

Grenzeloze ambities

Nederlandse pleidooien voor internationale ruimtelijke plannen (1929-1957)*

Inleiding

In de geschiedenis van de Nederlandse ruimtelijke planning vormen de jaren twintig en dertig een belangrijke periode, omdat men zich toen losmaakte van lokale, gemeentelijke 'kluisters'. Een bonte beweging van stedenbouwkundigen, volkshuisvesters, juristen en natuur- en landschapsbeschermers begon aan te dringen op gewestelijke en zelfs nationale plannen. Hierover is intussen veel gepubliceerd.¹ Veel minder bekend is dat planologen in de periode tussen de beide wereldoorlogen en in de naoorlogse jaren pleitten voor een aanpak op het bovennationale niveau en zich vooral richtten op een goede geleiding van stedelijke ontwikkeling. Deze bijdrage behandelt die stroming en met name wat daarvan in de praktijk terecht is gekomen. De eerste paragraaf behandelt het Interbellum, waarin verschillende praktijkmensen – een academische planologische traditie bestond nog niet – ervoor pleitten niet alleen te werken aan *nationale* plannen voor de ruimtelijke ordening, maar ook op Europees niveau. In 1929 werd dit voor het eerst expliciet gearticuleerd, waarmee dat jaar het beginpunt vormt van deze bijdrage.

In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de positie van Nederland als regio in een totaal-conceptie van de Europese ruimte. Deze plannenmakerij maakte echter deel uit van het Duitse nationaalsocialisme en had niets te maken met wat Nederlandse planologen in de vooroorlogse periode voor ogen stond. In de derde paragraaf wordt de draad na de oorlog opgepakt, maar met één groot verschil. Weliswaar werd in de jaren twintig en dertig een lans gebroken voor een bovennationale en Europese vorm van ruimtelijke planning, maar hoe deze organisatorisch gestalte moest krijgen was niet duidelijk. Behalve de (zwakke) Volkerenbond bestond er geen vanzelfsprekend 'op-hangpunt'. Dit veranderde met de komst van de Europese Economische Gemeenschap. Als de oprichters in 1957 het Verdrag van de EEG ondertekenen wordt echter duidelijk dat zij ruimtelijke ordening niet tot hun taak rekenen. Vandaar dat deze bijdrage eindigt met dat jaar. Daarna breekt een periode aan waarin Nederlandse planologen, samen met vakgenoten uit andere landen, alternatieve wegen zoeken om Europese ruimtelijke vraagstukken te agenderen – onder meer via de Raad van Europa.

* Dit artikel is voortgekomen uit meerjarig onderzoek naar ruimtelijke beleidsvorming op transnationaal en Europees niveau, dat voor wat de auteur betreft is begonnen met een NWO post-doc project uitgevoerd tijdens de tweede helft van de jaren negentig. Daarna is dit onderzoek in verschillende vormen gecontinueerd via onder meer het Habiforum-programma 'Vernieuwend ruimtegebruik' en verschillende onderzoeken gefinancierd door het ministerie van VROM.

¹ P. de Ruijter, 'Ir. J.M. de Casseres, stedenbouwer en planoloog', *Rooilijn*, 12:1 (1970) 3-10; Idem, 'Van uitbreidingsplan over streekplan naar Nationaal Plan; Stedebouw in het Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 61:1 (1980) 12-29; Idem, *Voor Volkshuisvesting en stedebouw. Voorgeschiedenis, oprichting en programma van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, 1850-1940* (Utrecht 1987); K. Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd. Vormgeving van de Nederlandse regio 1900-1945* (Rotterdam 1993); M. van Schendelen, *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: een symbiotische relatie* (Rotterdam 1997).

In de slotparagraaf keren we terug naar de gedachte van Nederlandse planologen dat ruimtelijke ordening geen grenzen kent, ook niet die gevormd worden door landsgrenzen.²

Een 'Europeesch plan'

'Aan de planologie kunnen geen ruimtelijke grenzen gesteld worden, de geheele aarde is haar arbeidsveld'. Deze vermetele uitspraak staat op het conto van De Casseres, niet enkel een van de grondleggers van de planologie in Nederland, maar ook degene die het begrip gemunt heeft.³ De uitlating past wel bij iemand die nooit de confrontatie uit de weg is gegaan en reeds op jonge leeftijd – hij was toen zevenentwintig – blijk gaf van een uitgesproken visie op het vakgebied. Tegelijkertijd is het een opmerking die, om haar goed te verstaan, in de tijd gesitueerd moet worden. Tijdens de eerste decennia van de twintigste eeuw was het aanzien van Nederland in hoog tempo aan het veranderen. Het 'lege land' van de eeuw daarvoor raakte steeds meer gevuld, ook door de snelle groei van de bevolking.⁴ In hoog tempo verrezen aan de buitenkant van steden nieuwe woonwijken van vaak dubieuze kwaliteit. In de grotere historische stadscentra, Amsterdam voorop, sloeg *cityvorming* – de term stamt uit deze tijd, niet uit de jaren zestig – littekens in het stadsweefsel. De infrastructuur, met wegen, spoor- en tramlijnen, spreidde zich in hoog tempo over het gehele land uit, waarbij natuur en landschap niet werden ontzien.⁵ Om het landbouwareaal te vergroten vond ontginning plaats van natuurgebieden, dat wil zeggen van de befaamde 'woeste gronden'. De term suggereert al dat ontginning onontkoombaar, ja, een daad van civilisatie zou zijn.

Als reactie hierop vormde een bont gezelschap van juristen, volkshuisvesters, natuurbeschermers, stedenbouwkundigen en (inderdaad) planologen van het eerste uur een beweging die zich sterk maakte voor een evenwichtige ruimtelijke inrichting van Nederland.⁶ Deze nationale pressiegroep maakte deel uit van een internationale gemeenschap waarvan de deelnemers elkaar frequent ontmoetten.⁷ De oudste internationale verbanden op het gebied van ruimtelijke ordening zijn dan ook beroepsorganisaties, zoals de in 1913 door Ebenezer Howard – voorvechter van de tuinstad – opgerichte *International Garden Cities and Town Planning Association*, sinds 1958 de *International Federation for Housing and Planning*. Mede geïnspireerd door hun buitenlandse collega's hadden Nederlandse pioniers een zorgvuldige opbouw en situering van stads- en dorpsuitbreidingen en het behoud van natuurschoon hoog in het vaandel staan. Het waren onderwerpen die uitgebreid aan bod kwamen tijdens het congres van de *International Garden Cities and Town Planning Association*, dat in 1924 plaatsvond

2 Een Engelstalige bijdrage die tot op het heden doorloopt en voor een deel is gebaseerd op een concept-versie van het voorliggende artikel is: B. Waterhout, 'Episodes of Europeanization of Dutch national spatial planning', *Planning practice and research*, 22:3 (2007) 309-327.

3 J.M. de Casseres 'Grondslagen der planologie', *De gids* (1929) 367-394.

4 A. van der Woud, *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848* (Amsterdam 1987).

5 A. van der Woud, *Een nieuwe wereld* (Amsterdam 2007).

6 Naast de in noot 1 vermelde literatuur zie: H.A. van der Cammen en L.A. de Klerk, *Ruimtelijke ordening. Van plannen komen plannen – de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland* (Utrecht 1993); H.A. van der Cammen en L.A. de Klerk, *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk* (Utrecht 2003); A. van der Valk, *Planologie en natuurbescherming in historisch perspectief* (Den Haag 1982).

7 N. van der Heiden, 'The quest for open space and the origin of Dutch strategic planning', *Built environment*, 15:1 (1989) 28-39.

in Amsterdam. De gedachte was dat een goede ruimtelijke ordening bijdroeg aan een gestructureerde samenleving, omdat het proces van urbanisering de bestaande, lokale sociale verbanden overhoop zou halen. Het tegengaan van 'chaos' zag iemand als De Casseres, maar hij niet alleen, als de hoofdtak van de planologie, en daarbij ging het hem niet alleen om het keren van ruimtelijke, maar ook van politieke chaos. Op elk schaalniveau, dus ook op het lokale, diende er gewerkt te worden met ruimtelijke plannen. Afzonderlijke plannen voor uitbreiding moesten ingekaderd zijn in een gewestelijk bestemmingsplan, dat vanaf het midden van de jaren dertig werd aangeduid als streekplan. Deze moesten op hun beurt ingekaderd zijn in een nationaal plan. Idealiter pasten de plannen in een hiërarchisch stelsel, met planologische richtlijnen voor grotere 'gehelen' als sturend mechanisme voor de onderliggende schaalniveaus.

De voorvechters van wat we nu als ruimtelijke kwaliteit aanduiden, snelden de wetgever met grote afstand vooruit. De laatste voorzag vanaf 1901 in regelgeving bij uitbreiding van de bebouwing. De jaren dertig laten een bescheiden regelgeving rond het streekplan zien, die weinig effect sorteerde.⁸ Op dat moment wenste de wetgever niet verder te gaan. Een nationaal plan lag in de jaren dertig van de vorige eeuw juridisch gezien nog ver voorbij de horizon, wat echter niet gold voor planologische voorvechters als P. Bakker Schut (senior), H. Cleyndert, F.W. Hudig of W.B. Kloos.⁹ Zo werd in kringen van natuurbeschermers, met H. Cleyndert voorop, gepleit voor een nationaal plan voor de natuurruimte.¹⁰ Het idee voor een dergelijk plan begon nog meer aan te slaan toen in de Troonrede van 1937 een herziening van de Woningwet werd aangekondigd. De verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken geeft aan dat voor deze wetswijziging nader advies nodig is.¹¹

De aantrekkingskracht van een nationaal plan

Het idee van een nationaal plan trok op dat moment niet enkel in Nederland de aandacht. In 1937 was het een van de thema's op het Internationaal Stedenbouwcongres in Parijs, waar planners, ook vanuit Nederland, gefascineerd raakten door nieuwe, grootschalige planning in de Verenigde Staten, met name in het kader van de nationale landschapsparken en de aanpak van de Tennessee Valley.¹² Daarnaast raakte men gegrepen door wijzigingen in de organisatie van de ruimtelijke ordening die in Duitsland plaatsgreep onder rijkskanselier Adolf Hitler. De vraag is dan waarom zulke ideeën over ruimtelijke planning en plannen op nationaal en zelfs internationaal niveau wortel begonnen te schieten. Cor Wagenaar verklaart dit door de algemene maatschappelijke neiging tot het ontwikkelen van grote plannen, de economische voorop, waarvan in de jaren dertig sprake zou zijn: 'De crisis van de jaren dertig bracht een groeiend aantal economen tot de overtuiging dat het liberaal-kapitalistisch bestel zich niet automa-

8 R. Postuma, *Strijd om het streekplan. Aan de wieg van de regionale ruimtelijke planning (1920-1950)* (Den Haag 1991).

9 P. de Ruijter, *De Rijksplanologische Dienst; instelling en ontwikkeling* (Delft 1975).

10 H. Cleyndert Azn., 'Het Nationale Natuurruimteplan', *Tijdschrift voor volkshuisvesting en stedenbouw*, 15:2 (1934) 16-20.

11 De Ruijter, 'Van uitbreidingsplan over streekplan naar Nationaal Plan', 22.

12 J. Friedmann, *Retracking America. A theory of transactive planning* (New York 1973); P. Hall, *Cities of tomorrow. An intellectual history of urban planning and design in the twentieth century* (Oxford 1996).

Het wonen

1. Plan voor de bevolkingsverspreiding.
2. Plan tot wering van lintbebouwing en verspreide bebouwing.
3. Normenplan voor de woonwijze in uitbreidingsplannen (hoog- of laagbouw; rijenbouw, half open of open bebouwing; aantal woningen per ha).
4. Normenplan voor stedenbouwkundige indeeling van uitbreidingsplannen (plaats van raadhuis, scholen en andere openbare gebouwen, begraafplaatsen e.d.).

Handel en nijverheid

5. Plan voor de verdeeling van industrie- en opslagterreinen.
6. Plan voor ontgrondingen en winning van delfstoffen (steenkool, bruinkool, turf, zout, mergel, zand, klei, enz.).
7. Normenplan voor situatie en indeeling van industrie- en opslagterreinen in uitbreidings- en streekplannen.

Landbouw

8. Plan voor landaanwinning.
9. Plan voor ontginning en ruilverkaveling.
10. Plan voor den tuinbouw.
11. Plan voor den boschbouw.
12. Plan voor samenvoeging en verdeeling van bedrijven.

Recreatie

13. Plan voor het behoud van natuur- en cultuurmonumenten (z.g. juweeltjes) op botanisch, zoologisch, geologisch en archeologisch gebied.
14. Terpenplan.
15. Plan voor de terreinen ten behoeve van de vacantierecreatie (verblijf in een vast recreatieoord), met omschrijving van de maximale onttrekking van deze terreinen voor andere doeleinden en de overigens ter plaatse toelaatbare werken en met de mogelijkheid tot het stellen van strengere eischen op aesthetisch gebied.
16. Plan voor recreatie fiets-, wandel- en autowegen vanuit de groote stedelijke agglomeraties naar de recreatiegebieden en ter verbinding van de recreatiegebieden onderling (fietspaden los van wegen!).

¹ F. Bakker Schut werd in 1941 de eerste directeur van de in dat jaar opgerichte Rijksdienst voor het Nationale Plan. Hoewel formeel het besluit tot opstelling van een nationaal plan werd genomen (vooral om een meldingsplicht voor allerlei bouwactiviteiten en werken af te kondigen) is zo'n plan er nooit gekomen. De belangrijkste verklaring is wel dat de conceptie van een nationaal plan volgens Bakker Schut sr en jr de RNP een grote macht zou geven over de beleidsterreinen van andere departementen. Bovendien heeft de RNP nooit de capaciteit gehad om maar een deel van het werk aan te kunnen.

tisch zou herstellen'.¹³ Hoewel de voorstanders van (economische) planning vooral in kringen van sociaaldemocraten waren te vinden, getuige in Nederland het 'Plan van de Arbeid' van 1935, spraken ook vertegenwoordigers uit het traditionele liberaal gerichte bedrijfsleven zich uit voor bepaalde vormen van een geleide planeconomie.¹⁴ De roep om (publiekrechtelijke) ordening werd in die jaren veelvuldig gehoord.

Het denken in termen van ruimtelijke plannen op hogere schaalniveaus vormde zeker geen politiek-maatschappelijke aberratie. Maar om nu te zeggen dat er in Nederland en daarbuiten klaarheid bestond over wat de inhoud en status van een nationaal plan kon zijn, dat ook weer niet. P. Bakker Schut omschreef het nationaal plan in 1938 als iets dat de bestemming van de Nederlandse bodem aangaf, waarmee hij suggereerde dat het principe min of meer hetzelfde was als dat van het gemeentelijk bestemmingsplan.¹⁵ Iemand als W.B. Kloos, een fervent voorstander van het Nationale Plan, schonk vooral aandacht aan het *national survey* dat, geheel in de lijn van de heersende filosofie, als vanzelf in die richting zou wijzen.¹⁶ Bakker Schut kwam een aantal jaren later, samen met zijn in z'n voetsporen volgende zoon, tot de conclusie dat een nationaal plan zonder uitgewerkte kaart eveneens denkbaar was, wat de optie van een nationaal bestemmingsplan eigenlijk weer uitsloot. Sommigen vonden dat er alleen normen en richtlijnen moesten komen, wat de beide Bakker Schutten waarschijnlijk ook zo beoogden (afbeelding 1).¹⁷

'De inhoud van het nationale plan is in wezen gelijk aan die van het streekplan', waagde De Casseres het er toen maar op. De opstelling daarvan moest worden toevertrouwd aan een eigenstandige planningsinstantie: een nationaal lichaam.¹⁸ De noodzaak hiervan zou de sterk groeiende ruimtelijke samenhang zijn. Kloos sprak erover in termen van een 'steeds inniger afhankelijkheid der onderdelen van het geheel' en wees op de toenemende bevolkingsdichtheid van het land, bij intensiverende verkeersrelaties en tegelijk beperkte onderlinge afstanden.¹⁹ Soortgelijke ontwikkelingen speelden zich, blijkens de notie van een 'Europeesch plan', ook af op het bovenationale niveau. De planologie mocht niet stoppen bij de nationale grens, vond De Casseres: 'Van het nationale naar het internationale plan is slechts een stap. Evenals uit het beperkte gemeentelijke plan het streekplan groeit; met even grote zekerheid zal uit het nationale plan de internationale samenwerking op planologisch gebied geboren worden'²⁰ Al in 1926 had hij gezegd dat de stedenbouw in de internationale samenwerking zijn mooiste en voor de mensheid gelukkigste uiting zou vinden.²¹ Zoals het nationale plan orde

13 C. Wagenaar, 'Chaos of gevangenis. Europa tussen liberalisme en dictatuur', in: K. Bosma en C. Wagenaar (red.) *Een geruisloze doorbraak. De geschiedenis van architectuur en stedenbouw tijdens de bezetting en de wederopbouw van Nederland* (Rotterdam 1995) 41.

14 Ibidem, 42.

15 Ibidem, 23.

16 W.B. Kloos, *Het Nationaal Plan. Proeve eener beschrijving der planologische ontwikkelingsmogelijkheden voor Nederland* (Alphen aan den Rijn 1939); Idem, *Het Nationaal Plan. Proeve eener beschrijving der planologische ontwikkelingsmogelijkheden voor Nederland* (Alphen aan den Rijn 1949).

17 R. Postuma, 'Het Nationale Plan: de voltooiing van de trias', *Rooilijn*, 23:1 (1991) 20-23; P. Bakker Schut en F. Bakker Schut, *Planologie, van uitbreidingsplan over streekplan naar nationaal plan* (Gorinchem 1944).

18 J.M. de Casseres, *Grondslagen der planologie* (Utrecht 1933) 10; Idem, *Stedenbouw* (Amsterdam 1947) 245.

19 W.B. Kloos, *De stedenbouwkundige ontwikkeling in Nederland* (Amsterdam 1947) 106.

20 De Casseres, 'Grondslagen der planologie', 384. Zie ook Idem, *Grondslagen der planologie*, 11 en de biografie van De Casseres: K. Bosma, *J.M. de Casseres, de eerste planoloog* (Rotterdam 2003).

21 De Casseres, *Stedenbouw*, 245-246.



Afbeelding 2: J.M. de Casseres op latere leeftijd, bij zijn afscheid van het ministerie van Landbouw in 1967 (Nederlands Architectuurinstituut).

moest scheppen in de nationale ‘chaos’, zo diende het wereldplan op mondiaal niveau voor ordening te zorgen: ‘Aan de Volkenbond de schoone taak dit werk op te nemen en door deze constructieve daad haar noodzakelijkheid aan den niet-diplomaat met ter daad te bewijzen’ (afbeelding 2).²²

De idee was dat planologie in de schoot van de Volkenbond als vanzelf tot nauwere samenwerking op internationaal niveau zou leiden – een kwestie van wederzijdse stimulans.²³ Dit duidde op een sterk geloof in de hefboomfunctie van planologie, terwijl het ging om een jonge en pragmatische wetenschap, die in het thuisland van De Casseres maatschappelijk en wetenschappelijk nauwelijks wortel had geschoten. We dienen de context van die uitspraken dan ook in het betoog te betrekken.²⁴ De herinneringen aan een verwoestende (eerste) wereldoorlog lagen nog vers in het geheugen, er was een diepe economische crisis uitgebroken en er dienden zich grote internationale politieke dreigingen aan. Welke concrete vraagstukken in het kader van de internationale samenwerking aangepakt konden worden, hield De Casseres dan ook in het midden. Zijn plan zou zich enkel om de grote lijnen bekommeren. Hij sprak concreet over de internationale verkeersverbindingen te land, te water en in de lucht.²⁵ Maar ook sprak hij over problemen die in wezen en omvang de nationale planning te boven gingen.²⁶ Achter de stijl van dergelijke uitspraken ging een technocratische visie op het vakgebied schuil, die hem een reprimande opleverde van de architect en stedenbouwkundige

²² Idem, ‘Grondslagen der planologie’, 386.

²³ Idem, *Grondslagen der planologie*, 12.

²⁴ Ibidem, 12.

²⁵ Ibidem, 11.

²⁶ Ibidem, 11.

Merkelbach. Deze schreef in een open brief in het modernistisch tijdschrift *De 8 en Opbouw*: 'Wanneer gij het planologisch arbeidsveld uitstrekt tot de geheele aarde, (bescheidenlijk laat ge de andere hemellichamen voorshands buiten beschouwing) vergeet daarbij dan niet, dat dit arbeidsveld bewerkt moet worden met mensen'.²⁷

In een wat rustiger toonzetting, maar overduidelijk wel door hem geïnspireerd, volgde W.B. Kloos de argumentatie van De Casseres. Ook hem stond een planologische wereldgemeenschap voor ogen, waarbij hij zich wilde richten op het geheel en over toevallige staatkundige begrenzings heen wilde reiken.²⁸ Dus wilde hij de organisatie van het grote naar het kleine, van het allergrootste naar het allerkleinste regelen.²⁹ Idealiter moest een Europees plan voorafgaan aan het door hem bepleite Nationale Plan: 'Het hoogste ideaal zou slechts benaderd worden, de grootst mogelijke gaafheid van het geheel gewaarborgd zijn, langs den weg van internationale samenwerking, waarbij de nationale verschijning van ieder land afzonderlijk, harmonisch zou passen in het internationale totaalbeeld'.³⁰ De kans dat het daar daadwerkelijk toe zou komen, schatte hij laag in, maar hij koesterde wel hoop. Naar zijn idee was er in Genève – na de Eerste Wereldoorlog – een onuitroeibare kiem gelegd voor internationale samenwerking. Dat kon in Europa gemakkelijk leiden tot een opperste raad op planologisch gebied, zeker gezien de steeds nauwere banden in het kader van de Volkenbond. De voorbereiding van een Europees plan had feitelijk al gestalte gekregen.³¹ Op het moment dat Kloos op dit gedachtegoed promoveerde had de geschiedenis korte metten gemaakt met zulke verwachtingen. In een nieuwe editie van zijn proefschrift was de Tweede Wereldoorlog overigens aanleiding om nog sterker voor samenwerking te pleiten, al of niet in federatief verband. Gebeurde dat niet, dan zag hij geen bevredigende wederopbouw van het zwaar geteisterde Europese werelddeel tot stand komen. Voor hem was het toen nu of nooit met de hogere werelddordering, ook op planologisch gebied. Vandaar dat hij ervoor pleitte om onverwijld te beginnen met het voorbereiden van een (West-) Europees plan.³²

Met deze denkbeelden leken De Casseres en Kloos, en hun internationale geestverwanten, in zekere zin op roependen in de woestijn. Op het tweede gezicht blijkt dat de hachelijke politieke en economische toestand in Europa, tijdens wat achteraf het Interbellum is gaan heten, tal van groepen inspireerde om te ijveren voor samenwerking en integratie.³³ De Pan-Europese Unie, opgericht in 1923, behoorde tot de bekendste organisaties. Een poging om zeven jaar later, in het kader van de Volkenbond, tot een Europese samenwerking te komen mislukte echter, waarna non-gouvernementele organisaties het vaandel overnamen. De Europese staten begonnen zich toen steeds meer op zichzelf terug te trekken. Pas tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog begon integratie weer een serieus onderwerp te vormen in het politieke verkeer tussen Europese landen.

27 B. Merkelbach, 'Open brief aan J.M. de Casseres, M.T.P.I.', *De 8 en Opbouw* (1933) 48-50.

28 Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd*, 287.

29 Kloos, *Het Nationaal Plan* (1939) 3.

30 Ibidem, 3.

31 Ibidem, 4.

32 Kloos, *Het Nationaal Plan* (1949) x.

33 D.W. Urwin, *The community of Europe. A history of European integration since 1945* (London/New York 1995) 5-7.

Nederland als regio in de Europese ruimte

Het is wrang te moeten vaststellen dat de eerste vorm van Europese ruimtelijke planning uit de koker kwam van de Duitse nationaalsocialisten.³⁴ Zij stuurden aan op een diep ingrijpende sociaaleconomische *Raumplanung* van Europa, die voortkwam uit grootschalige, geopolitieke doelstellingen.³⁵ De in 1935 opgerichte centrale instelling voor regionale en nationale planning, de *Reichsstelle für Raumordnung*, streefde naar een *Neuordnung* van Europa: een homogeen ruimtelijk economisch *Großraum*, bestuurd vanuit een centraal punt, te weten Berlijn.³⁶ Met behulp van die planning zou Nederland geïntegreerd worden in een *Großraumwirtschaft*. Op een afbeelding van de hand van H. Roloff, referent van de *Reichsstelle* in Nederland, valt te zien welke belangrijke positie de kuststaat had in deze geopolitieke visie op Europa. Een paar jaar later werd aan de Lage Landen zelfs een rol toebedacht in de *Einordnung* van Europese volkeren (afbeelding 3).

Ondanks het vaak zeer agressieve taalgebruik was de Duitse geopolitiek, met de centrale idee van *Lebensraum*, in wezen een defensief beleid.³⁷ Het continentale Derde Rijk moest aan de westkant immers verdedigd worden tegen agressieve maritieme machten door een uit beton opgetrokken *Westwall*. Aan de oostzijde zou een *Blutwall* van *reinblütiger Germanen* een barrière vormen tegen de Slavische volkeren. Het 'Oosten' en dan met name Polen wachtte kolonisatie door een grootscheepse volksverhuizing, de *Ostkolonisation*. Om de toestromende nieuwkomers onderdak te bieden en de veroverde gebieden te germaniseren, dienden Joden en Polen naar Siberië te worden 'doorgeschoven' zodra Rusland veroverd zou zijn. Dan was er nog een ingrijpende herstructurering nodig van het landschap en de nederzettingstructuur. Het leidend beginsel hierbij was het onder geografen en planologen befaamde centrale plaatsenmodel. Geestelijk vader hiervan was Walter Christaller, die het onder auspiciën van Heinrich Himmler gedetailleerd had uitgewerkt voor het Oosten. Na de oorlog zou het ook Nederland bereiken en toegepast worden in de Noordoostpolder. Om het weidse Oost-Europese landschap qua functionaliteit en beleving aantrekkelijk te maken voor Duitse *Siedlers* was een ingrijpende herinrichting nodig. De verbindingen tussen Oost en West, zowel over de weg als het water, verdienden verbetering. Nieuwe stads- en dorpsconcepten dienden ontwikkeld te worden met behulp van prijsvragen, en zelfs voor de beplanting kwamen regels – teneinde bij nieuwkomers het vertrouwde *Heimat*-gevoel op te roepen.

In deze 'grootscheepse hallucinatie' was voor Nederland een niet onbelangrijke rol weggelegd, met als doelstelling onvoorstelbaar massale volksverhuizingen.³⁸ In 1941 bleek namelijk dat er niet genoeg Duitsers beschikbaar waren voor de kolonisatie van het Oosten. Vanaf dat moment promoveerden Denen, Belgen en Nederlanders tot serieuze kandidaten. Het idee was om grote delen van de Nederlandse bevolking, met zijn jaarlijkse geboortenoverschot van gemiddeld 100.000 personen, over te brengen naar het Oosten. Toen de Duitsers in 1942 hun gedachten voor de 'Oostinzet' hadden

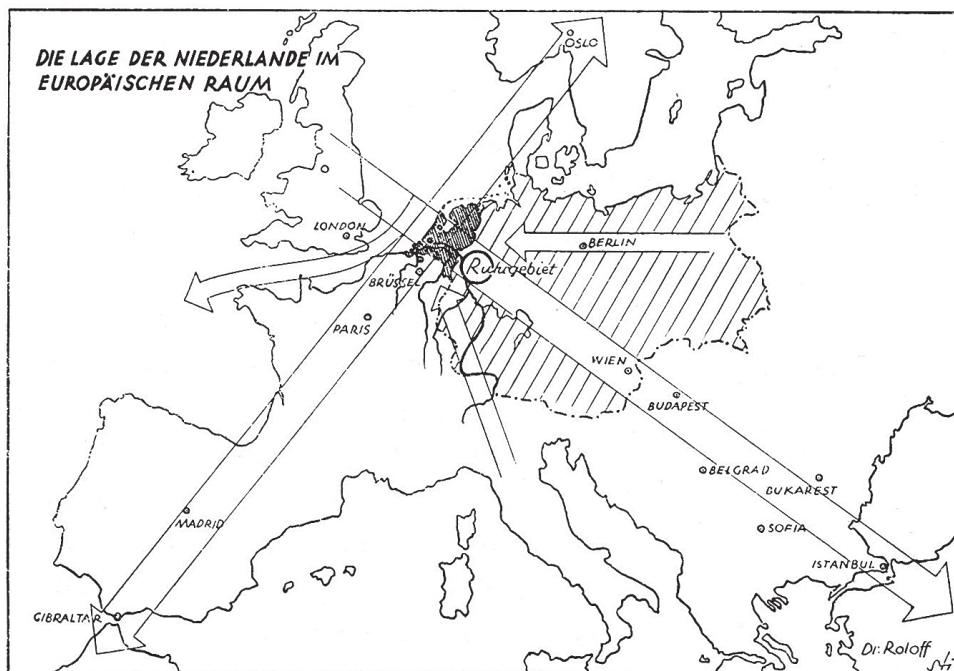
34 Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd*, 291-325; C. Wagenaar, *Welvaartstad in wording*, 98-110.

35 Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd*, 291.

36 Wagenaar, *Welvaartstad in wording*, 42-46.

37 Ibidem 100.

38 Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd*, 309.



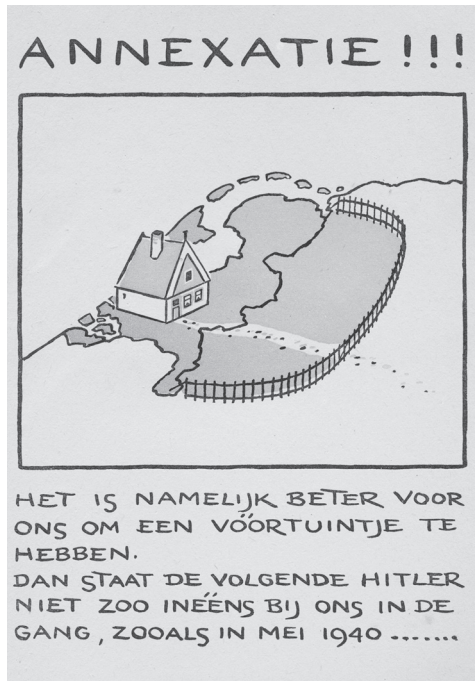
Afbeelding 3: De geopolitieke ligging van Nederland in Europa volgens Roloff. (K. Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd: vormgeving van de Nederlandse regio 1900-1945* (Rotterdam 1993).

uitgewerkt, ging het om ongeveer 100.000 Nederlandse boeren en 300.000 Vlaamse industrie-arbeiders.³⁹ Deze zouden op korte termijn *umgesiedelt* moeten worden. Op de lange termijn diende de Nederlandse bijdrage aan de *Ostkolonisation* maar liefst drie miljoen mensen te omvatten. Voor de Duitse bezetter ging het om de verknoping van twee problemen, namelijk het germaniseren van Oost-Europa en het stopzetten van de sterk stijgende bevolkingsdruk in Nederland. Die spanning tussen het kleine land en zijn grote bevolking beschouwden de Nederlanders overigens ook zelf als een probleem, dat een niet onbelangrijke rol speelde in de discussie over de annexatie van Duits grondgebied na het einde van de Tweede Wereldoorlog⁴⁰ (afbeelding 4). De Duitsers zelf beschouwden Nederland destijds als een Europese regio, dus een gebied dat volledig geïntegreerd diende te worden in het Groot-Germaanse rijk. Daarom werd er waarde gehecht aan de onderlinge aansluiting van (vaar)wegen tussen Duitsland, Nederland, België en Noord-Frankrijk, maar ook aan de aanleg van bijvoorbeeld hoogspanningsleidingen.⁴¹ Een netwerk van grensoverschrijdende autosnelwegen, spoorwegen en kanalen diende de continentale landen van Noordwest-Europa aaneen

³⁹ Ibidem, 320.

⁴⁰ Bakker Schut en Bakker Schut, *Planologie*, 120-121. Voor deze discussie zie vooral: H. Lademacher, *Zwei ungleiche Nachbarn. Wege und Wandlungen der deutsch-niederländischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert* (Darmstadt 1989).

⁴¹ H.T. Siraa, *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouw-nijverheid en ruimtelijke ordening* (Den Haag 1989) 154.



Afbeelding 4: Al tijdens de oorlog werd gediscussieerd over de annexatie van Duits grondgebied ter compensatie van oorlogsschade én om Nederland meer ruimte te geven: grensoverschrijdende ruimtelijke ordening door annexatie derhalve. (J. Spier, *Onze schulden zijn hún schuld. Een prenteboekje over de annexatie* (Amsterdam, 1945).

te smeden. Verder ging de gedachte in de richting van een 'structurele benadering' van de Belgische, Nederlandse en Duitse zeehavens.⁴² Het waren allemaal ideeën over ruimtelijke samenhang die een aantal decennia later en onder een compleet ander gesternte, terugkeerden in de transnationale discussie over de ruimtelijke ontwikkeling van Noordwest-Europa.

Om Nederland zijn toekomstige rol in het Duitse rijk naar behoren te laten vervullen, achtten de bezettende Duitsers de opstelling van een *Generalraumordnungsplan* onvermijdelijk.⁴³ Teneinde het niet te laten neerkomen op een gewestelijk plan voor de Duitse provincie Holland, nam een aantal vooroorlogse pleitbezorgers van een nationaal plan het initiatief tot 'Nederlandse' wettelijke regels – met als doel te voorkomen dat de bezetters uiteindelijk de wetgeving zouden voorschrijven, waardoor de planorganisatie volledig van Duitse snit zou zijn.⁴⁴ In ijltempo werkten zij aan een zogeheten basisbesluit, dat met het nodige interministeriële gesteggel de positie van de Rijksdienst voor het Nationale Plan vastlegde. Het werd door alle betrokken

secretarissen-generaal ondertekend – de ministers waren naar Londen uitgeweken – en officieel gepubliceerd in het *Verordnungsblatt für die besetzten niederländischen Gebiete*. De Nederlandse planners en stedenbouwers kregen nu eindelijk het zo vurig gewenste 'nationale lichaam' aangereikt. Met een zekere gretigheid grepen zij die kans, omdat overduidelijk was dat zo iets onder 'normale' politieke omstandigheden geen schijn van kans zou hebben gehad.⁴⁵

⁴² Wagenaar, *Welvaartstad in wording*, 157–158.

⁴³ K. Bosma, *Ruimte voor een nieuwe tijd*, 292.

⁴⁴ Siraa, *Een miljoen nieuwe woningen*, 154 e.v.

⁴⁵ Postuma, 'Het Nationale Plan', 20–23. Er bestaan verschillende lezingen over de totstandkoming van het Basisbesluit. Bosma (1993; zie boven) suggereert dat Nederlandse ambtenaren zich al te makkelijk hebben laten lenen voor de totstandkoming van centralistische, door het Duitse stelsel geïnspireerde regelgeving. Faludi en Van der Valk, *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century* (Dordrecht 1994) 72–75 benadrukken daarentegen dat, door snel regelgeving tot stand te brengen, voorkomen werd dat een Duits ruimtelijk ordeningsstelsel in Nederland zou gaan functioneren. Bovendien sloot deze regelgeving (i.c. het Basisbesluit) inhoudelijk zeer nauw aan bij het advies van een regeringscommissie (de zogeheten Commissie Frederiks), uitgebracht precies op de dag dat Duitsland Nederland binnenviel.

Het was een houding die, zoveel jaar later, als uitgesproken naïef overkomt, maar die wel te verklaren viel. Tijdens het Interbellum was de in Nederland heersende visie op ruimtelijke ordening, zoals De Ruijter aangaf, uitgesproken apolitiek.⁴⁶ Planning werd vooral gezien als een technische en wetenschappelijke activiteit: uit onderzoek en analyses zou als vanzelf het enige goede naar voren komen. Dat de Duitse nationaal-socialisten een Nederlands *Staatsamt für Nationaalplanung* niet anders konden zien dan als hulpmiddel in de *Neuordnung* van het Europese continent lag vermoedelijk buiten het bevattingsvermogen van de gemiddelde Nederlandse planoloog. Meer dan naïviteit is de auteurs van het basisbesluit na de oorlog ook niet ten laste gelegd. Daarentegen vond in België na de oorlog, zij het onder niet geheel vergelijkbare omstandigheden, een zuivering plaats binnen een generatie van planners die voor de oorlog groot internationaal aanzien genoot – meer nog zelfs dan de Nederlandse.⁴⁷

Europese planologie krijgt geen voet aan de grond

De Tweede Wereldoorlog heeft de roep om een internationaal ruimtelijk plan niet doen verstommen. De beide Bakker Schutten ontpopten zich tot heuse bouwers van een gelaagd plansysteem: bij elk schaalniveau, dus ook het internationale, hoorde in hun ogen een ruimtelijk plan.⁴⁸ Net als in het geval van De Casseres en Kloos beschouwden zij dat als een bekroning van de trits die begon met een uitbreidingsplan-streekplan-nationaal plan (zie afbeelding 5). Wel aarzelden zij over de kans dat zo'n internationaal plan ooit verwezenlijkt zou worden.⁴⁹

Anderen ontleenden aan de Wereldoorlog juist inspiratie om te pleiten voor een internationaal plan of dachten, zoals de secretaris van de Rijksdienst voor het Nationale Plan Van Gorcum, dat ruimtelijke ordening een belangrijke bijdrage kon leveren aan een duurzame vrede.⁵⁰ De laatste had echter klemmende motieven om nadrukkelijker dan anderen te wijzen op een dergelijke aanpak. Met het vooruitzicht van de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog stond hij op dat moment voor de taak om het nut van de Rijksdienst aan te geven. Het feit dat deze dienst onder de Duitse bezetter was opgericht kon uiteraard op argwaan rekenen. Afgezien van deze achterdocht leefde de vrees dat de dienst zich zou gaan bemoeien met het beleid van de vakdepartementen, wat voor deze nog jonge dienst een dodelijk elixer opleverde. Het was Van Gorcum die toen de taak op zich nam het bestaansrecht van de dienst te verdedigen. Hij volgde de redenering dat internationale ruimtelijke vraagstukken qua urgentie niet onderdeden voor nationale. Beiden vereisten een planmatige aanpak. Bovendien moest internationaal planningwerk ervoor zorgen dat de Europese staten, na het tekenen van een vredesverdrag, blijvend met elkaar zouden samenwerken. Gemeenschappelijke onderwerpen waren er volgens hem genoeg, zoals de grote rivieren in internationaal verband,

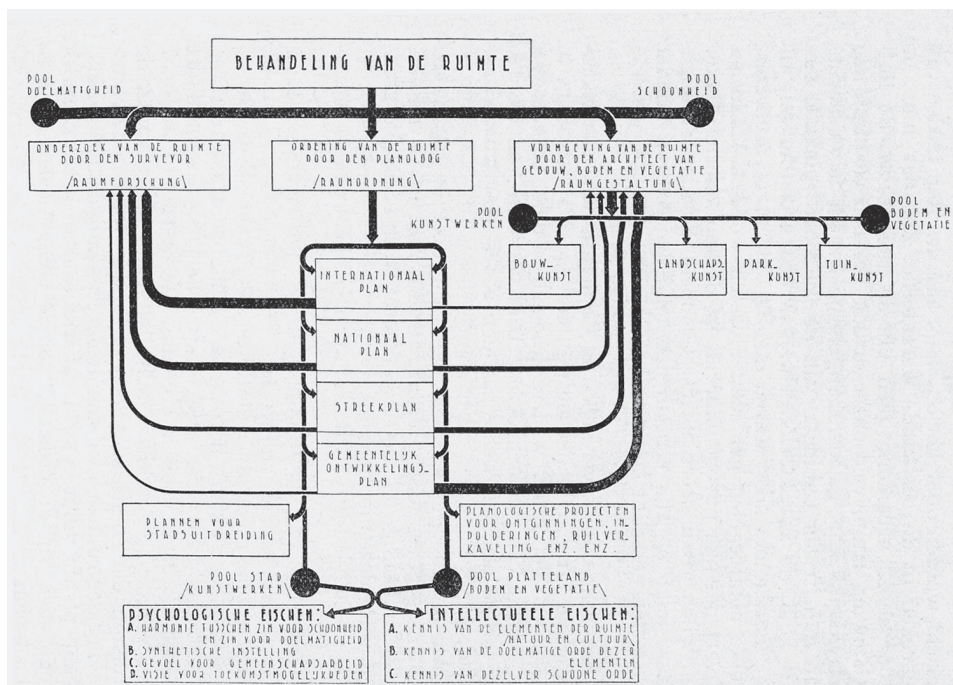
⁴⁶ De Ruijter, 'Van uitbreidingsplan over streekplan naar Nationaal Plan', 26-27.

⁴⁷ Zie hiervoor P. Uyttenhove, 'Architectuur, stedenbouw en planologie tijdens de Duitse bezetting. De moderne beweging en het Commissariaat-Generaal voor 's Lands Wederopbouw (1940-1944)', *Belgisch tijdschrift voor nieuwste geschiedenis*, xx:3-4 (1989) 465-509.

⁴⁸ Bakker Schut en Bakker Schut, *Planologie*, 3-4.

⁴⁹ Ibidem 304.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Kloos, *Het Nationaal Plan* (1949); C.A. van Gorcum, *Rapport over de RNP*, dd. 17 november 1944, Archief VROM, RNP 1941-1965 inv.nr. 21. Zie ook: E. Klerkx, *Plannen met Europa. Nederlandse pleidooien voor een bovennationaal ruimtelijk beleid* (Doctoraalscriptie Planologie, School voor Omgevingswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1998 (Nijmegen 1998)).



Afbeelding 5: Het 'kader' van de 'planologische arbeid', zoals geschetst door P. en F. Bakker Schut, laatstgenoemde als eerste directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan. In het midden het getrapte stelsel van plannen met aan de top het 'internationaal plan' (P. Bakker Schut en F. Bakker Schut, Planologie, van uitbreidingsplan over streekplan naar nationaal plan (Gorinchem 1944).

het bestaan van 'verkeersvraagstukken' en het 'zeehavenvraagstuk'. Wat hij met deze notie van ruimtelijke samenhang concreet bedoelde, bleef in het midden. Vanuit het bevrijde zuiden van het land adviseerde Van Gorcum de toen nog in Londen residerende regering – aan wie zijn schrijven was gericht – om na te denken over de organisatie van het internationale planningwerk. Uiteraard zag hij daarbij een speciale rol weggelegd voor de Rijksdienst, die immers ervaring had met het voorlichten van de regering.⁵¹ In het Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw noemde hij internationale planning zelfs bittere noodzaak. Hij vond dat er een inter-Europees planbureau diende te worden opgericht, waarvoor ieder land zijn beste deskundigen moest afstaan.⁵²

De Rijksdienst (RNP) bleef na de oorlog weliswaar als instelling behouden, maar moest in het Haagse krachtenveld echt een plek zien te veroveren. Dit lukte aanvankelijk niet, waardoor men in de Tweede Kamer, toen in 1946 voor het eerst over de dienst werd gesproken, tot de conclusie kwam dat zij min of meer op een dood spoor was gerangeerd.⁵³ Niet alleen zouden de verschillende departementen op hun vakge-

⁵¹ Van Gorcum in: Klerkx, *Plannen met Europa*, 61.

⁵² F. van der Sluys, 'Naar een internationaal plan', *Tijdschrift voor volkshuisvesting en stedebouw*, 27 (1946) 166.

⁵³ *Tijdschrift voor volkshuisvesting en stedebouw*, 27:12 (1946), 169; R. Ahsmann, *De Werkcommissie Westen des Lands. Een historisch onderzoek naar de Werkcommissie voor het onderzoek naar de ontwikkeling van het Westen des*

bied zelf de ruimtelijke ordening ter hand nemen, ook de voorstellen waar de dienst zich sterk voor maakte riepen verzet op.⁵⁴ De bekommernis met natuurbescherming, een belangrijk motief bij vooroorlogse pleidooien voor een bovenlokale ruimtelijke planning, leidde zelfs tot het verwijt van partijdigheid. De Rijksdienst had namelijk vele malen bezwaar gemaakt tegen het bouwen van boerderijen, schuurtjes en stallen, omdat die niet in het Nationaal Plan zouden passen.⁵⁵ De notie van een volle Randstad en het pleidooi voor decentralisatie van de industrie, leidde tot een frontale botsing met het ministerie van Economische Zaken, die hierin een beperking zag van de vrijheid van ondernemers om zich te vestigen waar zij wilden. De facetfunctie van ruimtelijke ordening, om eens een latere term te gebruiken, bestreden de 'sectoren' met kracht, vooral omdat de Rijksdienst uitging van een aantal sterk gearticuleerde eigen denkbeelden over de inrichting van het land, de spreiding van de bevolking en de werkgelegenheid. Dan had zij nog een directeur, namelijk F. Bakker Schut, die louter door zijn persoonlijkheid al veel weerstanden opriep. Al die factoren bijeen verklaren waarom de dienst in een geïsoleerde positie terechtkwam. Het is daarom verbazingwekkend dat men zoveel investeerde in wat Jac. P. Thijsse luttele jaren later aanduidde als 'integratie van het werk van de ruimtelijke ordening'.⁵⁶ Hoewel de dienst tot diep in de jaren vijftig over een bescheiden aantal personeelsleden beschikte, legde zij op uitgebreide schaal contacten met collega's en vergelijkbare instellingen in de omliggende landen – Duitsland inclusief. Dit valt niet anders uit te leggen dan als een poging om via de internationale 'band', dus door te proberen planologie als vraagstuk te agenderen bij in oprichting zijnde Europese instellingen, meer status te verwerven in de binnenlandse politieke arena. Deze eerste pogingen – later volgden andere – liepen echter op een mislukking uit.

Het waren vooral J. Linthorst Homan, president van de Rijksdienst en voorzitter van de Vaste Commissie ervan, en J. Vink, de in 1949 aangetreden nieuwe directeur, die hun minister ervan wilden overtuigen dat de Nederlandse regering zich moest inzetten om de op gang komende (West-)Europese samenwerking deels te schoeien op een planologische leest. We zijn dan beland in de eerste helft van de jaren vijftig, dus middenin het Europese integratieproces. Luttele jaren eerder was de Benelux Douane-Unie in werking getreden. In datzelfde jaar 1948 was ook de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking opgericht, op instigatie van de Verenigde Staten, die de OEEC als een instrument beschouwden om de Marshallhulp te coördineren en de Europese staten zo te dwingen om samen te werken. Een jaar later werd de Raad van Europa opgericht en in mei 1950 lanceerde de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Schuman, het door Jean Monnet geschreven plan om de exploitatie van de voorraden steenkool en ijzererts onder de bevoegdheid van een supranationale autoriteit te plaatsen. De acceptatie van dat plan leidde tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, die in juli 1952 in werking trad. Drie jaar later vond in het Siciliaanse Messina een befaamde conferentie plaats over verdere Europese integratie. De plannen om tot een Europese defensiegemeenschap te komen waren mislukt omdat

Lands (1951-1958) (Den Haag 1990); H. Hellinga, 'Oorlog en wederopbouw. Van volkshuisvesting naar Nationaal Plan en weer terug: de jaren 1941-1957', *Stedebouw & ruimtelijke ordening*, 80:1 (1999) 14-19.

⁵⁴ Siraa, *Een miljoen nieuwe woningen*.

⁵⁵ Hellinga, 'Oorlog en wederopbouw', 15.

⁵⁶ J.P. Thijsse, 'Aspecten van de ruimtelijke ordening', in: J.P. Thijsse, Th.P. Tromp en K.H. Gaarlandt, *De ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in een nieuw Europa* (Haarlem 1958).

Frankrijk dit idee verwierp. In Messina kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken van de Zes overeen om hun aandacht enkel te richten op samenwerking op economisch gebied, waarmee de basis was gelegd voor de Europese Economische Gemeenschap.

Tegen dit decor van eenwording maakten de idealistische H. Linthorst Homan en de meer pragmatisch ingestelde J. Vink zich sterk voor een Europese planologie. De lijn doortrekkend van de inmiddels gestarte contacten tussen planologische diensten in het kader van de Benelux Douane-unie gingen hun 'gedachten ook uit naar een beraad met de planologische landen in de overige Westeuropese landen, om gezamenlijk het belang van planologische bezinning op de consequenties en mogelijkheden van de Westeuropese samenwerking onder de aandacht te brengen van de daarbij geïnteresseerde lichamen.'⁵⁷ Blijkbaar wisten zij met dat pleidooi de interesse te wekken van hun minister, want deze vroeg om een nadere motivatie van de bepleite Europese planologische samenwerking. Hij werd op zijn wenken bediend door Linthorst Homan, die in het voorjaar van 1951 een pleitnota schreef die in de vier jaar daarna nog drie keer werd bijgesteld.⁵⁸ Opvattingen over de nationale Nederlandse ruimtelijke ordening werden hierin geprojecteerd op het Europese territoir. Het zou dan primair moeten gaan om een 'rationele ordening' van het grondgebruik teneinde een grote 'verspilling van territoriale waarden' te voorkomen.⁵⁹ Daarnaast werd een Europees, zelfs mondiaal spreidingsbeleid voorgestaan, wat direct aansloot op de wens van de Rijksdienst om bedrijvigheid evenwichtig over het Nederlandse grondgebied te spreiden en concentratie tegen te gaan op een betrekkelijk klein areaal, in casu de Randstad en de havengebieden: 'Het is zowel onhoudbaar dat landen met tekort aan arbeidskrachten onbevredigd liggen naast landen met een steeds sterker groeiend teveel, als het op den duur Europees onhoudbaar zou zijn, een teveel aan krachten te hebben waar grote delen van de wereld nog zozeer om nieuwe ontwikkeling door toevloeiing van arbeidskrachten roepen'.⁶⁰ Er werd dus moeiteloos geschakeld van het nationale naar het mondiale niveau, net zoals we zagen bij vooroorlogse pleitbezorgers als De Casseres.

Hoe de gewenste Europese samenwerking vorm moest krijgen werd niet meteen duidelijk. Men dacht niet aan de vorming van één Europese dienst voor ruimtelijke ordening of aan een gespecialiseerde autoriteit, maar wel aan een West-Europees contactcentrum, opgehangen aan de Raad van Europa of 'het klein Europa van de zes'. Tegen de laatste optie pleitte dat het geografische gebied van deze zes zich wat grillig aftekende in Westelijk Europa, met name door de afwezigheid van Zwitserland.⁶¹ Niettemin wilde men vooralsnog graag klein starten, dus met de beproefde zes landen.⁶² De minister was niet gelijk overtuigd blijkens zijn vraag welke concrete vraagstukken

⁵⁷ J. Vink, 'Enkele aspecten van het huidige werk van de Rijksdienst voor het Nationale Plan', *Tijdschrift voor volkshuisvesting en stedenbouw*, 31:7/8 (1951) 111-116.

⁵⁸ Klerkx, *Plannen met Europa*, 64-66.

⁵⁹ J. Linthorst Homan, *Het West-Europese territoir. Nota over de wenselijkheid en de mogelijkheid van West-Europees contact over ruimtelijke ordening*, 4de lezing, 12 September 1955, 3.

⁶⁰ Ibidem, 2.

⁶¹ Ibidem, 2-5.

⁶² Enig inzicht in politieke c.q. diplomatieke verhoudingen kan Van Gorcum niet ontzegd worden, want hij merkte op dat aan de Zes, d.w.z. de ministers van Buitenlandse Zaken, gevraagd moest worden te gedogen dat een ad hoc conferentie van nationale planologische diensten werd georganiseerd. Als een dergelijke bijeenkomst zonder zo'n toestemming werd gehouden kon een vakministerie wel eens in conflict komen met het nationale ministerie van Buitenlandse Zaken.

precies behoorden tot de planologische aspecten van de op gang komende Westeuropese samenwerking. In zijn antwoord nam Vink – het was intussen najaar 1951 – in feite afstand van Linthorst Homan. Het ging hem, zo schreef hij, om de planologische consequenties van Europese vraagstukken. Ook hij was echter niet in staat om dit te concretiseren. Een jaar later was een nieuw aangetreden minister evenmin te overtuigen van de noodzaak om de ruimtelijke ordening formeel bij een van de Europese instanties onder te brengen. Hij vond de pleidooien in hoge mate prematuur. Zijn repliek luidde dat Europese samenwerking op het vlak van de ruimtelijke ordening niet aan de orde kon zijn zolang Nederland dat beleid in eigen huis nog onvoldoende tot leven had weten te wekken.⁶³ In andere Europese landen was de situatie immers niet beter, integendeel. Wel toonde de minister zich bereid om de zich vormende Westeuropese instanties te wijzen op de ruimtelijke gevolgen van de eenwording. Hier deed hij in feite een loze belofte, omdat hij als minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting helemaal niet deelnam aan de betreffende beraden. Waar het gaat om de inhoud van zulke verdragen speelt het beleid zich tot op de dag van vandaag af op het niveau van ministers van Buitenlandse Zaken, en als er echt knopen moeten worden doorgehakt, op dat van de regeringsleiders.

Het wekt dan ook geen verbazing dat in de conclusies van de voor Europese samenwerking zo belangrijke conferentie in Messina met geen woord werd gesproken over ruimtelijke ordening. De Rijksdienst was het hier niet mee eens en startte een lobby. De nota van Linthorst Homan was inmiddels in het Engels, Frans en Duits vertaald; een Italiaanse vertaling vond men blijkbaar niet noodzakelijk. Het ging er nu om de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Paul-Henri Spaak, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de commissie die de resolutie van Messina verder zou uitwerken, ontvankelijk te maken voor de notie van Europese planologische vraagstukken. Langs verschillende wegen werd geprobeerd om hem te souffleren, bijvoorbeeld door leden van het Benelux-overleg te vragen om hun kanalen te benutten. Wat hem ook is ingefluisterd, in het uiteindelijke rapport van de Commissie Spaak, gepubliceerd in maart 1956, werd met geen woord gerept over ruimtelijke ordening. In feite stonden in dit rapport slechts twee projecten centraal, te weten het Nederlandse voorstel voor een gemeenschappelijke markt en Jean Monnets idee van een gemeenschap voor kernenergie.⁶⁴

In zijn reacties liet Linthorst Homan blijken buitengewoon teleurgesteld te zijn. In een gastvoordracht voor de Benelux-commissie voor ruimtelijke ordening, in het najaar van 1956, beklagde hij zich openlijk: 'Er wordt thans een verdrag opgesteld over Westeuropese samenwerking op alle denkbare gebieden. Waarom kan in zulk een verdrag niet een alinea of een artikel worden opgenomen waarin bepaald wordt dat de zes landen ook zullen samenwerken op het gebied van de ruimtelijke ordening?'⁶⁵ Dat hij een aperte onjuistheid debiteerde ('alle denkbare gebieden'), werd hem blijkbaar niet kwalijk genomen. Hij was trouwens niet van plan op te geven en probeerde andermaal om Spaak te souffleren, nadat diens commissie was omgevormd tot een conferentie om de uiteindelijke verdragen voor te bereiden. Met het tekenen van het Verdrag van Rome in maart 1957 viel echter definitief het doek voor de notie van een Europese planologie.

⁶³ Klerkx, *Plannen met Europa*, 66.

⁶⁴ Urwin, *The community of Europe*, 75.

⁶⁵ Geciteerd in: Klerkx, *Plannen met Europa*, 68.

Het gevolg hiervan was dat de Rijksdienst in eigen huis en zonder ruggensteun van Europese instellingen moest proberen de Nederlandse ruimtelijke ordening op de rails te krijgen. Het prestige van ruimtelijke ordening op nationaal niveau zou immers veel groter geworden zijn als op Europees niveau erkend zou worden dat het hier gaat om een belangrijke problematiek die een eigensoortige plek verdient in beleidsprocessen. Ook al waren figuren zoals Van Gorcum, Linthorst Homan en Vink oprechte voorstanders van een Europese aanpak, dit motief zal bij hen zeker een rol hebben gespeeld. De implicatie van het Verdrag van Rome was, dat in Europa alleen de mogelijkheid restte om vrijblijvend samen te werken met gelijkgezinde collega's uit andere landen. Dat gebeurde bijvoorbeeld binnen de in 1952 van start gegane Benelux-commissie voor ruimtelijke ordening. Deze opereerde buiten het verdrag dat ten grondslag lag aan de Benelux Douane-unie, omdat ook daarin geen ruimte werd geboden om 'planologie' als beleidsvraagstuk aan te snijden binnen de formele unie. Op een hoger schaalniveau was wel de in 1955 gestarte Permanente Conferentie voor ruimtelijke ordening in Noordwest-Europa actief.

Slotbeschouwing

De denkers over de Nederlandse ruimtelijke orde die in dit artikel de revue passeerden, lieten zich leiden door een opvallende mengeling van visies. Ze waren vervuld van idealen en letterlijk van grenzeloze ambities, maar waren tegelijkertijd uitgesproken technocratisch en politiek naïef; twee kwalificaties die nauw met elkaar samenhangen. De politieke omgeving beschouwden zij als een noodzakelijk kwaad, dat nodig was om wetgeving te laten ontstaan, zodat planners konden werken aan ruimtelijke plannen met een krachtige juridische status. Men was zich daarbij nauwelijks bewust van de politieke geladenheid van ideeën over wat een wenselijke ruimtelijke inrichting was. Voor hen spraken die ideeën voor zich, voorzover zij tenminste waren gefundeerd op een degelijke wetenschappelijke basis. Stedenbouwkundige en planologische kwesties golden vooral als technische, niet als politieke vraagstukken. Tegen die achtergrond valt te verklaren waarom de Rijksdienst (RNP) onder zulke merkwaardige omstandigheden – de Duitse bezetting – kon worden opgericht. Eén van de planologische vaandeldragers tijdens het Interbellum, Fockema Andreae, kwalificeerde de onder de Duitsers van kracht geworden wetgeving in 1946 nog als een aanwinst voor de stedenbouw.⁶⁶ De portee van deze wetgeving stemde volgens hem perfect overeen met een advies van de regeringscommissie Frederiks, die op de dag van de aanval op Nederland met haar rapport naar buiten kwam. Deze commissie zou volgens hem uitstekend onder woorden hebben gebracht wat in kringen van ruimtelijke planners in de jaren dertig gemeengoed was geworden. Dat het onder 'normale' omstandigheden nog tot in lengte van jaren had kunnen duren vooraleer er een *nationaal* plan zou zijn gerealiseerd, kwam bij hem blijkbaar niet op – of hij hield dit wijselijk voor zich.

De wens om ruimtelijke planning deel te laten zijn van de activiteiten van de nieuwe Europese instituties raakte uiteindelijk verpulverd in de onderhandelingen over continentale eenwording. Verpulverd is misschien niet eens het goede woord, aangezien Europese ruimtelijke ordening in de complexe onderhandelingen van de jaren vijftig

66 J.P. Fockema Andreae, 'De wetgeving rakende de Volkshuisvesting en de Stedebouw', *Tijdschrift voor volkshuisvesting en stedebouw*, 27 (1946) 8-9.

niet eens aan bod kwam. Wat vooral opvalt, is de afwezigheid bij planners van enig inlevingsvermogen in de aard en complexiteit van de onderhandelingen tussen de (uiteindelijk zes) samenwerking zoekende Europese landen. Een man als Linthorst Homan, toch een zwaargewicht, kwalificeerde de mogelijke ruimtelijke repercussies van Europese eenwording als ‘technische consequenties’. Dat verklaart wellicht de onbeholpenheid waarmee door hem en anderen is geprobeerd ruimtelijke ordening het Europese integratieproces van de jaren vijftig binnen te loodsen. Doordat het eigen werkveld als niet echt politiek werd gezien, was het ook wat veel gevraagd om oog te hebben voor het door zware politieke vraagstukken belaste proces dat uitmondde in het Verdrag van Rome. Toch werd er in het EG-Verdrag van 1957 wel degelijk een vorm van ruimtelijke beleidsvoering geïntroduceerd.⁶⁷ In de preambule en in artikel 2 wordt namelijk erkend dat voor onderontwikkelde regio’s speciale maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe infrastructuur. De Europese Investeringsbank, die in hetzelfde verdrag zijn basis vindt, werd mede opgericht om de ontwikkeling van deze ‘minder begunstigde regio’s’ te bespoedigen.

Deze notie van ruimtelijk-economische beleidsvoering stond echter ver af van de voorstelling van ruimtelijke ordening bij figuren als Van Gorcum, Linthorst Homan en Vink, of de Rijksdienst voor het Nationale Plan in zijn algemeenheid. Bij hen stond vooral grondgebruik centraal. Zij streefden ook wel spreiding van welvaart en industrie na, maar dan vanuit opvattingen over de meest wenselijke inrichting van het nationale (en Europese) grondgebied. Het stimuleren van regionale economische ontwikkeling op grond van sociale en politieke motieven, zoals viel te lezen in het EG-Verdrag van 1957, behoorde in hun ogen niet tot het ruimtelijke orderingsbeleid. De Europegezinde Nederlandse planologen zagen dat hun ideaalbeeld van een Europees plan niet werd omarmd door de Europese Economische Gemeenschap, net zomin als de Volkenbond dat in de jaren dertig had gedaan. Dat er wel degelijk werd samengewerkt rond sectorale, ruimtelijke vraagstukken ging aan hen voorbij. In het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties in 1950 werd bijvoorbeeld een verdrag gesloten tussen een groot aantal landen over een Europees hoofdwegennet. De huidige systematiek van E-wegen gaat terug op dit verdrag.⁶⁸ De Nederlandse planologen restte destijds weinig anders dan met gelijkgezinde collega’s uit de omringende landen samen te gaan werken in een aantal transnationale organisaties.

67 R.H. Williams, *European Union spatial policy and planning* (London 1996); W. Zonneveld en A. Faludi, *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*, Voorstudies en achtergronden Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid V102 (Den Haag 1998); A. Faludi, ‘A turning point in the development of European spatial planning? The “Territorial Agenda of the European Union” and the “First Action Programme”’, *Progress in Planning*, 71 (2009) 1-42.

68 Zie hiervoor een voortreffelijk lemma in Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/International_E-road_network.