

# Het kaartbeeld tussen realiteit en visie

In maart 1988 verscheen deel a van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening: de voorbereiding. Een nota over de ruimtelijke ordening heeft tot doel richting te geven aan het ruimtelijk beleid in Nederland en doorloopt de procedure van de planologische kernbeslissing. Dat wil zeggen dat na het voorbereidende deel twee delen volgen die betrekking hebben op de inspraak, waarna deel d de regeringsbeslissing geeft. Deel e, tenslotte, bevat de definitieve beleidsbeslissing zoals die in de Kamer is genomen. De delen a, d en e bestaan uit tekst en kaarten, die met elkaar aangeven wat, waarom en waar. In de delen a en d zijn naast de (voorlopige) beleidskaart, waarover beslist moet worden, ook toelichtende kaarten opgenomen, die samen met de tekst de achtergrond geven van waaruit de nota geschreven is. Als een van die toelichtende kaarten maakte ik een kaart van Noordwest-Europa. . . Op die kaart wordt nog meer malen teruggekomen.



Topografische kaart  
Maarsse en omgeving.

## Ruimtelijke ordening en kaartmateriaal

De kaarten van de Vierde nota zijn niet wezenlijk anders dan kaarten in de ruimtelijke ordening in het algemeen, zij het dat het schaalniveau hoger is dan in de Nederlandse ruimtelijke ordening gebruikelijk. De Vierde nota over de ruimtelijke ordening formuleert het doel van ruimtelijk beleid aldus: 'het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat:

- de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
- de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd.'

Ruimtelijke ordening houdt zich bezig met de fysieke ruimte, met functies die daarin voorkomen of kunnen voorkomen, met groepen die daarin tot hun recht komen en deelt die ruimte aan functies en/of groepen toe.

Ruimtelijke ordening is *normatief*, en ook de kaarten die de neerslag of de voorbereiding vormen voor het ruimtelijk beleid zijn ten principale normatief. Het

gaat immers altijd om keuzen, zowel in de analyse van een bestaande toestand als bij het bedenken van de toekomst. We praten dan ook over een stedenbouwkundig *ontwerp*, of de *plankaart* van een structuurplan of bestemmingsplan. Kaarten in de ruimtelijke ordening hebben te maken met *visie*, met de *toekomst*, met *beleid*.

Afhankelijk van het *schaalniveau* zijn ze meer of minder concreet: een uitgewerkt stedenbouwkundig ontwerp op schaal 1:1000 kan redelijk goed aangeven waar weg, fietspad, bebouwing, beplanting enz. moeten komen. In een schaal 1:20 kan ook een klinkerpatroon worden weergegeven, maar de kaart van Noordwest-Europa heeft een schaal van 1:1.500.000! Toch heeft de kaart de pretentie een beeld te geven van Nederland in relatie tot de omliggende landen; en wel een beeld dat aansluit bij de gedachten over het ruimtelijk beleid in Nederland zoals die in de Vierde nota zijn neergelegd.

Topografische kaarten hebben meestal niet een kleinere schaal dan 1:50.000. Ze worden in de ruimtelijke ordening veel gebruikt als basis voor het opstellen van stedenbouwkundig ontwerp, voor de plankaart van bestemmingsplan, structuurplan en dergelijke. De topografi-

sche kaart geeft dan de noodzakelijke informatie over de *bestaande* elementen, die een rol – moeten – spelen bij het *plan* voor de toekomst. Topografie probeert zo nauwkeurig mogelijk de fysieke ruimte weer te geven op een tweedimensionaal vlak. Het woord zelf, afgeleid van het Griekse TOPOS (plaats) en GRAFEIN (inkrassen, schrijven) kan vertaald worden als plaatsbeschrijving. Een topografische kaart is een beschrijvende kaart, een kaart die laat zien hoe de fysieke ruimte eruit ziet.

Naarmate de schaal van een ruimtelijke ordeningskaart groter is, zoals een bestemmingsplan 1:1000, blijft het plan dichter bij de werkelijkheid, bij een schaal als die van de kaart van Noordwest-Europa lijkt de werkelijkheid veraf. Dat ligt overigens niet alleen aan de schaal.

We zijn allemaal gewend kaarten in een atlas te bekijken, waarin schalen van 10, 20, 30 miljoen geen uitzondering zijn. De oppervlakte die bergen en dalen innemen kunnen we niet weergeven, omdat dan de kaart onevenwichtig zou worden. Toch hebben we geleerd de beelden die de kaart geeft te vertalen in hoog en laag, steil en vlak, net zoals we verstedelijkt of onbewoond, bos of water kunnen herkennen.

Elke kaart is een weergave van de werkelijkheid of van een toekomstige, ontworpen of nagestreefde situatie, waarvan we de symbolen herkennen en naar de werkelijkheid kunnen vertalen. De symbolentaal van topografische kaarten is daarbij min of meer algemeen gangbaar; er zijn weliswaar verschillen in projectie, selectie van elementen, weergave van die elementen, maar wie Nederlandse, Franse of Zweedse topografische kaarten bekijkt zal onmiddellijk de betekenis begrijpen, evengoed als iedere atlas weliswaar anders is, maar toch in hoge mate gelijke beelden geeft.

Dat nu geldt in de ruimtelijke ordening allerminst. Is er op het niveau van bestemmingsplannen nog een streven naar een zekere eenheid in het kaartbeeld, bij stedenbouwkundige ontwerpen en analyses en bij kaarten die betrekking hebben op een hoger schaalniveau is daarvan geen sprake. Een essentieel aspect bij het maken van kaarten in de ruimtelijke ordening is, zoals hierboven al aangegeven, het doen van keuzen. In de eerste plaats de keuze: *wat* laat ik zien; in de tweede plaats de keuze: *hoe* laat ik dat zien.

Het eerste integrale plan voor Nederland is de in 1966 vastgestelde Tweede nota over de ruimtelijke ordening. Op

deze kaart ligt het accent vooral op het toekomstig stedelijk landschap van Nederland. Met grote en kleine vierkantjes van verschillende kleur geeft de kaart aan welke ontwikkeling waar mag plaatsvinden. Ook zonder verdere kennis van de Nota is het duidelijk dat een beleid ten aanzien van de wijze waarop de bevolkingsgroei moest worden opgevangen hier centraal stond. Met een grote mate van zorgvuldigheid – althans die suggestie wordt gegeven – zijn de verschillende vierkantjes over Nederland verspreid. Inderdaad was het in de praktijk ook zo, dat men van de kaart kon afleiden in welke klasse een dorp of stad viel, en welke mogelijkheden er dan waren voor verdere groei en voor uitbouw van voorzieningen. Een tweede belangrijk element zijn de ‘groene’ gebieden, die een functie hebben voor de recreatie; minder in het oog springend op de kaart aangegeven, maar eveneens met een grote mate van gedetailleerdheid. Ook bij deze groene gebieden ging het in wezen om een functie ten behoeve van de toenemende bevolking.

In 1976 volgde de Verstedelijkingsnota als onderdeel van de Derde nota over de ruimtelijke ordening, die niet een integraal toekomstbeeld gaf, maar vanuit verschillende sectoren de toekomstmogelijkheden verkende en het ruimtelijk orderingsbeleid richting gaf. De Structuurschets voor de verstedelijking – de plankaart van de Verstedelijkingsnota – heeft een veel globaler karakter dan de Tweede nota. Op de kaart zijn alleen die elementen aangegeven, die in het beleid een rol spelen: de stadsgewesten met hun centrumsteden, de groeisteden, de bufferzones, de potentiële nationale landschapsparken. Door zijn eenvoud is deze kaart nog sneller te ‘lezen’ dan die van de Tweede nota. Maar tevens gaat er een sterk suggestieve kracht van uit en wordt er direct een beeld van verstedelijkt en groen Nederland opgeroepen.

Een aanpassing van de Verstedelijkingsnota vormde de in 1983 verschenen Structuurschets voor de stedelijke gebieden. Hier vinden we voor het eerst symbolen als representatie van stedelijke gebieden. Werd in de Verstedelijkingsnota nog globaal de vorm van de stadsgewesten weergegeven, in de Structuurschets voor de stedelijke gebieden zijn deze tot grotere of kleinere sterren geworden. De wijze van weergeven mist iedere relatie tot de werkelijkheid; op geen enkele manier wordt getracht de vorm van de bestaande stadsgewesten te benaderen. Maar de *bedoeling* van de kaart is er niet minder duidelijk om!

Ik wil in dit verband niet ingaan op

de ontwikkeling in de tijd van deze verschillende benaderingen. Het is waarschijnlijk dat er ten tijde van de Tweede nota meer vertrouwen was in de maakbaarheid van Nederland en in de gedetailleerde sturing daarvan vanaf een nationaal niveau dan in later jaren. Ook het streven naar grotere zelfstandigheid van lagere overheden zal daarop wel zijn invloed hebben gehad. Een onderbouwing van deze stelling valt echter buiten het bestek van dit artikel.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkeling naar minder concrete beleidsdoelen is de zeer abstracte weergave van de Integratiekaart vierde nota – die kaart die het beleid laat zien zoals dat in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening is voorgesteld – goed te begrijpen. Anders dan de Derde nota en de daarvan afgeleide Structuurschetsen geeft de Vierde nota weer een integrale visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. In die zin is de nota verwant aan de Tweede nota, maar de uitspraken worden op een heel ander schaalniveau gedaan, en zijn veel meer richting gevend dan verplichtend of taakstellend.

De kaart van Nederland is hier bijna geheel met symbolen bedekt. In feite is er nauwelijks een legenda-eenheid die direct met de werkelijkheid te maken heeft. De kaart is daardoor echter tamelijk moeilijk leesbaar geworden. Men herkent wel onmiddellijk Nederland, de grote steden, de rivieren, maar de betekenis van de vele symbolen is niet direct duidelijk. Ook de gelaagdheid van de verschillende symbolen maakt de kaart ingewikkeld. Hoewel in deel a ook bedoeld voor algemene inspraak is de kaart vooral bestemd voor specialisten, ruimtelijke ordenaars, beleidsmakers. De herkenbare elementen dienen uitsluitend als ondergrond, als referentie; de belangrijke aanduidingen zijn geheel gericht op doelstellingen, wenselijke en te stimuleren ontwikkelingen.

Als zodanig lijkt hij ook goed te werken; in ieder geval is er door de beleidsmakers op allerlei niveaus uitvoerig op gereageerd en worden de uitgangspunten gehanteerd om bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau nieuwe plannen tot stand te brengen.

Het doel van de kaart van Noordwest-Europa was te laten zien hoe de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling van Nederland zich voegde in Noordwest-Europa. Idealiter zou je dan een kaart hebben die de toekomstige ontwikkeling aangeeft voor dat deel van Europa. Maar het was onmogelijk de ontwikkelingen in de ons omringende landen op een verge-

lijkbare wijze aan te geven. De ruimtelijke ordening wordt in die omringende landen nu eenmaal anders bedreven dan hier.

In plaats van een beleidskaart is voor de kaart van Noordwest-Europa daarom gekozen voor een analysekaart, waarbij het Nederlandse beleid uitgangspunt was, en waarin dat beleid ook was opgenomen. Dat het Nederlandse beleid aan de kaart ten grondslag ligt blijkt vooral uit de keuze van de opgenomen elementen. De Integratiekaart Vierde nota maakt onderscheid tussen de ruimtelijke hoofdstructuur, een analyse van de bestaande situatie, en het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, waarin wordt aangegeven welke aspecten in de toekomst vooral de aandacht krijgen. Vanuit de ruimtelijke hoofdstructuur zijn in kaart van Noordwest-Europa opgenomen de verstedelijke gebieden (n.a.v. de stadsgewesten), de grootschalige industriegebieden, de natuurgebieden, de grote landbouwgebieden, en de hoogteligging.

Op zichzelf waren deze aspecten duidelijk; te achterhalen hoe de gebieden op de kaart moesten worden opgenomen bleek heel wat lastiger dan verwacht. Het soort informatie dat wij nodig hadden op de schaal die we nodig hadden wordt nauwelijks verzameld. Er zijn weliswaar thematische kaarten, die bijvoorbeeld de economische structuur per regio aangeven, maar daarvan is zelden af te leiden waar welke functie gelocaliseerd is. Dan zijn er meer of minder gedetailleerde plankaarten, die echter weer van een zodanige schaal zijn dat er veel te veel op staat. De gewenste informatie zou waarschijnlijk in uitvoerig overleg met de naburige landen en hun plannings-diensten wel verkregen kunnen worden, maar daarvoor ontbrak de tijd. Het beeld is dus samengesteld uit een groot aantal verschillende bronnen, die zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd.

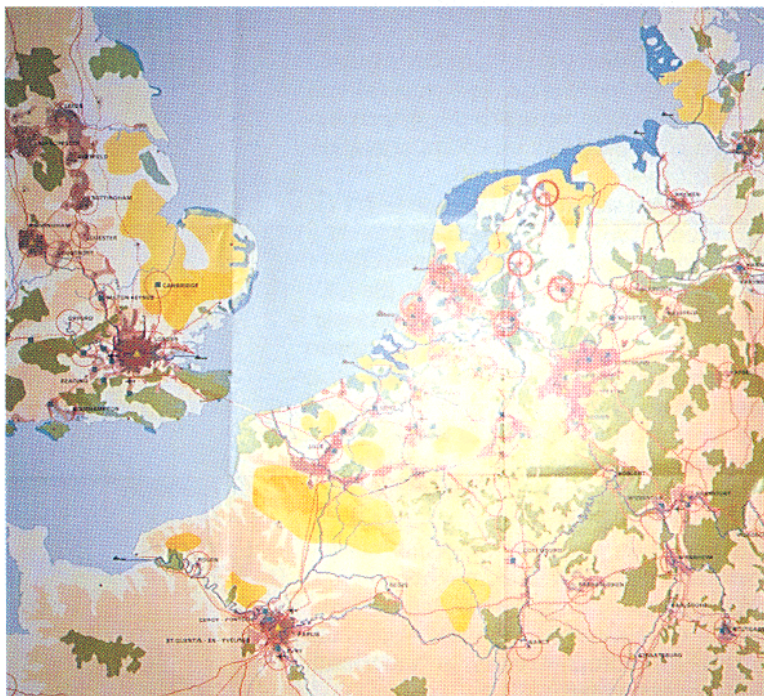
Toch was dit deel van de kaart niet het moeilijkste. Veel gevoeliger was de vertaling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief naar begrippen, die tot een analytische weergave van de situatie in het buitenland konden leiden. Begrippen als *stedelijk knooppunt*, *stedenring*, *internationaal grootstedelijk vestigingsmilieu* en *hoofdtransportas* waren niet zonder meer te vertalen naar de buitenlandse situaties. De Stedenring Centraal Nederland bijvoorbeeld geeft aan wat voor de toekomst gezien wordt als het economisch centrum van Nederland. Als hoofdtransportassen in Nederland zijn aangemerkt die auto-, rail, en waterwegen, die vooral de verkeersstromen in Nederland moeten opvangen.

Aan dergelijke keuzen ligt een beleidsvisie ten grondslag. Zulke uitspraken konden over het buitenland natuurlijk niet gedaan worden. Wel konden we met soms meer, soms minder zekerheid aangeven welke wegen in ieder geval een rol spelen in het transport op de lange afstand, waar zich de centra van internationale dienstverlening bevinden, waar de high-tech ontwikkeling vooral gevestigd is, welke steden een metropolitaine uitstraling hebben. Het belang van *Nederland-Waterland*, een van de ontwikkelingsperspectieven uit de Vierde nota hebben we laten zien door de waterrijke gebieden met natuurwetenschappelijke/landschappelijke waarde als afzonderlijke categorie op te nemen. Daarvoor leverde o.a. het register van internationaal erkende *wetlands* informatie.

Men is er in geslaagd een aantrekkelijke kaart te maken die vanuit een bepaald gezichtspunt de positie van Nederland in de omringende landen laat zien. Het spreekt welhaast vanzelf dat het beeld niet meer dan indicatief is. Niettemin is ook deze kaart zeer inspirerend gebleken, zowel voor de positie van het economische hart van Nederland, als voor het denken over de grensgebieden, en over de specifieke kwaliteiten van diverse regio's. En niet in de laatste plaats omdat eruit blijkt dat ruimtelijke ordening op Europese schaal mogelijk is.

Integratiekaart Noord-West Europa (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening 1988).

Met het oog op '1992' was het jaarboek van de Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen*, van dit jaar



gewijd aan internationale ontwikkelingen. Een van de artikelen gaat over natuur en landschap in de grensgebieden. De problematiek was een geheel andere dan die van de Integratiekaart Nederland in Noordwest-Europa. De kaarten zijn daardoor ook heel anders geworden. Het accent ligt in deze kaarten op de natuur en vooral op het grensoverschrijdende karakter ervan, zoals dat blijkt in grondsoorten, beken, beschermde natuurgebieden. Steden en wegen zijn op deze kaarten als ondergeschikte elementen opgenomen. Om de kaarten niet te ingewikkeld te maken hebben we bedreigende ontwikkelingen, zoals kerncentrales, vuilstortplaatsen en militaire oefenterreinen uiteindelijk niet op de kaart ingetekend, maar uitsluitend in de tekst verwerkt. Een nog abstracter beeld geeft de *ontwerpkaart* voor een gebied waar naar onze mening een grensoverschrijdende ruimtelijke ordening een enorme stimulans zou betekenen voor de ontwikkeling van natuur en recreatie. De kaart laat zien hoe een gericht beleid kan leiden tot een veel betere samenhang van nu nog geïsoleerd gelegen waardevolle gebieden. Ander gebruik wordt daarbij niet uitgesloten, maar is niet onderwerp van de studie. De kaart is een thematische, die aangeeft wat vanuit een bepaalde optiek gewenst is.

## Karakteristiek van kaarten

*Topografische* kaarten hebben betrekking op de werkelijkheid, ze zijn beschrijvend, representeren datgene wat er is. Ze zijn objectief en waarde vrij. Ze kennen een grote mate van eenheid in weergave. Ze zijn beperkt in schaal.

*Ruimtelijke ordeningskaarten* gaan uit van een bepaalde visie, ze zijn verklarend of doelstellend, en in de regel gericht op de toekomst. Ze kennen veelal symbolen die begrippen weergeven. Ze zijn normatief, er liggen altijd keuzen aan ten grondslag. Ze kennen een grote verscheidenheid in vormgeving. Ze komen op iedere schaal voor.

Er is dus een groot verschil in benadering van de 'echte' kaartenmaker en de ruimtelijke ordenaar, voor wie de kaart een middel is. Wanneer topografen en cartografen moeite hebben met de vaagheid van ruimtelijke ordeningskaarten is het misschien een geruststelling erop te wijzen dat voor elke abstractie een gedetailleerde kennis nodig is. Topografische kaarten en soortgelijke kaarten, die zoveel mogelijk de werkelijkheid benaderen, zullen dan ook altijd nodig blijven.