

jaar lang laten afrekenen op hun prestaties als 'milieu-minister'. Dat gaat ten koste van de kwaliteit van de collectieve ruimte en de ruimtelijke ordening. In plaats daarvan regeert de politieke waan van de dag.

Het is de hoogste tijd dat de ruimtelijke ordening weer serieus wordt genomen. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat fundamenteel onderscheid wordt gemaakt tussen grond en ruimte en tevens het begrip *Landschaftsverbrauch* tot kernthema wordt verheven. De consequentie is dat in 2008 niet het bestemmen van de grond maar het beheer van de collectieve ruimte en het behoud en verbeteren van de kwaliteit ervan centraal zal moeten komen te staan in de Zesde Nota Ruimtelijke Ordening. De planologische wetenschap zal zich moeten bezinnen. De discussie over haar plaats en taak zal op gang moeten worden gebracht. Dit zal leiden tot nieuwe paradigma's. Een paar daarvan zijn in het voorgaande reeds naar voren gehaald.

**Pieter Lukkes is emeritus hoogleraar geografie en regiologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.**

**Literatuurselectie**

- Rijkspanologische Dienst (1996) *Ruimtelijke Verkenningen*.
- J.Kuiper (1994) *Kan de VINEX het woningtekort aan? Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers*. Ledenvergadering 10-11-1994.
- Ministerie vROM (2001) *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*.
- Stichting Natuur en Milieu et al.(2000) *Frisse wind door Nederland*, Utrecht.
- D.N.Tiemersma (2000) Vijfde Nota is gemist kans om open ruimte te behouden. *Het Financieel Dagblad* 28-12-2000.
- Ministerie vROM/Rijkspanologische Dienst (2000) *Balans Ruimtelijke Kwaliteit*, Den Haag.
- J.C.Tesdorpf (1984) *Landschaftsverbrauch, herausgegeben von der Landtagfraktion der Gruenen in Baden-Wuerttemberg*, Tesdorpf Verlag Berlin.
- Meerdere Ministeries (1999) *Belvedere, beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. Den Haag.

# Orde in de chaos?

Een kritische blik op het Nederlandse nationale verstedelijkingsbeleid

**Wat is er toch aan de hand met het Nederlandse ruimtelijke beleid? Ooit internationaal geroemd om haar consistentie en effectiviteit, lijkt plannend Nederland in 2001 de greep op de ruimtelijke ontwikkelingen te zijn kwijtgeraakt. Het kabinetsvoorstel voor de Vijfde Nota blonk vooral uit in het uitstellen van besluiten en het afschuiven van keuzes op lagere overheden. Nog steeds weten we niet wat 'stedelijke netwerken' voorstellen en of de contouren echt harde grenzen zullen worden. Intussen is het oude beleid al afgeschoten terwijl het nieuwe nog maar net in de steigers staat.**

MARCO BONTJE



Oprukkende verstedelijking, Amsterdam-Sloterdijk (Bron: auteur)

Hoewel minister van ruimtelijke ordening Pronk in de aanloop naar de Vijfde Nota regelmatig verkondigde dat in de nationale ruimtelijke ordening keuzes gemaakt moesten worden, waren die keuzes in de eerste versie van die Vijfde Nota ver te zoeken. Sterker nog, bijna alle keuzes werden uitgesteld tot na de bespreking van de nota in de Tweede Kamer en de publieke reacties, of er werden uiterst vage beleidsdoelen aangegeven die vervolgens door de provincies en gemeenten in concreet beleid omgezet zouden moeten worden.

Na een aanloop van maar liefst vier jaar, waarin al aan iedereen advies is gevraagd over alle mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen, is dit gebrek aan besluitvaardigheid teleurstellend. Een andere tegenstelling is die tussen wat de buitenwereld van de nota verwacht, en wat de nationale planners eigenlijk met de nota voor ogen lijken te hebben. In de ogen van de nationale planners lijkt de Vijfde Nota slechts bedoeld om in grote lijnen aan te geven welke kant het met de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling op zou moeten.

De nationale overheid maakt onder het regime van 'Paars' al enige jaren een terugtrekkende beweging op allerlei beleidsvelden en de ruimtelijke ordening is daar geen uitzondering op. Toch reageren burgers, bedrijfsleven, Tweede Kamerfracties, lagere overheden en belangenorganisaties op de nota alsof die de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot in de kleinste details vastlegt. Sommige delen van de Vijfde Nota wekken dan ook de indruk dat de nationale planners toch meer willen dan slechts de grote lijnen uitzetten. Planologen en stedenbouwkundi-



De groene grens (Bron: auteur)

gen nemen ondertussen een ambivalent standpunt in.

Enerzijds bagatelliseren ze het belang van de nota door te beweren dat het slechts één van de vele elementen is die de uiteindelijke ruimtelijke inrichting bepalen, anderzijds kijken ze al jaren reikhalzend uit naar diezelfde nota alsof daar de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland voor honderd procent van af zou hangen.

#### Groeikernen en compacte steden

De directe aanleiding tot de Vijfde Nota was de alsmaar toenemende kritiek op het beleid van haar voorganger, de Vierde Nota Extra. Het compacte-stadbeleid zou uit zijn gegaan van een achterhaald beeld van het functioneren van steden en stedelijke regio's. Hoe anders werd hier tegenaan gekeken toen de Vierde Nota opgesteld werd. Deze nota werd destijds toegejuicht om zijn krachtige anti-suburbanisatiebeleid en om zijn plannen om de groei van het autoverkeer in te dammen.

Toen het compacte-stadbeleid midden jaren '80 tot het nieuwe nationale verstedelijkingsbeleid werd verklaard was dit nog een uiterst logische keuze. Nederland zat midden in een diepe economische crisis, het milieubewustzijn beleefde hoogtijdagen, maar tegelijkertijd bleef het autobezit en autogebruik schijnbaar oneindig groeien. Het ruimtelijk beleid van de jaren '60 en '70, de periode van de gebundelde deconcentratie, had ook haar steentje aan het vastlopen van het verkeer rond de grote steden bijgedragen.

Veel van de dagelijkse files rond de grote steden zijn niet toevallig eind jaren '70, begin jaren '80 ontstaan, toen de woningproductie in de groeikernen haar top bereikte. De groei van de werkgelegenheid en het voorzieningenaanbod in de groeikernen bleven echter ver-

achter bij de bevolkingsgroei. Veel groeikernbewoners bleven werken in de grote steden waarvandaan ze verhuisd waren en voor de woon/werkverplaatsing was de auto duidelijk meer in trek dan trein of bus.

Tegen deze achtergrond is het eigenlijk geen wonder dat het vooral met de mobiliteitsdoelstellingen van het compacte-stadbeleid zo slecht afgelopen is. Nadat mede door toedoen van het nationale verstedelijkingsbeleid de stedelijke regio's van de grote steden aanzienlijk vergroot werden, moest in het compacte-stadbeleid de klok weer teruggedraaid worden. Het compacte-stadbeleid ging uit van stadsgewesten met een straal van 10 tot 15 km rond de centrale stad. In werkelijkheid waren al in de beginjaren van dit beleid veel grotere stedelijke regio's ontstaan.

Toen in de jaren negentig de economie zich krachtig herstelde en het belang van economische groei steeds centraler kwam te staan in het ruimtelijk beleid, ten koste van het milieu, was het met de populariteit van de compacte stad snel gedaan. Men eiste meer ruimte en meer mobiliteit. De eerste VINEX-projecten aan de stadsranden konden in vele ogen geen goed doen: te kleine huizen op te krappe kavels die bovendien in fantasiearme blokken en rijtjes werden opgesteld.

Hoewel veel bewoners vooralsnog gelukkig lijken met hun VINEX-huis-met-tuin, was de overtuiging in de vakwereld toch dat het zo niet verder moest. Zo kwam het compacte-stadbeleid, ondanks zijn nog altijd lovenswaardige en actuele doelstellingen, tragisch aan zijn einde. Voor het terugdringen van (auto)mobilititeit en het beperken van het stedelijk ruimtebeslag zou veel meer nodig zijn geweest dan alleen ruimtelijk beleid. Het zou een revolutionaire verandering in onze

samenleving betekenen waarvoor we allerlei individuele vrijheden zouden moeten opgeven ten gunste van collectieve belangen zoals een duurzame ontwikkeling van verstedelijking en mobiliteit. Dat lijkt in onze overmatig geïndividualiseerde samenleving helaas te veel gevraagd.

#### Stedelijke netwerken

Met het nieuwe strategische verstedelijkingsconcept 'stedelijke netwerken' lijkten de nationale planners de schaalvergroting van stedelijke regio's alsnog te erkennen. Stedelijke netwerken worden in de concept-Vijfde Nota omschreven als verstedelijkte gebieden rond meerdere centrale kernen die qua functieaanbod complementair aan elkaar zijn. Er zijn twee varianten: nationale en regionale stedelijke netwerken.

De voornaamste verschillen zijn de geografische schaal (nationale netwerken zijn groter) en het functieaanbod van de centrale steden: de centra van nationale netwerken hebben een nationale of internationale oriëntatie, en de centra van regionale netwerken een regionale oriëntatie. Het beleid beoogt het functieaanbod van de centra binnen het stedelijk netwerk op elkaar af te stemmen. Op zich een loffelijk streven maar het heeft wel consequenties voor de verdere ontwikkeling van de mobiliteit. Blijkbaar wordt mobiliteit niet langer als een te bestrijden kwaad gezien, maar als een onontkoombaar onderdeel van onze samenleving.

In een democratische samenleving kan een overheid haar burgers moeilijk opleggen waar ze mogen wonen, werken, winkelen en recreëren, en hoever die plekken van elkaar af mogen liggen. Maar moeten we dan ook meteen maar ruim baan geven aan nog meer en nog langere autoverplaatsingen? Als arbeidsplaatsen, woonmilieus en voorzie-

ningen echt op het niveau van de stedelijke netwerken gespreid gaan worden is nog meer autoverkeer de onvermijdelijke consequentie, de vele plannen ter verbetering van het regionaal openbaar vervoer ten spijt.

Niet alleen in het ruimtelijk beleid, maar in het overheidsbeleid als geheel lijkt het verzet tegen de steeds onaantastbaarder positie van de automobilisten in de Nederlandse samenleving opgegeven. Het alternatief voor de auto is dan ook weinig aantrekkelijk. Het openbaar vervoer leidt een steeds zielotgender bestaan: spoor en bus zijn gepri-vatiseerd, waarna steeds meer lijnen van de kaart geveegd werden om het bedrijfsresultaat op te poetsen en de NS door wanbeleid dit jaar vaker negatief dan positief in het nieuws kwam. Geen wonder dat zelfs dreigende kilometerheffingen, alsmaar langere files en torenhoge parkeertarieven de automobilist niet uit zijn geliefde vehikel kunnen verjagen.

Terwijl de regionale stedelijke netwerken tenminste nog een relevant schaalniveau hebben voor het dagelijks leven van hun bewoners, is de noodzaak van de nationale stedelijke netwerken in nevelen gehuld. Dit geldt vooral voor de twee grootste nationale stedelijke netwerken, de Deltametropool en Brabantstad. De Deltametropool is via een overtuigende lobby van de grote steden, de betrokken provincies en diverse belangengroeperingen tot nationaal verstedelijkingsconcept verheven.

In de Vijfde Nota wordt de Deltametropool als een onontkoombaar feit gepresenteerd. Zie de ontwerp-planologische kernbeslissing, waarin onder het kopje 'Deltametropool' een aantal uitspraken wordt gedaan over potentiële bouwlocaties en het ontwikkelen van beter openbaar vervoer tussen de grote steden. Het wordt echter blijkbaar niet meer nodig gevonden om uit te leggen wat die Deltametropool nu eigenlijk inhoudt. Dat uit recente onderzoeken naar dagelijkse mobiliteit keer op keer blijkt dat er vooral samenhang is binnen de Noordvleugel (Haarlem-Amsterdam-Utrecht-Almere-Amersfoort) en binnen de Zuidvleugel (Leiden-Den Haag-Rotterdam-Dordrecht) wordt gemakshalve geheel genegeerd.

De Deltametropool moet en zal blijkbaar met alle geweld tot een samenhangend geheel gepland worden. Het eeuwige verlangen naar een Nederlandse

metropool à la Londen of Parijs, die naar het schijnt onmisbaar is om in de toekomst nog een beetje mee te kunnen in de internationale economie, steekt weer eens de kop op. Iets vergelijkbaars lijkt achter Brabantstad te zitten. Noord-Brabant, al jaren een van de snelste economische groeiers van Nederland, wilde een tegenhanger van de Deltametropool en kreeg die in de vorm van Brabantstad.

Het streven om de steden in Noord-Brabant tot één samenhangend stedelijk netwerk te integreren heeft een nog veel geforceerder karakter dan de Deltametropool. Dat de regio's Breda en Tilburg nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden zijn en dat er veel verkeer is tussen de regio's Den Bosch en Eindhoven staat wel vast. Maar hoeveel heeft de regio Breda nu echt met de regio Eindhoven-Helmond te maken en wat is de meerwaarde van het intensiveren van de onderlinge contacten tussen die regio's? Misschien zou men er beter dan doen om in plaats van één Brabantstad, drie of vier stedelijke netwerken op bescheidener schaalniveau te plannen.

#### Rode en groene contouren

Het tweede kernconcept in het toekomstig nationaal verstedelijkingsbeleid, de contour, vormt een merkwaardig contrast met de strategie van stedelijke netwerken. Iedere gemeente wordt gevraagd een lijn rondom haar bebouwde gebied te trekken, de 'rode contour', die aangeeft tot waar uiterlijk gebouwd zou

mogen worden. Daarnaast trekken de nationale en provinciale overheid 'groene contouren' rond gebieden waar absoluut niet gebouwd mag worden.

Het komt er dus op neer dat wonen, werken en recreëren meer gespreid mogen worden (stedelijke netwerken), maar tussen al die woon-, werk- en recreatieplekken moet nog wel een beetje groen overblijven (contouren). Het liefst zien de planners plotselinge overgangen van de gebouwde naar de niet-gebouwde omgeving. Harde grenzen tussen stad en land hebben altijd een centrale plaats in nationaal ruimtelijk beleid ingenomen maar zijn eigenlijk al heel lang een uitzondering.

Amsterdam en Den Bosch worden vaak als lichtende voorbeelden aangehaald. Het is maar net van welke kant je de stad nadert! Amsterdam-Noord heeft inderdaad een scherpe grens in het noordoosten met Waterland en die zal er, gezien de beschermde status van Waterland, gelukkig ook wel blijven.

Maar hoe zit dat dan met dat havengebied van Amsterdam dat nauwelijks meer van de haven van IJmuiden te onderscheiden is, en met Zuidoost dat bijna ongemerkt in Abcoude overloopt?

In Den Bosch kan je komend vanaf Eindhoven het stadscentrum vanaf de A2 zien liggen, een prachtig vrij uitzicht over een weiland van postzegelformaat. Maar als je vanaf Utrecht diezelfde stad nadert, zie je alleen maar een eindeloze zee van bedrijfsruimtes.

In de vakwereld wordt over het algemeen erg negatief op de contouren

VINEX-wijk in aanbouw, Hoofddorp (Bron: auteur)



gereageerd. Men is bang dat gemeenten de ruimte tot de contouren vol zullen bouwen met het zoveelste uitbreidingswijkje en eenmaal bij de grens beland er doodleuk overheen zullen springen. Gezien de manier waarop in het recente verleden met plannen, regels en grenzen omgesprongen werd is dit een erg realistische vrees. Zo kwam de parlementaire werkgroep Vijfde Nota in 2000 in haar evaluatie van het restrictief bouwbeleid tot de vernietigende conclusie dat restrictie 'op ieder niveau onderhandelbaar' bleek te zijn en dat zowel de provincies als de gemeenten voortdurend proberen 'de speelruimte die het restrictief beleid toelaat zoveel mogelijk op te rekken'.

Een andere alarmerende constatering is het feit dat volgens de 'Balans ruimtelijke kwaliteit 2000' in het jaar 1999 ruim 14.000 (!!!) keer de zogenaamde Artikel 19-procedure goedgekeurd was, waarmee ontwikkelingen die in strijd zijn met het gemeentelijk bestemmingsplan alsnog toegestaan worden. Zonder handhaving komt er van al die goede bedoelingen van het restrictieve bouwbeleid in de praktijk weinig terecht. Maar we kunnen natuurlijk ook proberen deze tendens te doorbreken. Wordt het niet eens tijd om eindelijk een harde grens te trekken die echt telt? Een grens van 'tot hier en niet verder', zonder compromissen en uitzonderingen?

Als we dit doen, moeten we het natuurlijk ook wel goed doen en niet half. In de concept - Vijfde nota was sprake van rode en groene contouren, en van 'balansgebieden'. Het voorgestelde beleid in de balansgebieden, het 'nee, tenzij'-beleid, is de vaagheid ten top. Er mag niet gebouwd worden, tenzij er aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. Deze voorwaarden zijn echter weer zo ruim te interpreteren dat uiteindelijk in feite de deur wagenwijd opengezet wordt voor verdere bebouwing. Waarom wordt er niet voor een veel duidelijker oplossing gekozen: één contour tussen het gebied waar wel gebouwd mag worden, en het gebied waar bouwen onder geen voorwaarde toegestaan wordt?

De gangbare werkwijze tot nu toe was om eerst de ruimtebehoefte van wonen, werken en recreatie te bepalen en daarna te bedenken waar aan deze ruimtebehoefte tegemoet gekomen kon worden. Misschien moeten we dit maar eens omdraaien: eerst bepalen hoeveel

ruimte we nog willen besteden aan bebouwing en dan op deze beperkte ruimte zoveel mogelijk tegemoet komen aan de ruimtebehoeften. Een alternatieve invulling is het afgrenzen van gebieden die uitsluitend een natuur- en/of recreatiefunctie mogen hebben. Het resterende gebied mag dan voor alle mogelijke functies benut worden. In het eerste geval hebben we alleen rode contouren nodig, in het tweede geval alleen groene. Dit zou een hoop verwarring over wat wel en niet mag in de 'balansgebieden' voorkomen.

Ondanks de beperkte resultaten die het nationale verstedelijkingsbeleid sinds de jaren '60 heeft geboekt zal een nationale coördinatie van het stedelijk ruimtebeslag de komende decennia hard nodig blijven. Misschien is die coördinatie zelfs wel meer nodig dan ooit. Het alsmat aanpassen van de ruimtelijke plannen aan de ruimtebehoefte voor wonen, werken en recreëren is een heilloze weg. Die ruimtebehoeften zullen zo lang de economie blijft groeien alleen maar verder toenemen, terwijl ons kleine landje precies even klein blijft. Aan de nationale ruimtelijke ordening, in samenwerking met de provinciale en lokale planners, de taak om deze tendens van 'groot, groter, grootst' vanuit het collectieve belang tegenwicht te bieden. We zullen toch echt grenzen aan het stedelijk en suburbaan ruimtegebruik moeten stellen, of we dit nu prettig vinden of niet. Binnen die grenzen zullen meer bewoners, bedrijven en voorzieningen een plaats moeten vinden. Dit draagt ongetwijfeld bij aan creatieve oplossingen op het gebied van intensief en meervoudig ruimtegebruik. We zullen de komende jaren nog verstand staan van de hoeveelheid ruimte die zelfs binnen die grenzen nog voor het oprapen ligt.

**Marco Bontje is redacteur van Agora en als docent en onderzoeker verbonden aan de afdeling geografie en planologie van de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op zijn dissertatie 'The challenge of planned urbanisation'.**

#### Literatuurselectie

- Bontje, M. & W. Ostendorf (1999): Plan, feiten en haalbaarheid; de succeschansen van een voortgezet compacte – stad – beleid. In: F.M. Dieleman & S. Musterd (red.), *Voorkomt de compacte stad?* Assen: Van Gorcum, p. 75-86.
- Ministerie van VRO (1976): *Derde nota over ruimtelijke ordening*, deel 2a: beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van VROM (1990): *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra – op weg naar 2015*. Deel 1: ontwerp-planologische kernslissing. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Ministerie van VROM (2001): *Ruimte maken ruimte delen*. Vijfde nota ruimtelijke ordening. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Ministerie VROM/RPD (2000): *Balans ruimtelijke kwaliteit 2000*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Parlementaire werkgroep Vijfde Nota (2000): *Notie van ruimte*. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Den Haag: Sdu Uitgevers.