

De stedelijke ontwikkeling in de Derde Nota Ruimtelijke Ordening

J. G. Lambooy

Nog net voor het verstrijken van het jaar 1973 heeft de Regering deel 1 van de Derde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening aan de Kamer aangeboden: de Oriënteringsnota. Ondanks het feit, dat het verstedelijkingsvraagstuk als zodanig pas in deel 2 (dat voor einde 1974 is voorzien) speciaal aan de orde zal worden gesteld, worden reeds nu talrijke stedelijke problemen aangeduid.

In de navolgende beschouwing zal ik ingaan op de positie van de stad in de Oriënteringsnota.

De stad in de overheidsnota's

De onlangs overleden hoogleraar Steigenga heeft jaren lang de overheid verweten, dat zij een anti-urbanisatiebeleid voerde. De Tweede Nota (1966) ging inderdaad niet uit van de gewenstheid van een stimulering van de grotere steden. Integendeel, de spreiding stond primair.

De houding ten opzichte van de grote stad was echter ook weer niet zo negatief, dat deze hoe dan ook moest worden beknot. Wel was de houding gekenmerkt door een groot optimisme betreffende de autonome groeikracht van de grote steden en van de gehele Randstad.

De sociale en economische spankracht werd zo groot geacht, dat afremming niet als een aantasting werd gezien, doch slechts als correctie, waarbij de groei gemakkelijk zou kunnen worden heen-geleid naar de stimuleringsregio's, met name naar het Noorden des Lands.

Het is merkwaardig dat de economische en sociale vragen rondom de *verdelingsproblematiek* binnen de grote steden in het geheel niet werden aangeroerd. De aandacht werd beperkt tot de interregionale verdeling, met name die van de werkgelegenheid.

In de Oriënteringsnota wordt de inkomensverdeling, naast de milieuvraagstukken en de selectieve groei, als één der grote problemen gezien. Het is niet verwonderlijk te konstaten dat de stad daarbij in het vizier komt. De tegenstellingen bij de inkomensverdeling en de milieuhinder zijn binnen de grote steden het meest schrijnend. Het wekt dan ook geen verbazing dat in de Oriënteringsnota de verpaupering van grote stadsdelen erkend wordt, maar wel dat deze *pas nu* in een overheidsdocument wordt geaksepteed als feit.

De verandering van aandacht in de periode tussen de verschijning van de nota 'Het Westen en overig

Nederland' (1956) en de Oriënteringsnota is uiteraard gekoppeld aan onder meer de volgende factoren:

- 1 de toenemende *suburbanisatie* binnen het Westen in plaats van spreiding naar het Noorden of in plaats van (gebundelde) deconcentratie naar aangewezen kernen in het Westen;
- 2 de daling van de bevolkingsgroei en recentelijk zelfs de *absolute daling* van de bevolking in de Randstedelijke stadsgewesten;
- 3 de vraagstukken rondom de verkeerskongestie en de *stadsvernieuwing*;
- 4 de structurele *werkloosheid*, die zeker ook in enkele grote steden vrij hardnekkig blijkt; en
- 5 de vrees voor een aantasting van de *internationale positie*.

Het vraagstuk van de optimale omvang van de stad

Op de achtergrond van veel discussies rondom het urbanisatievraagstuk ligt dikwijls het meningsverschil over de optimale omvang van steden. In welhaast elk land vindt men de aldaar grootste stad te groot. Ook in ons land wordt men dikwijls geconfronteerd met deze opvatting, maar dan zelfs met betrekking tot de relatief kleine Nederlandse steden. Grote steden zouden van een onmenselijke schaal zijn, geen voldoende ontplooiing bieden aan (jonge) kinderen en een extreem hoge aanslag doen op de financiële middelen van de overheid. Daarnaast wordt gewezen op de fysiek-ruimtelijke structuur, welke het niet toelaat dat de grote stroom autobegebruikers bevredigend kan worden opgenomen in het beperkte 'stedelijke weefsel', niet in de laatste plaats vanwege het tekort aan parkeer-

Prof. dr. J. G. Lambooy is hoogleraar-directeur van het Economisch-Geografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Publiceerde o.a. op het terrein van de ruimtelijke economie en geografie. Adres: Ferdinand Bolstraat 43, Hazerswoude

ruimte. Het resultaat is een 'vlucht' van de bewoners naar plaatsen met een geringere omvang. In de meer economisch gerichte beschouwingen staan de *kosten* voor het overheidsapparaat en voor de voorzieningen veelal centraal. De *baten* worden dikwijls verwaarloosd. Het is ook veel moeilijker om die te kwantificeren. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de relatief grote differentiatie-mogelijkheden van het onderwijs, de stimulansen van de agglomeratievoordelen voor het bedrijfsleven en de ontplooiing van het kulturele leven.

Elders¹ heb ik gewezen op het probleem van de *verdeling* van de voor- en nadelen. Wie profiteert er eigenlijk van de voordelen, en wie heeft de last van de nadelen? Dat is een m.i. wezenlijker vraag voor het stedelijk beleid dan die welke optimale omvang een stad dient te hebben. Uit alle empirische studies blijkt dat tussen de sectoren der overheidsuitgaven dikwijls opmerkelijke verschillen bestaan. Voor elk daarvan komt een ander *kostenminimum* naar voren; een *optimum* kan men niet geven. Vandaar dan ook de uitspraak dat de optimale omvang niet bestaat of eventueel zou liggen tussen 250.000 en 1 miljoen inwoners. Men merke nogmaals op dat het hierbij gaat om een kostenbenadering, waarbij de gemiddelde kosten per inwoner op een gunstig niveau zouden liggen zonder een nadere normatiek daarbij te hanteren. Hoewel de empirie voor wat de kosten betreft betrekkelijk duidelijk is, mag betwijfeld worden of de totale balans van voor- en nadelen voor steden van boven de miljoen negatief zou uitvallen, *als* het eigenlijk al zinvol is om over het *totaal* te spreken. Makro-economisch zou er wellicht na zeer veel speurwerk een mogelijke uitspraak te doen zijn,² maar zelfs dan heeft in relatie met de ruimtelijke structuur het bovengenoemde *verdelingsvraagstuk* grotere betekenis. Juist omdat dit probleem meestal omzeild wordt, is in elk land de schuld van sociaal-economische en ruimtelijke problemen op de *omvang* van de stad geschoven. Dat is mogelijk een drogreden. Het is dan wel merkwaardig te moeten konstateren dat New York, Tokio, Londen en onze 'mini-wereldsteden' Amsterdam en Den Haag door bijvoorbeeld de 'spreiders' in onze ruimtelijke ordening met ongeveer dezelfde problemen worden opgescheept. Wie bijvoorbeeld de verkeerscongestie van onder meer Den Haag met die van

Parijs of Rome vergelijkt, kan niet anders dan erkennen, dat het om een wezenlijk verschil gaat.

Maar er zijn wel degelijk toch ook een aantal overeenkomsten. Deze liggen evenwel juist op het punt van de *verdeling* van baten en lasten. Het blijkt eveneens uit onderzoek,³ dat niet alleen het gemiddeld inkomen hoger is in grotere steden, maar dat ook de inkomensverdeling scherpere tegenstellingen laat zien. De omvangrijke krottenwijken en de soms in bepaalde buurten hoge werkloosheidscijfers kunnen in gemiddelde cijfers erg makkelijk worden 'voorkomen'. Statistische aggregatie is een uitstekend middel om sociaal-economische *tegenstellingen* te maskeren. Zo kan men bijvoorbeeld wijzen op het hoge gemiddelde inkomen van Amsterdam. Het resultaat is dan wel dat de verscheidene zwakke buurten niet duidelijk naar voren komen.

Ter verduidelijking zij gewezen op het volgende voorbeeld in Amsterdam.⁴ Uit enquêtes in 1972 in de Spaarndammerbuurt, bij de hoofdbewoners van circa 1500 te verbeteren woningen, bleek dat slechts 60 % van hen inkomsten uit arbeid 'genoot'. Daarvan was 50 % lagere ambtenaren en arbeiders, terwijl slechts 10 % uit zelfstandigen en leidinggevend personeel bestond. De overige 40 % der hoofdbewoners moest uitsluitend van AOW e.d. rondkomen. Van de werkende hoofdbewoners verdiende 25 % niet meer dan het minimumloon. Slechts 15 % kwam uit boven f 15.500,—.

Het resultaat van dit onderzoek toont de scherpte der tegenstellingen binnen een grote stad. Het wekt geen verwondering, indien men constateert dat in de wijken met deze inkomenspositie ook een gemiddeld hogere werkloosheid optreedt. Dat geldt met name voor de *strukturele werkloosheid*.

Onze steden zijn wat dat betreft geen uitzondering. In enkele — dit onderwerp was na F. Engels' studie van 1844 over de stedelijke armoede in Engeland tot voor kort niet meer in de mode — recente boeken is een poging gedaan wat greep te krijgen op deze vraagstukken.⁵ Ook daarin wordt onder meer gewezen op de mogelijkheid de economische structuur door middel van een nationale verstedelijkingspolitiek te beïnvloeden. In de ontwikkelingsgebieden van de USA zouden bijvoorbeeld groeipolen van 50.000 à 500.000 (!) inwoners tot stand moeten worden gebracht, terwijl de armoede *binnen* de grote steden vooral door een 'human

resources' politiek zou moeten worden aangepakt. Het naar voren brengen van de 'benarde groepen' in de grote steden kan door de 'spreiders' als een argument worden gehanteerd om aan te tonen dat een grote omvang dan toch maar geen voldoende waarborg is voor de economische ontwikkeling van iedereen. Dit zou juist zijn indien men zou kunnen aantonen dat hun positie en de sociale mobiliteit over een langere periode in kleinere steden beter zou zijn. Tot op heden zijn daarvoor geen bewijzen. Dat zou dan kunnen leiden tot de stelling dat spreiding de positie van juist de minder bedeelden niet bevordert. Deze problematiek ligt overigens nog veel te sterk in het rijk der gissingen om een eenduidige uitspraak toe te laten. Wel zijn althans de volgende twee punten empirisch duidelijk:

– de woonwensen, de woonsituatie en de gemiddelde inkomensstijging en de sociale ontwikkelingen (o.a. kriminaliteit) hebben geleid tot negatieve beoordelingen van (groot-)stedelijke milieus. Uit enquêtes in diverse landen, zoals Frankrijk en de VS, komt een voorkeur voor steden van een geringere omvang (kleiner dan 100.000) naar voren. Daarnaast is het duidelijk dat om redenen van werkgelegenheid, scholing en uitgaansleven de feitelijke verhuizing naar die soort steden geen grote vormen aanneemt. De suburbanisatie is een tussenform, waarbij een randsteeds woonmilieu wordt gekombineerd met de beschikbaarheid in de nabijheid van stedelijke werkgelegenheid en voorzieningen.

– Als tweede punt kan worden gekonkludeerd dat de inkomensstellingen juist door de suburbanisatie ruimtelijk zichtbaar worden. Zodra men hoger op de inkomensladder terecht komt, krijgt men de mogelijkheid om weg te trekken naar de statusbuurten aan de stadsranden, of nog verder in het stadsgewest.

De stad in de Oriënteringsnota

De planners achter de Oriënteringsnota hebben de bedoeling via het zgn. WERON-model de ontwikkelingen in het ruimtelijk systeem te beïnvloeden. Daartoe wordt dit in zes delen onderscheiden: het *ruraal* en het *urbaan* subsysteem en die van de communicatie, de openbare nutsvoorzieningen, het landschapsbeeld, het stadsbeeld en het natuurlijk milieu.

In de nog volgende nota's zullen deze vermoede-

lijk apart aan de orde worden gesteld, ondanks dat de onderlinge menging wordt erkend. Hier zullen we slechts globaal ingaan op de opmerkingen betreffende het stedelijk subsysteem.

Een van de centrale doelstellingen is (blz. 33) 'de bundeling van de stedelijke bebouwing binnen de stedelijke zones (gebundelde dekoncentratie, met een sterker aksent op de bundeling); ontwikkeling van groeikernen daar, waar de omvang van de overloop dat noodzakelijk maakt'.

De schrijvers aksepterden de suburbanisatie en de 'overloop' (d.i. het vertrek uit 'Randstad-vleugels' naar de aansluitende gebieden die van het Groene Hart afgewend liggen) als gegeven. De vorm, waarin deze processen gestalte krijgen ligt vast: niet de kleinere plattelandsplaatsen mogen groeien, maar slechts de G.D. (gebundelde dekoncentratie) kernen. Ik zou dan ook de gebundelde dekoncentratie willen aanduiden als gebundelde suburbanisatie.

De samenstellers hopen hierdoor overzichtelijke stadsgewestelijke structuren te kunnen opbouwen, waarin zowel een goede vervoersstructuur als een duidelijke millieudifferentiatie gewaarborgd zal zijn. Daarbij behoort de doelstelling om de open ruimten tussen de stadsgewesten te behouden.

Voorts is één der belangrijkste stellingen (blz. 33) 'de versterking van de woonfunctie van de binnensteden'. Deze doelstelling is direkt gekoppeld aan het beleid met betrekking tot de stadsvernieuwing (blz. 46 e.v.), dat thans ook breder aandacht krijgt in andere Regeringsnota's, zoals in de publikatie omtrent de ontwerpwet stadsvernieuwing. De Oriënteringsnota stelt terecht (blz. 46): 'Daarbij spitsen de vraagstukken zich toe op de oudere stadsdelen en met name op de 19e eeuwse wijken om het centrum'. Er wordt vervolgd (blz. 47): 'In het beleid met betrekking tot de stadsvernieuwing acht de regering de verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking in de oude wijken primair. Zulk een beleid zal er voorts toe kunnen bijdragen dat de ontvolking wordt beperkt, de sociale structuur wordt versterkt en de verkleining van het stedelijke draagvlak wordt afgeremd'. En voorts: 'Afgezien van de verbetering van woning en woonmilieu in de oude wijken streeft de regering ook op andere wijzen naar een *vergroting* van de stedelijke bevolking (cursiv. JGL).

Interessant is dat de auteurs niet, zoals vele planologen, heenlopen om de vraagstukken van de be-

drijfseconomische ontwikkeling. Hoewel ook hier de analyse uiterst oppervlakkig is, erkent men in ieder geval de problemen. Zij omschrijven dit als volgt (blz. 47): 'De economische ontwikkeling leidt tot de behoefte aan grotere kantoren, winkels, etc. Deze vallen buiten de schaal van de oude stad en doen de verscheidenheid in functies, die vanouds het karakter van de binnenstad bepaalt, afnemen... Het is de moeite waard om in zulke gevallen na te gaan of de ontwikkeling van de hier bedoelde economische activiteiten verantwoord is in te passen in de gordel tussen binnenstad en stadsrand'. Voorts (blz. 49): 'De bereikbaarheid van de binnensteden dient gewaarborgd te zijn door instandhouding c.q. uitbouw van een goed openbaar vervoerstelsel, de bouw van goed gesitueerde parkeergarages en goede voorzieningen voor het fietsverkeer'.

Zijn deze vraagstukken vooral gekoncentreerd op de ontwikkeling van de oude stadsdelen, men blijft daarbij niet staan. Ook de relatie tussen deze ontwikkeling en het gehele patroon van de verstedelijking, onder invloed van de woonwensen, komt aan de orde (blz. 50 e.v.). Een en ander mondt uit (blz. 55-59) in een beschouwing omtrent het *verstedelijkingsbeleid*. Heel realistisch erkent men dat het stellen van doeleinden op zich nog geen beleid dat daarmee konform is verzekert. De beschouwing hieromtrent richt zich enerzijds op de verdieping van het *begrijpen* van de factoren die aan de ruimtelijke ontwikkeling van het nederzettingenpatroon (of kernenpatroon) ten grondslag liggen en anderzijds op *beleidsmaatregelen*.

De Oriënteringsnota gaat daar niet diep op in; men verwijst weer naar nadere studies. Wel wordt duidelijk dat de zeer noodzakelijke coördinatie tussen Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening nu eindelijk ook openlijk door de overheid als belangrijk wordt erkend (blz. 58). In Hoofdstuk V wordt verder ingegaan op het instrumentarium waarbij onder meer de gewestvorming, het grondbeleid en de Selectieve Investeringsregeling vol verwachting tegemoet worden gezien. Centraal blijft in ieder geval:

- (1) de gebundelde dekoncentratie; en
- (2) de stadsvernieuwing.

Problemen bij het stedelijk beleid

In het zojuist gegeven overzicht van de plaats van

de stad in de Oriënteringsnota komt duidelijk naar voren, dat de *ruimtelijke* factoren primaire aandacht hebben gekregen, boven de sociaal-economische problemen. De ruimtelijke factoren worden door mij onderscheiden naar:

- 1 *vorm*, o.a. hoogbouw-laagbouw;
- 2 *patroon*, de onderlinge rangschikking en dichtheid; en
- 3 *lokatie*, de situering, zowel die t.o.v. andere eenheden als ook die welke de plaatskenmerken omvat.

In bovenstaande beschouwingen heb ik onder meer gesteld dat t.a.v. de stedelijke ontwikkeling als belangrijke maatschappelijke krachten de inkomensverdeling en de bedrijfseconomische ontwikkelingen kunnen worden gezien. Daarnaast zijn er uiteraard meer, maar deze twee zullen zeker expliciet aan de orde dienen te worden gesteld. Via *ruimtelijke* factoren kunnen deze vraagstukken niet worden opgelost, wel worden beïnvloed. De lokatie van de middenstand, bijvoorbeeld, is mede bepalend voor het rendement en de continuïteit van de voorzieningen. Maar de personele inkomensverdeling kan men nauwelijks of niet via ruimtelijk beleid beïnvloeden. Dat neemt niet weg dat het omgekeerde wel degelijk relevant is. De stadsvernieuwing bijvoorbeeld is er direkt mee verbonden. De enorme kosten zullen slechts gedeeltelijk gedragen kunnen worden door de oorspronkelijke bewoners. Subsidies zijn noodzakelijk; dat houdt in dat er in vrij omvangrijke mate sprake zal zijn van inkomensoverdrachten, of, als dat niet in voldoende mate het geval zal zijn, kan de *doelstelling* niet gehaald worden.

Dit probleem is een voorbeeld van de geest, welke typerend mag worden geacht voor de Oriënteringsnota. Men geeft wel — zij het soms oppervlakkig — aan welke *maatschappelijke* factoren een rol spelen, doch men suggereert dat deze door middel van het *ruimtelijk* beleid zijn op te lossen. Men sluit teveel het oog voor de omgekeerde invloeden, die de primair niet ruimtelijk bepaalde maatschappelijke factoren op de ruimtelijke processen hebben. Ruimtelijk beleid zonder een maatschappelijk beleid is niet goed mogelijk. Het is evenwel riskant om via het ruimtelijk beleid de maatschappelijke ontwikkeling te willen reguleren.

Noten

¹ O.a. in *Lambooy, J. G.*, Externe effecten en de ontwikkeling van het stedelijk woon- en leefmilieu. Inaugurele Oratie, Amsterdam, januari 1972 (Van Gorcum, Assen).

² Vgl. (a) *Alonso, W.*, Economics of Urban Size. In: Papers Regional Science Ass., Vol. 26, 1971;

(b) *Hoch, I.*, Income and city size. In: Urban Studies, oct. 1972, blz. 299-328.

³ Vgl. o.a. *Hoch, I.*, o.c. en *Pahl, E. R.*, Poverty and the urban system. In: M. Chisholm & G. Manners, Spatial policy problems of the British Economy (Cambridge) 1971, blz. 126-146.

⁴ Zie: Voorontwerp Structuurplan Amsterdam, maart 1974, blz. 27.

⁵ (a) *Morrill, R. L.*, The geography of poverty in the United States (McGraw Hill, New York, Londen) 1971;

(b) *Cox, K. R.*, Conflict, Power and Politics in the City: a geographic view (McGraw Hill, New York, Londen), 1973.

Paul Moedikdo Sociologie en recht

over hedendaagse opvattingen betreffende
het strafrecht en hun maatschappelijke
betekenis

120 blz f 13,50

Dat sociologische informatie en inzicht dienen te worden betrokken in de theorievorming en maatschappelijke verwerkelijking van het recht is zo dikwijls gesteld, dat het haast een gemeenplaats is geworden. In de praktijk van de rechtswetenschappen-beoefening en van de rechtspleging komt de sociologie echter nog nauwelijks aan bod. Er is gewezen op de rituele rondedans om de sociologie, uitgevoerd door rechtsfunctionarissen en juristen in het algemeen. Daar het recht te belangrijk is om aan juristen te worden overgelaten, dienen sociologen deze rondedans te doorbreken, met name door meer initiatieven te ontwikkelen om het recht te bestuderen. Hiervoor is kennis van thans heersende opvattingen van juristen over wat recht is en over wat het recht maatschappelijk beoogt teweeg te brengen, onontbeerlijk. Sociologen die interesse hebben voor het recht als sociaal fenomeen en voor opvattingen onder juristen hieromtrent, en juristen die sociologische kennis en inzicht in hun beroepsuitoefening willen integreren, vinden in dit boekje een bijdrage tot die kennis.

Paul Moedikdo studeerde rechten aan de Universitas Indonesia te Jakarta en is thans als wetenschappelijk hoofdmedewerker verbonden aan het Willem Pompe-Instituut voor strafrechtswetenschappen te Utrecht.

Verschijnt dezer dagen

uitgave van Boom Meppel