

Compacte verstedelijking het raam uit?

Wetenschappers over de nevelstad in Nederland en Vlaanderen

Nederland kent al tijden het compactestadbeleid of varianten daarop, zoals de rode contouren in de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. Dat wil niet zeggen dat verstedelijking zich exact aan die patronen houdt. Integendeel. Gaat Nederland ook de kant op van een nevelstad en is dat wenselijk? Moet de politiek dat uit alle macht proberen tegen te houden, of is dat helemaal niet haalbaar en kunnen we dat wel vergeten? Een gesprek met Marjan Hidding, verbonden aan de leerstoelgroep Landgebruiksplanning van de Universiteit Wageningen en Rob van Engelsdorp Gastelaars, scheidend hoogleraar in de geografie van stad en platteland aan de Universiteit van Amsterdam.

'Je mag wel oog blijven houden voor de mazen'

Gesprek met Marjan Hidding

JASPER HAENEN EN JANTIEN VAN DER VET

Marjan Hidding houdt zich onder andere bezig met concepten over stad en land. Voor haar is de nevelstad een tamelijk nieuw begrip. Ze vraagt zich dan ook af hoe je zo'n concept zou moeten plaatsen. "Zoals al die concepten is dit natuurlijk ook weer een metafoor. Nevel, dat komt over als iets wat volledig diffuus gespreid is. In concepten heb je ook verschillende lagen. Je hebt een beschrijvende, interpreterende laag, je kijkt op een bepaalde manier naar die werkelijkheid, en je zegt: dit is daar een aardige beschrijving van. En de vraag is wat de nevelstad is. Is het een beschrijving van de werkelijkheid of is het een normatief concept? Geeft het een richting aan, of is het misschien ook een bestuurlijk concept?"

Denkt u dat de nevelstad een typisch Belgisch verschijnsel is? In hoeverre verschilt het begrip met bijvoorbeeld de netwerkstad?

"Als je het in beschrijvende zin bekijkt, ook historisch gezien, dan is er in Vlaanderen een veel verspreidere verstedelijking. Als je ziet hoe die verstedelijking zich daar heeft ontwikkeld, is die gedachte van verstedelijking die is uitgespreid als een soort nevel, niet zo vreemd. Ook in Nederland neigt het er steeds meer naar. In zo'n concept speelt bereikbaarheid een grotere rol. Mensen hoeven dan niet per se op een kluitje te zitten, en daardoor ontstaat een diffuus patroon. Misschien is het ook wel een uiting van een netwerksamenleving."

Is de nevelstad voor u een droombeeld of een schrikbeeld?

"Voor sommigen zal het misschien een droombeeld zijn: die landbouw hebben we niet meer nodig, wij zijn één grote stedelijk samenleving, laat ons lekker op onze eigen plek wonen en verspijker mijn land maar. Daar ben ik zelf mordicus op tegen. Je ziet wel steeds meer dat compacte verstedelijking moeilijk te realiseren valt. De processen gaan niet naar volledige spreiding, maar als je kijkt wat er langs de grote infrastructuur gebeurt, dan gaan we toch richting een meer verspreid model. Dus Nederland loopt langzamerhand, of we dat nu willen of niet, behoorlijk vol. De vraag is of je dit ook een wenselijk beeld vindt. Dat lijkt mij niet."

Waarom dan niet?

"Er zijn een heleboel redenen voor te vinden, een aantal zaken waarvoor je denk ik ruimte wil bewaren. Om maar bij een actueel thema te beginnen: we moeten ook ruimte bewaren voor water. Daar krijgen we gewoon mee te maken, dus het zou erg onnozel zijn om alles maar vol te plannen. Ook moet je aandacht hebben voor natuur, voor leegte. Jaap Lengkeek noemt die leegte de contraruimte, als contrast met de stad. Je moet ook aandacht hebben voor het andere: de rust, de ruimte en de stilte. Dat contrast is natuurlijk al lang niet meer maximaal, zoals het vroeger was: Nederland als een stedelijke samenleving met daarbuiten het 'lege land', tussen aanhalingstekens, want vroeger was dat ook al volop in gebruik. Ik denk dat we daar zorgvuldig mee om moeten gaan, dat is de hele clou natuurlijk van ruimtelijke ordening."



Marjan Hidding.

Is de compacte stad geen bruikbaar concept meer? Want die diffuse verstedelijking is al redelijk een feit.

"Het contrast wordt inderdaad steeds minder. Bijvoorbeeld langs de grote verkeersassen, daar wordt flink gebouwd. Maar er zijn natuurlijk ook nog plekken waar dat iets rustiger is. Je ziet die verspreiding wel, maar het is niet een egale vlek. Als je uitgaat van een stedelijk netwerk, liggen binnen zo'n netwerk nog steeds wel mazen, open ruimtes. Die worden wel steeds kleiner. Maar je mag wel oog blijven houden voor de mazen. In politieke of bestuurlijke kringen wordt steeds vaker gezegd: we zetten toch meer de deur open. Je zou wel kunnen zeggen, normatief, als je het wil, probeer toch zoveel mogelijk tegen de stroom in te sturen. Wat Pronk met zijn rode contouren wilde. Als minister kun je dat wel zeggen, maar of je dan ook in die werkelijkheid van die provincies en die gemeenten en projectontwikkelaars aan alle touwtjes kunt trekken, is nog maar de vraag."

Wat in België ook gezegd wordt, is dat het

platteland geen platteland meer zou zijn, en de stad minder stad, omdat alles diffuus in elkaar overloopt. U hecht veel waarde aan het contrast, dus zo'n ontwikkeling vindt u vlees noch vis?

"Ja, want dan heeft het ook geen identiteit meer. Tegenwoordig gaan we, naast het denken in stromen en netwerken in de ruimtelijke ordening ook weer denken in plekken. Er is toenemende aandacht voor identiteiten, verhalen. In zo'n nevelstad is er eigenlijk voor die bijzondere karakteristieken van plekken geen plaats. Misschien loop je bij een nevelstad het gevaar dat je het specifieke karakter van die specifieke plekken geweld aan gaat doen. Maar er zijn natuurlijk andere verhalen, zoals dat van Willem Jan Neutelings. Hij heeft een jaar of tien geleden de Tapijstadsstad bedacht. Iedereen moet maar een plek kunnen zoeken, een erg liberaal perspectief, en dan zou je een uitsortering krijgen van mensen met bepaalde voorkeuren, voor bepaalde milieus. Dat hangt natuurlijk ook af van de mogelijkheden, want de een kan zich meer veroorloven dan de ander. Het zal zich dan financieel-economisch, maar ook cultureel uitsorteren. Door dat laatste krijg je ook weer een bepaalde verscheidenheid. Aan de andere kant kun je bij zo'n nevelstad ook verscheidenheid vernietigen. Openheid en compactheid, natuurgebieden die we nu waardevol vinden, kunnen verrommelen en verstoord raken."

Je kunt natuurlijk zeggen: laten we iedereen zoveel mogelijk de ruimte bieden, en die landbouw, dat is allemaal een achterhaald verhaal.

"Landbouw is nog steeds een hele belangrijke grondgebruiker, maar er kunnen natuurlijk ook internationaal dingen gebeuren waardoor de Nederlandse landbouw door de benen zakt. Maar dan nog, dan hebben we wel een groot probleem. Hoe gaan we al dat land beheren? Want om nu onmiddellijk te zeggen: ha, nu ga we de nevelstad realiseren, dat lijkt me geen goede zaak. Er zijn nog een heleboel dingen die we in dit sterk verstedelijkte land moeten koesteren. Stel je voor dat er geen landbouw is in Nederland, ben je dan in staat om bepaalde landschappen ook open te houden en goed te beheren?"

De waarde van de landbouw is dus niet zozeer die van de voedselproductie, maar

vooral die van de contraruimte, als tegenhanger van de stad?

"Het landbeheer, zou ik zeggen. Niet landbouw, maar landbeheer, het open houden, zorgen dat de zaak bijvoorbeeld waterhuishoudkundig ook op orde blijft. Dat kan ook best een andere vorm aannemen. Het hoeven niet per se weilanden te zijn."

Wat verwacht u voor gevolgen voor de mobiliteit bij zo'n soort nevelstadontwikkeling?

"Desastreus! Hopeloos. Ik stel me dan voor dat privé-vervoer een hoofdrol zal spelen. Het openbaar vervoer lijkt me uitermate problematisch. Dat willen we toch, maar dat kan je dan wel vergeten. Er zijn daar natuurlijk prachtige voorbeelden van. We kijken nu naar België, maar je zou bijvoorbeeld ook kunnen kijken naar Amerika, bijvoorbeeld Phoenix, Arizona. In grote delen is de dichtheid zo'n één à twee woningen per hectare. De organisatie van het dagelijks leven is dan toch wel knap ingewikkeld en alle leden van het huishouden moeten dan een auto hebben. Dat is een heel interessant voorbeeld van zo'n nevelstadontwikkeling. Je rijdt er ook urenlang doorheen, er komt geen eind aan."

Stedelijke voorzieningen, zoals grote winkelcentra, waren jarenlang verbonden aan de stad. Wat voor invloed heeft zo'n nevelstad hierop? Horen dat soort voorzieningen in de stad te zitten?

"Dat is een beeld wat bij de compacte stad hoort, en ik denk dat dat totaal gaat veranderen. Dan krijg je voorzieningen ergens op knooppunten, en waar die knooppunten zullen zijn, tja, dat zullen we zien. Er zal natuurlijk altijd een vorm van hiërarchie ontstaan, al is het maar omdat we natuurlijk hoofdwegen hebben. Dan krijg je een steeds fijner vertakt stelsel van aders. Overal wordt dan gewoond en gewerkt, maar je zal wel een zekere hiërarchie hebben, op kruispunten en dat soort dingen."

Hoe zou je de nevelstadontwikkeling in beleid kunnen inpassen?

"Ik zou toch proberen, en volgens mij is dat in het Structuurplan Vlaanderen ook gebeurd, gedeconcentreerde bundeling na te streven, tegenover de gebundelde deconcentratie die we hebben. Er is een soort nevel en uit het oogpunt van ruimtelijke organisatie van allerlei zaken is dat niet efficiënt. Denk aan openbaar vervoer, de organisatie van ouderenvoorzieningen, scholen, medische zorg. Je moet toch proberen om binnen die wolk een aantal concentraties te maken, waar je kansen kunt creëren voor bepaalde ontwikkelingen. Nevelstad in zijn uiterste vorm, daar hoort ook wel een heel liberaal verhaal bij. Dan verliezen we ook wel veel, denk ik."

De auteurs zijn studenten Planologie aan de Universiteit Utrecht en redacteuren van AGORA.

Een compromis zoeken tussen het Belgische en Nederlandse systeem

Gesprek met Rob van Engelsdorp Gastelaars

JANTJEN VAN DER VET

Rob van Engelsdorp Gastelaars is emeritus-hoogleraar in de geografie van stad en platteland aan de Universiteit van Amsterdam. Ook is hij lid van de VROM-raad, een adviesorgaan van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In die hoedanigheid heeft hij veel te maken met concepten over stedelijk en landelijk grondgebruik. Net als Marjan Hidding vraagt hij zich af waarvoor we het nevelstadconcept in eerste instantie moeten gebruiken: als planningconcept, of als analytisch concept?

De vraag is, ook in België, of de nevelstad een planningsconcept zou moeten worden. Is dat het nastreven waard?

"Wat planners ermee doen is sowieso iets anders, maar heeft het concept ook realiteitswaarde? België heeft nooit wat gedaan om die diffuse verstedelijking tegen te houden, maar heeft het juist bevorderd. Dat werd mogelijk gemaakt door een uitge-

breid openbaar-vervoerssysteem per trein, het meest uitgebreide van Europa, en goedkoop, zodat men goedkoop naar de stad kon. Er is daar dus al heel vroeg sprake geweest van het ontstaan van regionale netwerken. In tegenstelling tot de situatie in Nederland; de groter wordende woon-werkafstand werd genegeerd, men probeerde dit lokaal te houden. Al sinds we rijksbeleid hebben is de doelstelling geweest om het stedelijke grondgebruik bij elkaar te houden, en niet over het landelijk te laten uitlopen. Dat is niet volledig gelukt, maar het is wel altijd het beleid geweest. België heeft een relatief meer marktgerichte ruimtelijke ordening, terwijl Nederland een heel hard, steeds harder wordend beleid had voor de scheiding tussen stedelijk en landelijk gebied. Terwijl het in feite wel gebeurde. Je hebt nu hele grote stedelijke regio's in het westen."

Ondanks het beleid?

"Ondanks. Vooral in de noordelijke Randstad. Een tijdlang was het alleen bevolking, maar zo vanaf de jaren zeventig begonnen daar ook voorzieningen en bedrijvigheid te suburbaniseren. Je kreeg dus in feite nieuwe centrumvorming. In het noorden van de Randstad is er allang sprake van polycentrische structuren. Het Amsterdamse centrum is niet gelijk aan de Amsterdamse binnenstad. De grondprijzen zijn er lager dan in Amsterdam Zuid of in Hoofddorp."

Dus is de nevelstad in Nederland al een feit?

"Wij gebruiken het woord nevelstad niet, maar stedelijk veld. Dat is een variant daarop, het gaat om polycentrische velden van stedelijkheid die volledig uit elkaar gespetterd is. Eigenlijk zijn afzonderlijke 'daily systems' niet meer goed aan te geven. Centra overlappen elkaar. In de noordelijke Randstad is dat al zo. Bijvoorbeeld Amstelveen heeft een volstrekt eigen centrum, net als Amsterdam-Zuid met de Zuidas, en Almere, als suburbane groeikern. Eigenlijk tot in de jaren negentig hield men vast aan de mythe dat er maar één centrum was. Amsterdam heeft die illusie opgegeven en heeft nu officieel een polycentrisch beleid, als enige van de grote steden. Den Haag en Utrecht bijvoorbeeld hebben beide nog een stads-kernbeleid. En dat gaat vrij hard tegen

de stroom in. Dat stedelijke, dat splijt, dat suburbaniseert enorm. De noordelijke Randstad, de strook Haarlem-Arnhem, daar is de ontwikkeling het hardst. Dat gebied gaat harder dan de zuidflank en de Brabantse stedenrij, van oudsher een industriële gebied. Als je Leiden bij de noordflank trekt, zitten daar de drie grote universiteiten, Amsterdam, Leiden en Utrecht. Ook alle media zitten in de noordflank, de hele computerindustrie, kranten, tijdschriften. Die hele noordflank is veel meer gericht op diensten, en daar is dus gebeurd waar we het net over hadden: stedelijk-veldvorming. In hoge mate ondanks het beleid dat volstrekt anders gericht is."

Amsterdam heeft dan wel een polycentrisch beleid, dus een nevelstadachtig iets zou ook meer in het Nederlandse beleid plaats moeten hebben?

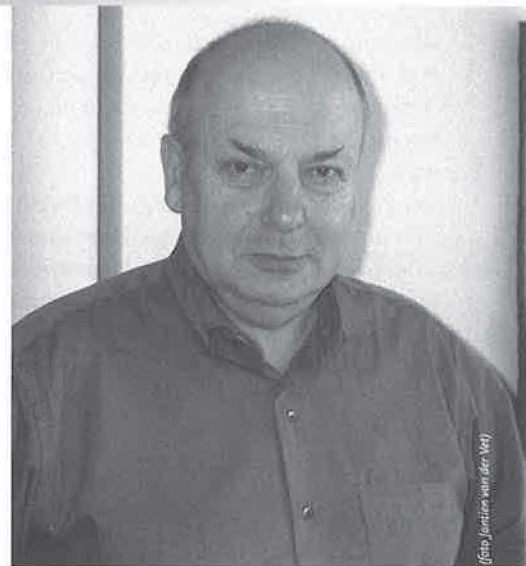
"Het spreekt totaal niet vanzelf dat je als planningsconcept iets neemt als nevelstad. In Nederland zullen we het begrip stedelijk veld nooit als planningsconcept nemen, lijkt mij. Dat hoeft je ook niet in je planningsconcept te accepteren, wat er feitelijk gebeurt. Ik vind wel dat je er rekening mee moet houden. Je moet niet net doen alsof het niet bestaat. Je moet ook begrijpen waarom dat gebeurt. Dat doet het Nederlandse beleid niet."

Is dat een schrikreactie?

"Pronk heeft gezegd: feiten interesseren me niet, ik maak beleid, of woorden van gelijke strekking. Dat is in ieder geval zijn gedachtegang geweest: hij vond gewoon dat hij wist hoe het moest, zo gingen we het doen. Of bedrijven en huishoudens het misschien anders wilden of anders nodig hadden, interesseerde hem niets. Er waren collectieve belangen die zodanig waren dat je de zaak bij elkaar moest houden, compact stedelijk leven als enige levensvorm bestaan."

Er wordt nu in Nederland gesuggereerd dat de compacte stad zijn beste tijd gehad heeft.

"Dan krijg je dus de vraag: wat is er in feite gebeurd, in tegenstelling tot het beleid? Kijk bijvoorbeeld naar het Groene Hart. Men is erin geslaagd een aantal grote uitbreidingen tegen te houden. Waar men niet in geslaagd is, is dat dat hele gebied in feite een ijl suburbaan



Rob Van Engelsdorp-Gastelaars.

gebied geworden is. Alle bestaande panden en alle plekken waar ooit kippenhokken gestaan hebben, zijn omgezet in villa's en bungalows. Officieel zijn er nauwelijks panden bijgekomen, maar het hele gebied is totaal van karakter veranderd. Als je er doorheen rijdt, zie je dat het ook qua vorm is veranderd, want al die panden worden dus niet meer bewoond door boeren of tuinders, maar dat zijn allemaal accountants en universiteitsmedewerkers. Dus het is een heel ander gebied geworden. Daardoor is het ook heel rijk geworden."

Het compacte-stadbeleid heeft dus wel dege-lijk goede kanten gehad door de boel open te houden?

"Het heeft vooral in de vorm wel enig effect gehad, op het gebied van spreiding van stedelijk grondgebruik. Maar op het gebied van de functionele en sociale menging absoluut niks. De sterke partijen zijn gewoon gaan zitten waar ze wilden zitten, dus waar we sociale menging willen, sociaal evenwicht, krijg je enorme verschillen tussen arm en rijk. Het contrast is enorm groot. Waar ze functioneel hebben geprobeerd te mengen, zijn ook enorme verschillen ontstaan. Je hebt nu hele gebieden gekregen waar nauwelijks gewerkt wordt, de luxe suburbs."

Is er vanuit een netwerkstadconcept ook een mogelijkheid om een landschap zoals het Groene Hart geweest is, beter te beschermen?

"Het Groene Hart krijg je nooit meer zoals het was. Maar je kunt wel zorgen dat verdere uitbreidingen beter gealloceerd worden, dat er echte suburbane

woonmilieus worden gebouwd, vrij compact, zoals het Gooi, dat soort gebieden.”

Wat moeten we met agrarisch grondgebruik? Kunnen we het platteland behouden zoals het is?

“Je moet bij agrarisch grondgebruik onderscheid maken tussen grondgebruik en bedrijven, de boerderijen zelf. Je kunt je voorstellen dat in Nederland, als je let op de velden, het agrarisch grondgebruik nauwelijks afneemt. Maar voor het aantal bedrijven ligt dat anders, daar is schaalvergroting aan de gang. Dat betekent van elke tien boerderijen die we nu hebben dat er binnenkort zeven over zijn. Dat is al lang aan de gang, die ontwikkelingen in het Groene Hart zijn hieruit voortgekomen. Het gebied is agrarisch gebleven als grondgebied, grotendeels. Alleen was er sprake van schaalvergroting in de bedrijvigheid. Al die panden kwamen vrij.”

Marjan Hidding vreest dat wanneer Nederland meer richting een stedelijk-veldachtige ontwikkeling gaat, het contrast tussen landelijk en stedelijk weg zal vallen.

“De mensen willen juist stedelijke en landelijke contrasten, daarom trekken ze erheen. En dat kun je ook zien als ze eenmaal zo'n gebied 'pakken'. Huizen-Dorp in het Gooi is daar een mooi voorbeeld van. Dat is heel lang een christelijk dorp gebleven, tot begin jaren zeventig, toen is het toch overgenomen door mensen uit de stad. Als je nu naar Huizen-Dorp gaat, zie je een in stand gehouden dorp, met een bevolking die het dorpser maakt dan het ooit geweest is. Er is daar zelfs een actie om een winkelcentrum uit de jaren zeventig weer weg te halen, en in plaats daarvan een boerderij-achtig iets neer te zetten.”

Maar moeten we wel nog nastreven een winkelcentrum in stand te houden?

“Dat is verouderd denken. Die mensen winkelen niet meer in dat winkelcentrum, daarom kunnen ze ook vinden dat het weg moet. Ze winkelen in Utrecht, Amsterdam en Almere.”

Denkt u niet dat dat de mobiliteit verder op gang helpt?

“Luister, de mensen hebben deze ontwikkeling in hun leven gekregen, doordat ze hoger opgeleid zijn en veel meer verdienen dan vroeger. Ook zijn ze politiek mondiger geworden. Dan wil je ze ineens verbieden om hooggespeciali-

seerde voorzieningen te gaan bezoeken? Dat wil zeggen dat je mensen gereduceerde consumptie toewent. Terwijl het vanwege sociale redenen beter is als ze dat wél gaan doen: goede films kijken bijvoorbeeld, dan rijd je wel een stuk verder. Je kunt roepen, ho, dat doen we niet, dat moet in de buurtbioscoop, maar dat gaat dus niet. Behalve als zo'n buurtbioscoop zich ook weer gaat specialiseren. Dat zijn ontwikkelingen die we om maatschappelijke redenen aanmoedigen; die zouden we om ruimtelijke redenen gaan afremmen?”

Zullen dit soort ontwikkelingen van specialisatie zich ook voordoen in suburbane centra?

“Ook buiten de stad zijn grote bioscoopcomplexen ontstaan, dat had ook niemand verwacht. In België zie je dat ook, net buiten Brussel bijvoorbeeld. Prompt reageren ze hier weer spastisch dat het niet mag. Die dingen zijn niet tegen te houden, dat is de markt. Je kunt wel zwembaden en scholen alloceren, dat zijn overheidsvoorzieningen. Maar je kunt geen winkelcentra alloceren. Die zeggen: de groeten, ik ga wel ergens anders zitten als ik dat hier niet mag. Dus dan krijg je gewoon geen goede winkelvoorzieningen. Alles wat enigszins commercieel is, ontsnapt aan overheidsbeleid, daar moet je soepeler mee zijn. We hebben in de planologie veel te veel restrictief beleid en veel te weinig ontwikkelingsbeleid. Dat hoor je vaker, dat is een reactie op wat er nu gaande is: grondgebruikers doen toch wel wat ze willen en ze zijn ook steeds rijker aan het worden. Er is daardoor ook een veel grotere differentiatie in de vraag ontstaan. Je kunt het niet verbieden, dus moet je accepteren dat het Gooi zo zijn winkels verliest. Niet alleen het Gooi, maar ook in Zeeuws-Vlaanderen rijdt men naar de grotere kernen, terwijl dat een heel arm gebied is. Er is een subsidieregeling geweest in Nederland om winkels in kleine kernen in stand te houden. Die is afgeschaft omdat niemand er gebruik van maakte. Kijk, het is best een goed beleid om tegen winkels te zeggen: probeer nu ook een beetje op buurtniveau wat aan te bieden. Als je een netwerkstad aanhoudt, kun je zorgen dat er subcentra ontstaan.”

Als er subcentra zouden ontstaan, zou het stedelijk veld op die manier al minder snel op de Belgische nevelstad lijken.

“Laten we wel wezen, de ontwikkeling die ik net schetste is niet per se Belgisch. We moeten een onderscheid maken tussen wat er analytisch gebeurt in de twee landen: wij hebben het meer tegengehouden dan België. Dus analytisch bezien zijn we een netter land dan België. België heeft meer toegegeven aan wat mensen wilden en suburbane woonmilieus gebouwd, maar heeft daarentegen een meer verspreid grondgebruik, dat is een nadeel. Je moet de voordelen van beide systemen zien te combineren, een compromis tussen beide systemen maken.”

Op wat voor manier zou je rekening kunnen houden met de mobiliteit?

“Je hoeft helemaal niet de nevelstad na te volgen, je kunt zeggen: we nemen de netwerkstad. Als je bijvoorbeeld lage dichtheden toelaat langs infrastructuur, dan ga je op woonwensen reageren. Dan kun je een model ontwikkelen waarbij een groot deel van de bevolking in lage dichtheden woont, wat ze nu eenmaal willen. Zodanig dat je openbaar vervoer kunt ontwikkelen. Dat hoeven niet altijd treinen te zijn, dat kunnen ook bussen of zelfs kleine busjes zijn. Kijk, als je een goed suburbaan woonmilieu creëert met een goed openbaar-vervoerssysteem, dan willen mensen dat best gebruiken, liever dan in de file staan. En ze staan nu in de file, omdat hun beginpunt niet goed is aangesloten op het openbaar vervoer. Transferia werken niet, mensen willen in één keer van deur naar deur. Je moet begrijpen dat zo'n nevelstad voordelen kan opleveren. Het klinkt paradoxaal, maar zo'n model kan de woon-werk afstand verkleinen, als bedrijven ook gaan suburbaniseren. En daar is best behoefte aan, want ook voor bedrijven is filevorming niet gunstig.”

Jantien van der Vet is redacteur van AGORA.