst.

Literatuur

A.J. van der Burg, ‘Nationale ruimtelijke ordening in Nederland van 1924 tot 2012’, *Nova Terra*, april 2012, blz. 46-57.

Canon Ruimtelijke Ordening: *www.canonro.nl*

H. van der Cammen en L. de Klerk, *Ruimtelijke ordening; van grachtengordel tot Vinex-wijk*, 2003

A. Faludi en A. van der Valk, *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century*, 1994.

vakke soms inhoudelijke bijstellingen). Onderscheid is gemaakt naar schaalniveau: door verschenen talloze andere rapporten en studies. De eerst afgebeelde nota’s zijn een wat kunstmatige keuze, omdat deze als zodanig niet zijn goedgekeurd maar wel voortkwamen uit de eis van de kamer (Motie-Andriessen 1957) dat de regering haar beleid uiteen zou gaan zetten. In de ‘Ontwikkeling van het Westen des Lands’ en ‘Het westen... en overig Nederland’ van 1956 - samen met het Centraal Planbureau gemaakt - stonden beleidsideeën die vervolgens in de Eerste en Tweede Nota RO (1966) als beleid werden voorgelegd.

Instrumenten

De nationale ruimtelijke ordening heeft bijzondere instrumenten ontwikkeld. Omdat vanaf het begin een coördinerende rol was voorzien, te midden van andere departementen en met provincies en gemeenten, en niet de rol van uitvoerend departement, is geld meestal geen belangrijk instrument geweest. Invloed op geld van anderen was wel belangrijk. Wetgeving is zoals gebruikelijk de basis van de eigen plannen en de invloed op beleid van andere overheden. Die is betrekkelijk simpel: een Wet ruimtelijke ordening regelt procedures voor het maken van plannen door rijk, provincies en gemeenten. De inhoudelijke ideeën van het rijk kunnen langs allerlei wegen doorwerken, de juridische is er daar een van. In de huidige Wro van 2008 zijn een BARRO en een Ministeriële Regeling gemaakt waarin een beperkt aantal grote rijksbelangen worden geborgd. Daarnaast bevat de Wro regelingen over het grondbeleid van gemeenten. Geld was een onrustig bezit. Afen toe was er geld op de eigen begroting, zoals voor stadsreconstrctie. Politieke pogingen tot een structureel eigen budget in de jaren 2000 resulteerden alleen in twee budgetten om complexe inrichtingsprojecten van de grond te krijgen (BIRK en Nota Ruimte Budget).

Iconen

In 2009 is een Canon van de ruimtelijke ordening in Nederland opgesteld met 35 iconen. In het calendarium staan de iconen waarbij het rijk een zeer aanzienlijke rol heeft gespeeld. Deze selectie geeft een beeld van de invloed van het rijksbeleid op de ruimtelijke werkelijkheid van Nederland.

Organisatie

De kern van de organisatie wordt gevormd door een ‘werkplaats’. Oorspronkelijk de Rijksdienst voor het Nationale Plan **RNP** later omgedoopt tot Rijksplanologische Dienst **RPD**. Deze voerden beleid uit en

van het inhoudelijke ruimtelijke beleid die door de Kamer zijn goedgekeurd. Tussendoor verschenen talloze andere rapporten en studies. De eerst afgebeelde nota’s zijn een wat kunstmatige keuze, omdat deze als zodanig niet zijn goedgekeurd maar wel voortkwamen uit de eis van de kamer (Motie-Andriessen 1957) dat de regering haar beleid uiteen zou gaan zetten. In de ‘Ontwikkeling van het Westen des Lands’ en ‘Het westen... en overig Nederland’ van 1956 - samen met het Centraal Planbureau gemaakt - stonden beleidsideeën die vervolgens in de Eerste en Tweede Nota RO (1966) als beleid werden voorgelegd. De zogenaamde Derde Nota is niet één nota maar een reeks die in 1973 begon met de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening. Die nota’s gaven vooral handen en voeten aan uitvoering van de Tweede Nota. In het calendarium staat als belangrijk voorbeeld daarvan de ‘Structuurschets voor de landelijke en stedelijke gebieden’ die midden jaren tachtig – na ellenlange procedures – beleid vastlegde voor verstedelijking, openluchtrecreatie, natuur en landschap. Kortom, voor het hele palet van de ruimtelijke inrichting van stad en land, maar zonder de vervoersinfrastructuur. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening die daarna volgde werd net niet door het parlement vastgesteld; wel de afgebeelde Vierde Nota Extra (Vinex, 1993) en de daarop volgende Actualisering van Vinex (Vinac, 1998).

Daarna volgde een turbulente periode waarin de Vijfde Nota (niet afgebeeld) met het paarse kabinet over de rand viel en fors aangepast als Nota Ruimte werd vastgesteld (2006), en later door een nog weer anders gekleurd kabinet wordt aangevuld met het programma Mooi Nederland en de Structuurvisie Randstad 2040. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) is, tenslotte, een geheel nieuw product, waarin ook het mobiliteitsbeleid is opgenomen.

Beleidsconcepten

Ruimtelijke ordening herkent men aan het gebruik van concepten die in kernachtige bewoordingen en beelden uitdrukken wat beoogd wordt. Of ze altijd effectief zijn geweest is hier niet aan de orde, wel welke lange tijd hebben gegolden als uitdrukkingen van het beleid (met onder de opper-

Met dit beleid in uitvoering - Betuwelijn, Maasvlakte II, Zuidtangent Haarlem-Amsterdam Zuidoost, VINEXwijken zoals Leidsche Rijn – wordt rond 2000 nieuw beleid voorbereid voor een vijfde ‘Grote Nota’. In 2002 valt echter het kabinet en wordt een forse koersverandering (o.a. decentralisatie) ingezet. Die viel te lezen in de Nota Ruimte. Voorafgaand daaraan was ook al de rijksorganisatie ingrijpend veranderd: de planbureaufunctie van de Rijksplanologische Dienst werd opgeheven en een onafhankelijk Ruimtelijk Planbureau werd opgericht. De WRO wordt flink vernieuwd, met daarin grondbeleid dat in 2008 in werking treedt. Er is grote politieke instabiliteit en ook de welvaart komt onder druk - onze ‘tweede gouden eeuw’ loopt onverwachts op zijn eind.

2010 is een volgend markant jaar. Het kabinet besluit tot een decentralisatie en deregulering die verder gaat dan ooit (in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, SVIR). Een ingrijpende herziening van de wetgeving in het hele fysieke domein wordt in voorbereiding genomen (voor een nieuwe Omgevingswet). Tegelijk wordt het ministerie van VROM opgeheven en de RO ondergebracht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu in het directoraat-generaal Ruimte en Water.

Ministers

De ruimtelijke ordening in Nederland is gevormd onder leiding van ministers uit alle stromen van de nationale politiek, met uitzondering van de communisten en enkele kleine partijen als DS’70. We tellen 9 × PvdA, 7 × CDA (= 3 × KVP, 2 × ARP, 1 × CHU, 1 × CDA), 6 × VVD, 2 × D’66, 1 × CU, 1 × partijloos. Sommige minister waren vakman op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling toen zij begonnen (zoals Schut). Twee waren twee keer minister (Witte en Winsemius), veruit de meesten bleven slechts één periode aan het roer. En soms maar kort, als interim (Nypels in 1982). De langst zittende minister was Witte (KVP, 7 jaar).

Grote beleidsnota’s

Er zijn veel beleidsnota’s verschenen. Sommige hebben een bekende naam gekregen (‘Vinex’ voorop). Voor de eenvoud geeft het calendarium de belangrijkste kapstokken

dienst voor het Nationale Plan in 1941. Dit is het begin van ruimtelijke ordening op rijksniveau. Ook werden regels vastgesteld, onder andere voor de provinciale organisatie, voor streekplannen en voor bouwen in natuurgebieden. In de jaren daarna is gewerkt aan de uitbouw van de organisatie, het regelen van wetgeving en het scheppen van inhoudelijk beleid.

Tegen 1970 is de opbouw voltooid als er een wet Ruimtelijke ordening is (WRO, in 1965), een grote dienst en flankerende organen, en als al twee ‘grote nota’s’ over de ruimtelijke ordening door de regering zijn geproduceerd (in 1960 en 1966). Rond 1970 begint er ook geld te komen, met name voor rijksbufferzones, groeikernen en stadsvernieuwing. Zo worden resultaten van RO-beleid zichtbaar. De culturele schok van de jaren zestig werkt door in de wettelijke regeling voor publieksparticipatie, die in 1971 een plaats kreeg in Planologische Kernbeslissingen (PKB), en een decennium later werd verankerd in de WRO (1985). De ruimtelijke ordening heeft er veel werk aan om allerlei soorten grootschalig ruimtegebruik met structuurschema’s goed ruimtelijk in te passen, zoals vliegvelden en elektriciteitsleidingen, en om er voor te zorgen dat provincies en gemeenten goede streekplannen en bestemmingsplannen maken. De nadruk komt daarbij steeds meer op het volgen van de juiste procedures te liggen in plaats van op de inhoud. De beide oliecrises (1973 en 1979) zorgen voor een ongunstig klimaat waardoormidden jaren tachtig de ruimtelijke dynamiek afneemt. Rond 1990 komt er nieuw elan in het ruimtelijke beleid en even later ook geld (dankzij het aardgas). De ergste economische nood is voorbij en er is weer perspectief, namelijk de vorming van een Europa zonder grenzen met één grote Europese binnenmarkt (‘Europa 1992’). De Vierde Nota RO legt een ambitieus programma neer van groeiende Mainports, met achterlandverbindingen naar België en Duitsland, en steden die tot knooppunten moeten uitgroeien. Daaraan voegt de Vierde Nota Extra de ‘dubbeldoelstelling’ voor verbetering van het milieu toe en een reusachtig verstedelijkingsprogramma voor heel Nederland voor de periode 1995-2005, later verlengd tot 2010. Voor de bekende ‘Vinex-locaties’ kwam ruim rijksgeld beschikbaar.

RO calendarium

Het RO calendarium geeft een overzicht van de geschiedenis van de nationale ruimtelijke ordening tussen 1940 en 2015. Elke rij in het overzicht gaat over een belangrijk onderdeel van die geschiedenis. De eerste rij geeft een beeld van de maatschappelijke ontwikkelingen. De tweede rij geeft een overzicht van alle ministers en de kleur van hun kabinet. Zij zijn immers de eerst-verantwoordelijken voor het gemaakte beleid. **Blaauw** staat voor liberaal/confessionele kabinetten, **Rood** voor sociaal-democratisch/confessioneel, **Paars** voor sociaal-democratisch/liberaal. De inhoud van het beleid staat in nota’s van de regering die het parlement heeft aanvaard. In rij drie staan de ‘grote nota’s’. De beleidsdoelen daarin werden samengevat in concepten. Die staan in rij vier. Instrumenten zijn nodig voor de uitvoering; in rij vijf staan wetgeving en geld. De zesde rij laat zien welke wisselingen er geweest zijn in de ‘werkplaats’ waar het rijksbeleid gemaakt en uitgevoerd werd, met als kern beleidsdirecties in een ministerie en daaromheen adviesraden en planbureaus. Uiteindelijk ‘land’ beleid op allerlei plekken in Nederland. De meest opvallende ruimtelijke veranderingen zijn hier weergegeven. Het zijn ‘iconen’ uit de Canon van de Ruimtelijke Ordening (zie ook *www.canonro.nl*): plekken die kenmerkend zijn voor veel soortgelijke plaatsen in het land die mede onder invloed van het beleid zo geworden zijn als ze nu zijn.

Markante jaren

Het nationale ruimtelijke beleid is langzaam gegroeid en niet in een keer als een samenhangend systeem ontworpen. Er zijn periodes van geleidelijke opbouw van nieuw beleid te onderscheiden en periodes waarin vooral eerder bedacht beleid in de praktijk wordt gebracht. Rond sommige jaren gaan ontwikkelingen heel snel. Die jaren van omslag zijn 1940, 1970, 1990, 2000 en 2010. Die jaartallen moeten ruim worden genomen, want nieuw beleid parlementair vaststellen neemt altijd enige jaren in beslag.

In 1940 verscheen het advies van de Commissie-Frederiks waarin het opstellen van een nationaal plan werd aanbevolen, gevolgd door de oprichting van de Rijks-

Dit is een publicatie van

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

September 2012