

## 2001

<b>titel:</b>	De vage contouren van Nederland
<b>medium:</b>	De Volkskrant
<b>datum:</b>	24-11-2001
<b>auteur:</b>	A. Koper

### De vage contouren van Nederland

*Minister Pronk van Ruimtelijke Ordening wil de 'verrommeling' van Nederland tegengaan. Zijn centralistische aanpak echter stuit op verzet, want jaren van Haagse bemoeienis hebben de versnippering niet tegengegaan. Er moet meer vanuit de regio worden gedacht.*

Sinds 1989 zit de PvdA in de regering en al die jaren deelde de partij (met achtereenvolgens Alders, De Boer en nu Pronk) de lakens uit op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De VROM-raad, het belangrijkste adviesorgaan van de minister, wordt voorgezeten door partijgenoot Peter Noordanus.

In de grote steden en de provincies drukken PvdA-bestuurders al decennialang hun stempel op de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. En sinds de vorige kabinetsformatie heeft de partij in Den Haag met minister Netelenbos ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat in handen, gaat staatssecretaris Faber over de natuur en haar collega Van der Ploeg over het architectuurbeleid.

Gunstiger voorwaarden om tot een gezaghebbende visie op de inrichting van Nederland te komen, zijn nauwelijks voorstelbaar. Maar Pronk en zijn collega's hebben daar volgens een partijcommissie onder leiding van ex-minister Bram Peper en vice-fractievoorzitter van de PvdA Adri Duivesteijn bar weinig mee gedaan.

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, waarover het kabinet voor het eind van het jaar een definitief besluit wil nemen, is 'vlak', 'onvoldoende richtinggevend' en 'onuitgewerkt', zo heet het in de onlangs verschenen PvdA-studie *Open Land, Groene Steden*.

De PvdA-commissie is niet de enige die er zo over denkt. De Sociaal-Economische Raad kwam eind augustus in een advies aan het kabinet tot hetzelfde oordeel en verwerpt het zogeheten 'contourenbeleid' dat Pronk nu juist als zijn belangrijkste bijdrage aan de ruimtelijke ordening beschouwt. De vereniging Deltametropool, een invloedrijke denktank van grote steden en maatschappelijke organisaties in de Randstad, is iets milder, maar vindt toch dat die contouren 'anders en beter' moeten worden uitgewerkt.

De contouren van Pronk zijn denkbeeldige grenzen op de kaart die aangeven waar wel of juist niet mag worden gebouwd. Het kabinet hoopt daarmee twee vliegen in een klap te slaan. Steden en dorpen worden gedwongen optimaal gebruik te maken van de ruimte die hun te beschikking staat. En het resterende platteland, de natuur en de open ruimte worden beter beschermd tegen de 'verrommeling' die de laatste decennia heeft toegeslagen.

Over die doelen is iedereen het eens, maar het instrument van de contouren stuit op steeds meer verzet. Want, zo zegt de meerderheid van de SER, die contouren gaan toch niet werken. Kijk maar naar het jongste verleden: het Groene Hart wordt al tientallen jaren beschermd door allerlei restrictieve bebouwingsregels, maar werd intussen toch sluipenderwijs volgebouwd.

Dat komt onder meer doordat gemeenten in Nederland zo'n sterke positie hebben dat ze er vaak in slagen een uitzondering te bedingen op het nationale beleid. Het komt ook doordat van een aantrekkelijke groene (woon)omgeving een enorme zuigkracht uitgaat op stedelingen. En het heeft ten slotte te maken met de geleidelijke ondermijning van het boerenbedrijf.

Een boer die weggesaneerd dreigt te worden, verhuurt zijn stallen aan een vrachtwagenbedrijf, verkoopt zijn boerderij aan een rijke stadsbewoner en een stuk van zijn land aan een projectontwikkelaar die er, met steun van de gemeente, een bungalowpark of een nieuw kantoorterrein maakt.

Zulke ontwikkelingen, redeneert de SER, houd je toch niet tegen met algemene gebodsbepalingen uit Den Haag, want die doen maar zelden recht aan de werkelijke ontwikkeling van ene regio. Terwijl die juist centraal zou moeten staan in

iedere poging Nederland verstandig in te richten.

De SER wil dan ook dat Den Haag de oude, centralistische 'toelatingsplanologie' (dit mag niet, dit moet juist wel) laat varen en overstapt op een nieuw model ('ontwikkelingsplanologie'), waarin de kansen en mogelijkheden die in de regio aanwezig zijn, worden benut in goed overleg tussen maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven en plaatselijke overheden.

Zo denkt niet alleen de SER er in meerderheid over, hetzelfde geldt voor organisaties als de ANWB en Natuurmonumenten, en een aantal andere natuur- en landschapsorganisaties. Zij gaan ervan uit dat 'zwakke' economische belangen, zoals natuur- en landschapsontwikkeling, regionaal veel beter tot hun recht kunnen komen. In politiek Den Haag wordt daar weliswaar veel over gepraat, maar weinig werk van gemaakt.

De Vereniging Deltametropool en de PvdA gaan minder ver dan de SER, maar toch verwachten ook zij dat de contouren van Pronk geen enkel positief effect zullen hebben. En daar is veel voor te zeggen, want de contouren van Paars zitten nodeloos ingewikkeld in elkaar. Aan de ene kant zijn der de zogenoemde 'groene contouren' rond waardevolle landschappen en natuurgebieden, maar die zijn niet zo nuttig want in zulke gebieden mag nu toch al niet worden gebouwd.

Veel belangrijker zijn de 'rode contouren', die het gebied begrenzen waarbinnen de gemeenten de komende decennia nieuwe woonwijken of bedrijventerreinen mogen bouwen. Die zouden wel het gewenste effect (slim ruimtegebruik) kunnen hebben, ware het niet dat het kabinet vorig jaar na lange onderhandelingen heeft vastgesteld dat de bouwgrens elke vijf jaar mag worden herzien. Dat besluit zet de deur open voor en voortdurende verschuiving van de 'rode contour' ren koste van het omringende platteland. Bouwen in het weiland is namelijk nog altijd stukken goedkoper dan een ingewikkelde en kostbare herstructurering van de bestaande stad. De PvdA en de Vereniging Deltametropool willen daarom dat die rode contouren voor twintig, dertig jaar worden vastgesteld en dat tussentijdse verschuivingen niet worden toegestaan.

Als de bezwaren hiertoe beperkt zouden blijven, was de schade nog te overzien, maar vooral de PvdA gaat in Open Land, Groene Steden heel wat verder en valt behalve het contourenbeleid in feite het hele raamwerk van de vijfde nota aan. De kritiek spitst zich toe op het voorstel van het kabinet de Randstad en vijf andere sterk verstedelijkte gebieden (Groningen-Assen; Arnhem-Nijmegen; de Brabantse stedenrij; Enschede, Hengelo, Almelo; Maastricht en Heerlen) voortaan als een samenhangend 'stedelijk netwerk' te plannen en te organiseren. Maar volgens de partijcommissie getuigt dat van slordig denkwerk en dreigt de inrichting van Nederland voor vele jaren op het verkeerde been te worden gezet.

Sinds het eind van de jaren vijftig hebben de achtereenvolgende kabinetten ruwweg twee modellen gebruikt om het verstedelijkingsproces in goede banen te leiden. Het eerste staat in jargon bekend als 'gebundelde deconcentratie' en kwam erop neer dat de toenmalige bevolkingsgroei werd opgevangen in kleinere provincieplaatsen als Zoetermeer en Purmerend.

**Dat** 'groeikernenbeleid', zoals het in de wandeling heette, leek aanvankelijk een groot succes, maar bracht zijn eigen problemen met zich mee. Zo begonnen de grote steden zich te beklagen over de leegloop van de stad en de ondermijning van het financiële draagvlak voor tal van voorzieningen die daar het gevolg van was. En anders dan destijds werd verwacht, bleek het bedrijfsleven aanvankelijk niet bereid zijn werknemers naar de groeikernen te volgen. Zo ontstonden begin jaren zeventig de eerste dagelijks terugkerende files op de weg.

Die bezwaren leidden in de loop van de jaren tachtig tot de omschakeling naar een nieuw verstedelijkingsmodel: 'de compacte stad'. Sindsdien worden nieuwe uitbreidingswijken niet langer in veraf gelegen groeikernen gebouwd, maar juist relatief dicht in de buurt van bestaande grote en middelgrote steden. Het draagvlak voor stedelijke voorzieningen kon zo weer worden verstevigd en doordat de werknemers dicht bij hun werk bleven wonen, zou het aantal files worden beperkt.

Maar ook die nieuwe formule, waaraan we onder meer de huidige Vinex-wijken te danken hebben, bleek geen onverdeeld succes. Want hoewel de woningen in de Vinex-wijken, ondanks de aanhoudende kritiek op hun eenvormigheid, nog altijd als warme broodjes over de toonbank gaan, gelooft inmiddels niemand meer dat het compacte-stadsbeleid een bijdrage levert aan beperking van het autogebruik.

Dat is behalve aan het sterk toegenomen autobezit ook te wijten aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat er de afgelopen decennia steevast in slaagde veel te laten beginnen met de aanleg van infrastructuur (wegen en openbaar vervoer) voor uitbreidingswijken.

Maar belangrijker nog is veranderde geografie van de stad. Kantoren, bedrijven en winkels verhuizen van de oude

binnensteden naar nieuwe centra aan de buitenrand. En de mensen die daar naartoe trekken om te werken, te winkelen, of, zoals in het Arenagebied in de Bijlmer, uit te gaan, wonen zelf vaak in de nieuwe buitenwijken.

Terwijl de beleidsmakers er nog van uitgingen dat die buitenwijkbewoners zich vooral op de oude binnensteden zouden oriënteren, ontstond in werkelijkheid een kriskras patroon van (economische en culturele) netwerken dat de schaal van de compacte stad ver overstijgt en dat ook veel moeilijker te sturen valt. Dat was voor Paars een belangrijke reden om in de vijfde nota met een nieuwe verstedelijkingsformule te komen. Daarvoor heeft het leentjebuur gespeeld bij de vereniging Deltametropool die, onder aanvoering van eminente stedenbouwkundigen, planologen en wethouders van de grote steden, de laatste paar jaar een krachtige lobby voerde om de Randstad voortaan als een groot 'stedelijk netwerk' te beschouwen.

Dat betekent in de praktijk dat de woningbouw, de aanleg van wegen, recreatiegebieden en zelfs de ontwikkeling van culturele voorzieningen als het hoger onderwijs, op schaal van dat ene 'stedelijk netwerk' moet worden gepland. De Vereniging Deltametropool heeft daartoe tal van creatieve voorstellen uitgewerkt, waarvan het plan voor een 'rondje Randstad' - een snelle openbaarvervoerverbinding tussen de steden - het bekendst werd.

Ook dat idee werd aanvankelijk overgenomen door het kabinet. Maar inmiddels is het al van de beleidsagenda geschrapt, zoals minister Netelenbos in een recent interview met *de Volkskrant* liet weten. Dat is opmerkelijk genoeg vooral te danken aan de grote steden, die bij nader inzien toch de voorkeur gaven aan versterking van de regionale stedelijke infrastructuur boven het rondje Randstad, waarvoor zij zich binnen de vereniging Deltametropool nog zo sterk hadden gemaakt.

**Die** koerswijziging maakt niet alleen duidelijk dat de grote steden - en het met hen meezwappende kabinet - hun prioriteiten nog niet op orde hebben, maar roept natuurlijk ook de vraag op of de rest van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening niet aan hetzelfde euvel lijdt.

De PvdA vindt van wel en meent dat, behalve het rondje Randstad, ook het idee van de 'stedelijke netwerken' rijp is voor de prullenbak. Want zoals 'de compacte stad' te klein is, zo is de schaal van een 'stedelijk netwerk' juist weer veel te groot voor een effectieve planning. Wie wat preciezer inzoomt op de praktijk van alledag, zal volgens de PvdA-commissie dan ook zien dat het gros van de inwoners van Amstelveen, Diemen of Zaanstad in werkelijkheid maar heel weinig gebruikmaakt van voorzieningen in Rotterdam of Den Haag. Voor bewoners van Nieuwegein, Rijswijk of Vlaardingenveld geldt hetzelfde verhaal.

De PvdA omschrijft zulke regionale stedelijke concentraties rond (middel)grote steden met het begrip 'netwerkstad'. Dat lijkt op het eerste gezicht een woordspelletje, maar het heeft nogal wat voeten in de aarde. Zo willen Peper en Duivesteijn dat het kabinet veel preciezer definieert welke stedelijke en plattelandsgebieden bij elkaar horen en dus ook gemeenschappelijk moeten worden gepland. Ook moet in al die gebieden een nieuw bestuursorgaan (een zogeheten 'gebiedsautoriteit') komen, dat, voorzien van eigen financiële middelen, de verantwoordelijkheid krijgt voor de ruimtelijke ontwikkeling.

Het PvdA-alternatief zit behoorlijk goed in elkaar. Zo sluit het aardig aan bij het idee van SER om de regio's veel meer vrijheid te geven, en het brengt daar meteen structuur in aan.

Welbeschouwd kan Open Land, Groene Steden maar tot één conclusie leiden: het kabinet zal zijn huiswerk moeten overmaken. Dat is een blamage voor Pronk, die dan ook te kennen heeft gegeven zijn verblijf op VROM per se niet te willen verlengen. Nu zal niemand daar een traan om laten, want Pronk heeft in het wereldje van de planologen en stedenbouwers nooit veel indruk gemaakt.

Maar het zegt ook iets over Kok en Melkert, die hem bij de vorige kabinetsformatie op een departement parachuteerden waar hij geen enkel belangstelling voor had. Dat heeft zich gewroken, meent de PvdA nu ook zelf.