

Stefanie Dühr

Stadt- und Raumentwicklung Niederlande

S. 2297 bis 2307

URN: urn:nbn:de: 0156-55992155



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Stadt- und Raumentwicklung Niederlande

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Politisch-administrativer Staatsaufbau
- 3 Historische Entwicklung der raumbedeutsamen Politik und Planung
- 4 Organisation der raumbedeutsamen Politiken im Mehrebenensystem
- 5 Raumordnung auf nationaler, provinzieller und lokaler Ebene
- 6 Raumentwicklung in den Niederlanden unter veränderten Rahmenbedingungen

Literatur

Die Entwicklung der niederländischen Stadt- und Raumentwicklung von einem sozialstaatlichen zum derzeitigen entwicklungsorientierten Planungsansatz wird diskutiert, und weitere zu erwartende Gesetzesänderungen und Trends für die Raumentwicklung der Niederlande werden aufgezeigt.

1 Einleitung

Ingenieurtechnische Großbauten wie die „Deltawerke“ entlang der Nordseeküste, kompakte Städte mit guter \triangleright *Verkehrsinfrastruktur* und der Schutz strategischer Freiflächen vor Zersiedelung werden gern als Symbole einer effektiven niederländischen \triangleright *Raumplanung* angeführt. Die Niederlande sind eines der am dichtesten besiedelten Länder Europas, rund 26 % der Fläche mit 60 % der Bevölkerung liegen unter dem Meeresspiegel. Für lange Zeit war die Notwendigkeit einer geordneten und staatlich koordinierten \triangleright *Raumentwicklung* darum gesellschaftlich unbestritten.

Seit den späten 1990er Jahren gibt es weitreichende Änderungen am etablierten System der niederländischen Raumplanung als Reaktion auf die Wirtschaftskrise und als Resultat veränderter politischer Prioritäten. Statt einer umfassenden Raumplanung wird nun eine flexiblere und dezentralisierte Raumentwicklung angestrebt. Weitere Änderungen am Planungssystem sind für die kommenden Jahre vorgesehen.

2 Politisch-administrativer Staatsaufbau

Die Niederlande sind ein dezentralisierter Einheitsstaat, in dem Planungskompetenzen auf die nationale Ebene, die zwölf Provinzen und die Ebene der 393 Städte und Gemeinden (Stand: Januar 2015) verteilt sind (s. Abb. 1). Neben diesen territorialen Gebietskörperschaften (\triangleright *Gebietskörperschaft*) sind für die Raumplanung auch andere Verwaltungseinheiten wie die Wasserverbände (*waterschappen*) relevant.

Abbildung 1: Städte und Gemeinden der Niederlande und die zwölf Provinzen



Quelle: van Aalst 2015, bearbeitet; Geo-data auf Basis von Open-Data TopGrenzen Bestand des niederländischen Kadaster

3 Historische Entwicklung der raumbedeutsamen Politik und Planung

Bis zum Zweiten Weltkrieg galt Raumentwicklung hauptsächlich als gemeindliche Aufgabe zur Verbesserung der Wohnstruktur. In der Phase des Wiederaufbaus wurde die nationale *Planung* etabliert und mit dem Raumordnungsgesetz (Wet op de Ruimtelijke Ordening – WRO) von 1965 und folgenden Änderungen gesetzlich verankert. Das WRO hat den Charakter einer Rahmengesetzgebung und enthält prozedurale Vorgaben bezüglich der Verantwortlichkeiten der drei verschiedenen Ebenen (national, provinzial, kommunal) und ihrer Planungsinstrumente (*Instrumente der Raumplanung*).

Nationale Raumordnungsprogramme (Notas Ruimtelijke Ordening), unterstützt durch einprägsame Raumkonzepte, waren seit den 1960er Jahren richtungsweisend für das raumplanerische Denken auf allen Ebenen (Dühr 2007; I&M 2013). Die Umsetzung der Notas wurde durch nationale Fördermittel unterstützt, und im Laufe der Zeit wurde ihre Koordinationsfunktion mehr betont. Die erste Nota Ruimtelijke Ordening wurde im Jahr 1960 verabschiedet und legte den Grundstein der niederländischen Planungsdoktrin mit den raumplanerischen Konzepten des „grünen Herzens“ (het groene hart), das von der Randstad Holland (Städtering von Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht) umgeben ist (Faludi/van der Valk 1994). Die zweite Nota legte das Prinzip der dezentralen Konzentration von Arbeit und *Wohnen* fest, was – um die Flächenzersiedelung zu verhindern – durch die Planung neuer Städte außerhalb der Randstad angestrebt wurde. Das dritte Raumordnungsprogramm (1975 bis 1979) gab Umweltthemen und dem ländlichen Raum (*Ländliche Räume*) einen zentraleren Stellenwert. Der Schwerpunkt der vierten Nota (1988) lag auf der wirtschaftlichen Entwicklung in einem Europa der offenen Grenzen, ausgedrückt durch das Konzept der mainports (Hochseehafen Rotterdam und Flughafen Amsterdam). Die projektorientierte Vierte Nota Extra (VINEX) (1991) identifizierte großräumige VINEX-Neubaugebiete zur kontrollierten Wohnbauentwicklung im ganzen Land. Integrierte Projektplanung war das Leitbild, das den Provinzen und Gemeinden eine aktive Rolle als Projektleiter zuerkannte (I&M 2012). Das fünfte Raumordnungsprogramm mit den Hauptzielen wettbewerbsfähige Städte, Netzwerkökonomien und effiziente Mobilität wurde im Jahr 2001 dem Parlament vorgelegt, infolge eines Regierungswechsels jedoch nie beschlossen. Die Diskussion zur fünften Nota läutete einen Paradigmenwechsel ein, und im Jahr 2006 wurde das letzte der umfassenden nationalen Raumplanungsprogramme, die Nota Ruimte (Nota Raum), verabschiedet. Statt einer Politik der Kontrolle und Genehmigung (toelatingsplanologie) betont die Nota Ruimte eine Politik der Förderung (ontwikkelingsplanologie). Das Motto „decentraal wat kan, centraal wat moet“ (dezentrale Entscheidung wo möglich, zentrale wo nötig) verleiht den Provinzen und Gemeinden mehr Gewicht in der Raumplanung, aber nimmt auch Einfluss auf die nationalen Aufgaben, um die internationale Position und Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande zu stärken.

Im Jahr 2008 trat das neue Raumordnungsgesetz in Kraft (Wet ruimtelijke ordening – Wro; zur Unterscheidung vom vorhergehenden Gesetz in Kleinschreibung abgekürzt). Die Rollen der öffentlichen Organe wurden neu definiert und neue raumplanerische Instrumente eingeführt. Planung in den Niederlanden wird nunmehr weniger als regulativ verstanden, sondern vielmehr als proaktiver Ansatz, um erwünschte sozial-ökonomische Veränderungen der Raumstruktur zu ermöglichen und die Wettbewerbsfähigkeit international zu festigen. Durch weitere Gesetzesänderungen wurden Planungsverfahren verkürzt und die Anzahl benötigter Genehmigungen für Bauvorhaben reduziert.

4 Organisation der raumbedeutsamen Politiken im Mehrebenensystem

Trotz der über viele Jahre starken Lenkungsfunction der nationalen Politik ist die Raumplanung der Niederlande nicht hierarchisch aufgebaut. Die verschiedenen Gebietskörperschaften haben klar definierte Zuständigkeiten. Provinzen und Gemeinden sind verpflichtet, sich über Pläne und Vorhaben zu verständigen und keine entgegengesetzte Politik zu betreiben. Bei der Realisierung von räumlichen Projekten kooperieren alle öffentlichen Organe miteinander, um ihre Ziele aufeinander abzustimmen. Neben dieser vertikalen Koordination haben höhere Ebenen jedoch auch die Möglichkeit, die Umsetzung ihrer Politiken zu verlangen. Die unteren Gebietskörperschaften können dafür im Gegenzug eine Kompensation der Kosten erwarten. Die an nationale Zielsetzungen gebundenen öffentlichen Fördermittel spielen somit in der Praxis eine wichtige Rolle bei der Umsetzung nationalstaatlicher Raumplanungsziele (Needham 2014).

Horizontale Koordination von räumlich relevanten Sektorpolitiken wird in den Niederlanden durch zwei Ansätze verfolgt: zum einen durch die Integration verschiedener Belange (Landnutzung, Umwelt, Wasser, Verkehr usw.) in den formalen Programmen und Plänen, und zum anderen durch eine Verbesserung der Abstimmung zwischen den verschiedenen Fachministerien auf einer Ebene (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*). Auf nationaler Ebene, zwischen starken Fachministerien, ist dies traditionell schwieriger als auf provinzieller oder kommunaler Ebene (Priemus 1999). Durch Zusammenarbeit bei der Erarbeitung der Notas (1960 bis 2008) oder der nationalen Strukturpläne (eingeführt mit dem Wro 2008) wurde in den letzten Jahren versucht, die Abstimmung zwischen den betroffenen Ministerien zu verbessern (Needham 2014).

Die zeitaufwendige Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen, den verschiedenen Plänen und zwischen raumrelevanten Sektorpolitiken wurde in den letzten Jahren zunehmend dafür kritisiert, wirtschaftliche Investitionen zu erschweren und innovative Raumentwicklungsansätze zu verhindern. Durch das Krisen- und Aufschwung-Gesetz (Crisis- en herstelwet, 2010) wurden viele Planungsverfahren für räumliche und infrastrukturelle Projekte vorübergehend vereinfacht, um die Folgen der Wirtschaftskrise abzuschwächen. Ein anderes Gesetz zu allgemeinen Bestimmungen im Umgebungsrecht (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – Wabo, 2010) konsolidiert alle Bau- und Umweltgenehmigungen für raumwirksame Projekte in einer integrierten Lizenz. Das Crisis- en herstelwet, das Wabo, das Wro sowie 12 andere Gesetze sollen voraussichtlich 2019 durch ein neues Umgebungsrecht (Omgevingswet) ersetzt werden. Das Omgevingswet soll die Prozeduren aller raumwirksamen Politiken und Genehmigungen integrieren und vereinfachen, und es ist zu erwarten, dass es weitreichende Auswirkungen auf die niederländische Planungspraxis haben wird (Needham 2014).

5 Raumordnung auf nationaler, provinzieller und lokaler Ebene

Im Wro 2008 werden zwei Typen von formalen Plänen auf allen drei Ebenen unterschieden: Strukturpläne (structuurvisies), die den Inhalt der räumlichen Politik darstellen und keine Bindungswirkung haben, und umsetzungsorientierte Pläne in der Form von Landnutzungsplänen und Projektplänen (zu vergleichen mit den deutschen Flächennutzungs- und Bebauungsplänen). Diese ersetzen die bisherigen Notas und Pläne (s. Tab. 1). Alle formalen Pläne müssen im Internet unter www.ruimtelijkeplannen.nl veröffentlicht werden. Es ist jeder Planungsebene überlassen, zusätzlich informelle Pläne zu erstellen.

Tabelle 1: Übersicht über die drei Verwaltungsebenen und wichtigsten formalen Planungsinstrumente in den Niederlanden (vor und nach der Reform des Planungssystems 2008)

	Vor 2008 (Raumplanungsgesetz 1965 mit Änderungen – WRO)	Seit 2008 (neues Raumplanungsgesetz 2008 – Wro)
Nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Raumordnungsprogramm (Nota Ruimtelijke Ordening) 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturplan / Räumliches Leitbild (Structuurvisie) • Investitionsprogramm (MIRT) • Inpassingsplan (Landnutzungsplan) • Projectbesluit (Projektplan/-beschluss)
Provinziale Ebene (Provinzen)	<ul style="list-style-type: none"> • Streekplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Provinciale Structuurvisie • Inpassingsplan (Landnutzungsplan) • Projectbesluit (Projektplan / -beschluss)
Lokale Ebene (Städte und Gemeinden)	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurplan • Bestimmungsplan (Zweckbestimmungsplan) (bindend) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke Structuurvisie • Bestimmungsplan (gemeindlicher Landnutzungsplan) (bindend) • Projectbesluit (gemeindlicher Projektplan/-beschluss)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Aufgabe der Strukturpläne (structuurvisies) besteht darin, einen raumordnerischen Rahmen für Landnutzungspläne und raumwirksame sektorale Pläne (▷ *Wohnungsbau*, Verkehr, Wirtschaft usw.) vorzugeben. Sie bilden auch die Grundlage der jeweiligen Investitionsprogramme.

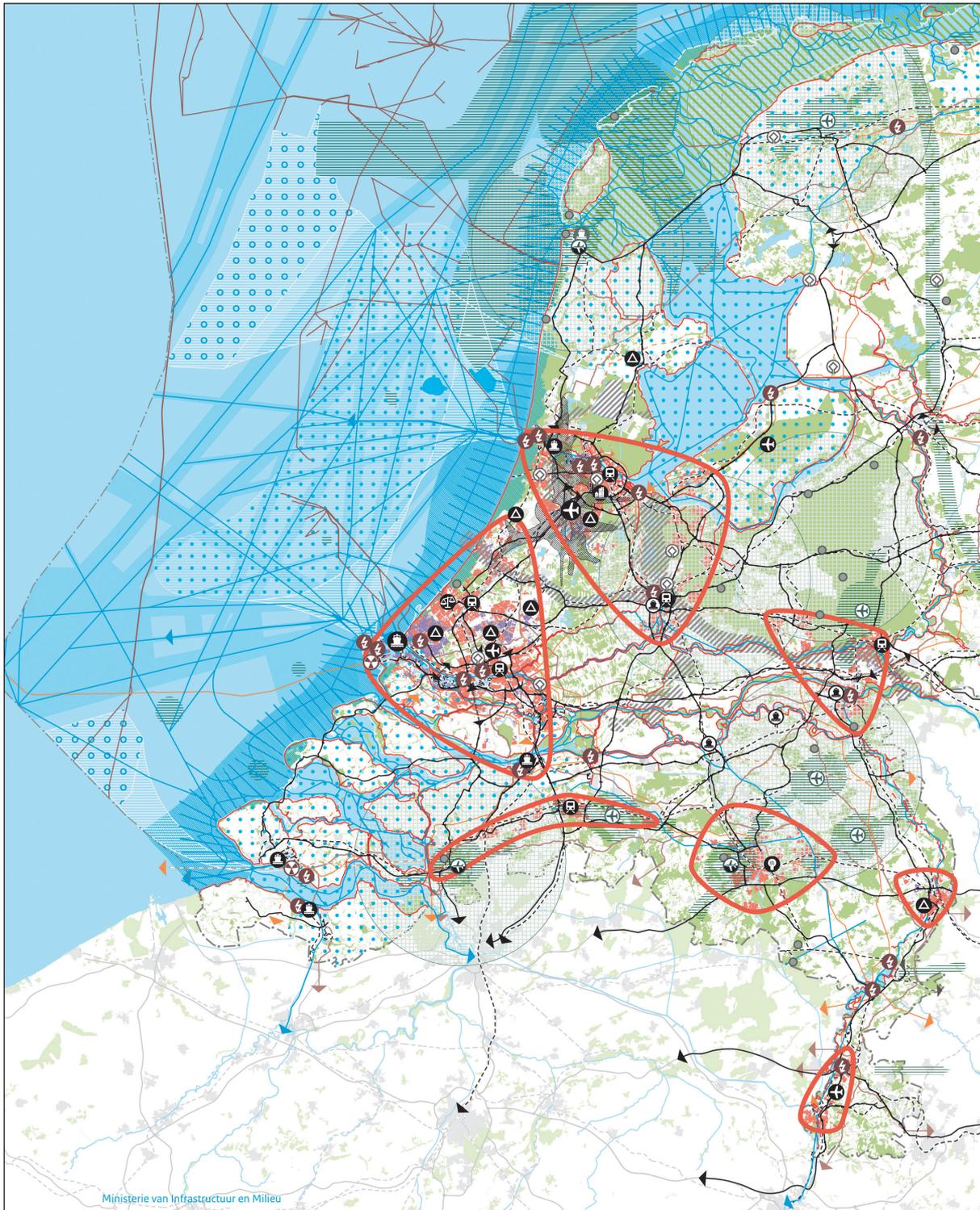
Seit 2010 liegt die Hauptverantwortlichkeit für nationale Raumplanung beim Ministerium für Infrastruktur und Umwelt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu – I&M). Der Umstand, dass nach Jahrzehnten der Begriff *Raumplanung* nicht mehr Bestandteil der Bezeichnung für das Ministerium ist, wurde als Ausdruck eines grundsätzlich veränderten Planungsverständnisses gedeutet (Zonneveld/Evers 2014).

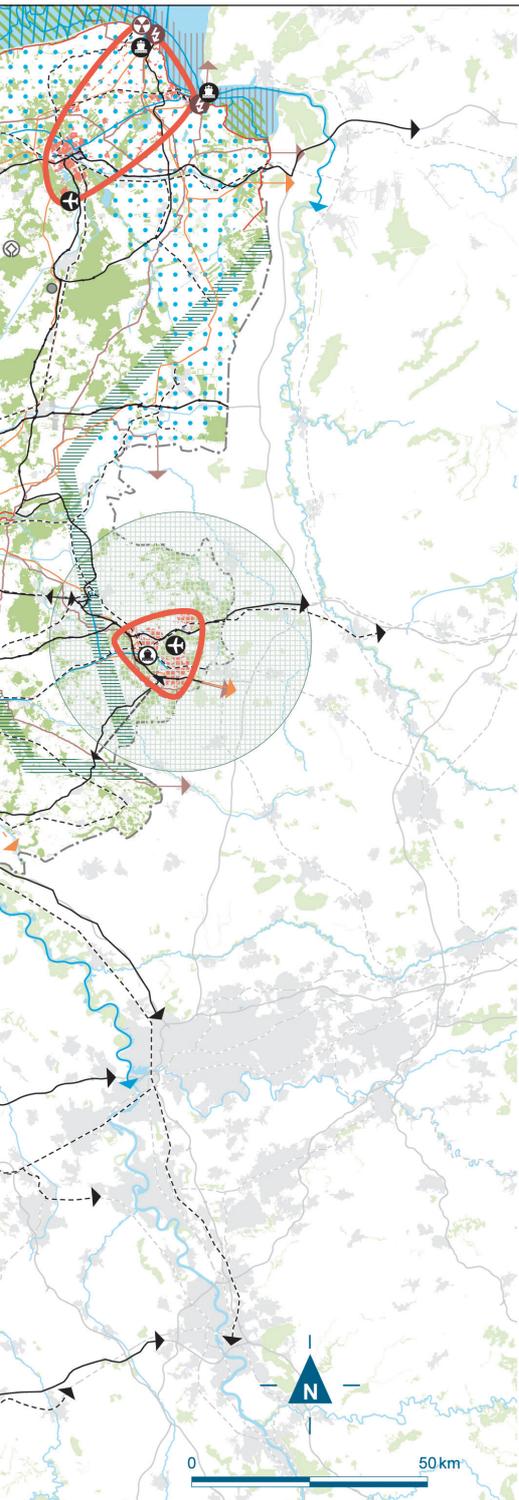
Der derzeitige nationale Strukturplan für Infrastruktur und Raumordnung (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte – SVIR) wurde 2012 veröffentlicht (s. Abb. 2). Er formuliert das Leitbild der Niederlande, bis zum Jahr 2040 wettbewerbsfähig, gut angebunden, lebenswert und sicher zu sein. Exzellente Standortbedingungen für internationale Unternehmen und Spielraum für regionalspezifische Lösungen stehen im Mittelpunkt der Politik, und räumliche Projekte von nationaler Relevanz werden vor allem unter wirtschaftlichen und infrastrukturellen Gesichtspunkten betrachtet (Waterhout/Othengrafen/Sykes 2013). Diese Ziele sollen durch das nationale mehrjährige Investitionsprogramm für Infrastruktur, Raumentwicklung und Verkehr (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport – MIRT) finanziert werden. Alle Projekte, in denen nationale, provinzielle und/oder kommunale Gebietskörperschaften zusammenarbeiten, werden jährlich im MIRT-Projektbuch (MIRT-projectenboek) zusammengefasst.

Der Landnutzungsplan weist zwei Typen auf, die beide rechtliche Bindungswirkung besitzen. Der kommunale Landnutzungsplan (bestemmingsplan) wird von der Kommune aufgestellt. Landnutzungspläne (inpassingplannen) können auch von der provinziellen oder nationalen Regierung für einzelne Gebiete ausgearbeitet werden (z. B. für große Infrastrukturvorhaben von überlokaler Bedeutung), werden den Kommunen dann auferlegt und müssen in die gemeindliche Planung übernommen werden. Der Projektplan (projectbesluit) wurde im Wro 2008 eingeführt, um Genehmigungen für Projekte zu vereinfachen, die nicht im Landnutzungsplan vorgesehen sind. In der Vergangenheit war im Prinzip eine Änderung des Planes erforderlich, um Konformität sicherzustellen, aber Projekte wurden aus Zeitgründen oftmals vorab genehmigt. Projektpläne müssen durch eine gute raumplanerische Argumentation untermauert sein, sollen mehr Transparenz gewährleisten und solche ungeplanten Genehmigungen verhindern (Needham 2014).

Trotz der Dezentralisierungserklärung war eine der radikalsten Neuerungen des Wro 2008 somit, dass auf provinzieller und nationaler Ebene Entscheidungen über räumliche Projekte getroffen und fortan auch die erforderlichen Genehmigungen erteilt werden können. Vor 2008 konnten lediglich die lokalen Gebietskörperschaften eine Baugenehmigung erteilen und damit entscheidenden Einfluss auf Art und Ort eines Bauvorhabens ausüben. Trotz der rechtlichen Änderungen wird jedoch erwartet, dass Provinzen und die nationale Regierung von ihrer Eingriffsmöglichkeit in lokale Planungsentscheidungen eher selten Gebrauch machen werden (Needham 2014).

Abbildung 2: Die räumliche Struktur der Niederlande, wie im nationalen Strukturplan 2012 vorgesehen





Kaart nationale ruimtelijke hoofdstructuur

- | | | | |
|---------------------|---|---------------------------|---|
| Concurrerend | | Leefbaar en veilig | |
| | Stedelijke regio met een concentratie van topsectoren | | Hoofdwatersysteem |
| | Mainport en HSL-station Schiphol | | Behouden kustfundament |
| | 20Ke Geluidscontour | | Primaire waterkering |
| | Mainport Rotterdam | | Handhaving van het vrije zicht op de horizon |
| | Brainport Zuidoost-Nederland | | Cultureel erfgoedgebied op (voorlopige) lijst werelderfgoed |
| | Greenport | | Natuurlijk erfgoedgebied op lijst werelderfgoed |
| | Zuidas | | Object of ensemble op (voorlopige) lijst werelderfgoed |
| | Stad van internationaal recht, vrede en veiligheid | | Nationale herijkte Ecologische Hoofdstructuur op land |
| | (Mogelijke) vestigingsplaats elektriciteitsproductie vanaf 500 MW | | Zone met militaire beperkingen |
| | (Mogelijke) vestigingsplaats kerncentrale | | Radarverstoringgebied |
| | Hoogspanningsverbinding vanaf 220 KV | | Militaire luchthaven |
| | Nieuwe hoogspanningsverbinding (indicatief) | | Militaire luchthaven met burgermedegebruik |
| | Buisleidingenstrook | | Vlootbasis |
| | Buisleiding | | Groot oefengebied en/of schietterrein |
| | Gerealiseerd windturbinepark op zee | | |
| | Aangewezen windenergiegebied op zee | | |
| | Zoekgebied elektriciteitskabels naar aanlandingspunt | | |
| | Kansrijk gebied windenergie | | |
| Bereikbaar | | | |
| | HSL/ICE station | | |
| | Burgerluchthaven van nationale betekenis | | |
| | Zeehaven van nationale betekenis | | |
| | Binnenhaven van nationale betekenis | | |
| | Mogelijke nieuwe verbinding hoofdwegennet (tracé nog niet vastgesteld) | | |
| | Mogelijke nieuwe verbinding hoofdspoorwegennet (tracé nog niet vastgesteld) | | |
| | (Inter)nationaal hoofdwegennet | | |
| | (Inter)nationaal hoofdspoorwegennet | | |
| | (Inter)nationaal hoofdvaarwegennet | | |

6 Raumentwicklung in den Niederlanden unter veränderten Rahmenbedingungen

Die vergangenen Jahre haben weitreichende Veränderungen für das etablierte System der Raumordnung in den Niederlanden mit sich gebracht. Die Änderungen sollen die Raumplanung dezentraler und somit bürgernäher, aber auch proaktiver und weniger restriktiv für Investitionen gestalten. Der Umbau des Planungssystems ist noch im Gange, und weitere Änderungen können durch das neue Umgevingswet erwartet werden.

Unter niederländischen Raumplanerinnen und Raumplanern sind die Veränderungen der letzten Jahre viel diskutiert worden hinsichtlich der Ziele der Raumplanung, der Rolle der Planungsbehörden auf verschiedenen Ebenen und der etablierten Planungspraktiken. So wird unter anderem der neue nationale Strukturplan kritisiert, die Raumplanung einseitig in den Dienst der Infrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung zu stellen, statt die Tradition der Notas einer integrierten Raumplanung fortzuführen. Diese Integrationsaufgabe wurde den Provinzen zuteil, die allerdings für ihre neuen Aufgaben nicht mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet wurden (Roodbol-Mekkes/van den Brink 2014). Das Modell der kommunalen aktiven Bodenpolitik, bei dem die Kommune als Projektentwickler die vom Plan abgedeckten Flächen aufkaufte, sie für die Bebauung infrastrukturell vorbereitete und dann gewinnbringend an Investoren verkaufte, ist durch die Wirtschaftskrise ins Stocken geraten und setzt derzeit viele Kommunen finanziell unter Druck (van der Krabben/de Feijter 2014).

Obwohl sich niederländische Planerinnen und Planer in den letzten Jahren weniger an europäischen Raumentwicklungsdiskussionen beteiligt haben als während der 1980er und 1990er Jahre, so ist der Einfluss der EU (> *Europäische Union*) auf die niederländische Raumplanung dennoch beachtlich, wenn auch wenig reflektiert (Evers/Tennekes 2014). Diskutiert wird die internationale Dimension der Raumplanung derzeit hauptsächlich im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande im Sinne der Förderung von wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweigen (Topsectoren) und durch starke städtische Regionen mit hoher Lebensqualität und guter Verkehrsanbindung.

Literatur

Dühr, S. (2007): *The visual language of spatial planning. Exploring cartographic representations for spatial planning in Europe.* London / New York.

Evers, D.; Tennekes, J. (2014): *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening: Bevin-*

dingen. http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_De-Europeanisering-van-de-Nederlandse-ruimtelijke-ordering-Bevindingen.pdf (06.08.2015).

Faludi, A.; van der Valk, A. (1994): Rule and order – Dutch planning doctrine in the twentieth century. Dordrecht.

I&M – Ministry of Infrastructure and the Environment (ed.) (2011): Summary – National policy strategy for infrastructure and spatial planning. Making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe. <http://www.government.nl/documents-and-publications/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning.html> (06.08.2015).

I&M – Ministry of Infrastructure and the Environment (ed.) (2012): Icons of Dutch spatial planning. <http://www.government.nl/issues/spatial-planning-and-infrastructure/documents-and-publications/leaflets/2012/12/19/icons-of-dutch-spatial-planning.html> (06.08.2015).

I&M – Ministry of Infrastructure and the Environment (ed.) (2013): Spatial planning calendar. 75 years of national spatial policy in The Netherlands. <http://www.government.nl/issues/spatial-planning-and-infrastructure/documents-and-publications/leaflets/2013/07/04/spatial-planning-calendar.html> (06.08.2015).

Needham, B. (2014): Dutch land-use planning. The principles and the practice. Farnham.

Priemus, H. (1999): Four ministries, four spatial planning perspectives? Dutch evidence on the persistent problem of horizontal coordination. In: *European Planning Studies* 7 (5), 563-586.

Roodbol-Mekkes, P. H.; van den Brink, A. (2014): Rescaling spatial planning: spatial planning reforms in Denmark, England, and the Netherlands. In: *Environment and Planning C* 33 (1), 184-198.

van Aalst, J.-W. (2015): *Niederländische Gemeinden, Stand: 1. Januar 2015*. License: Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0. <http://www.wikiwand.com/de/Niederlande> (16.03.2016).

van der Krabben, E.; de Feijter, F. (2014): *De Slag om de Waalsproong. Twintig jaar planvorming en woningbouw: van blauwdruk plan naar uitnodigingsplanologie*. Nijmegen.

Waterhout, B.; Othengrafen, F.; Sykes, O. (2013): Neo-liberalisation processes and spatial planning in France, Germany and the Netherlands: An exploration. In: *Planning Practice & Research* 28 (1), 141-159.

Zonneveld, W.; Evers, D. (2014): Dutch national spatial planning at the end of an era. In: Reimer, M.; Getimis, P.; Blotvogel, H. H. (eds.): *Spatial planning systems and practices in Europe*. Hannover, 61-82.

Bearbeitungsstand: 09/2017