

Voorwaarts naar Stedenland!

(Open land, groene steden) Geografie, november 2001

De lange adem van de ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is een zaak van lange adem. Met haar nota's over de nationale ruimtelijke ordening, waarvan de eerste in 1960 verscheen en de vijfde nu aan de orde is, probeert de Nederlandse overheid tientallen jaren in de toekomst te kijken. Zo werd de tweede nota, uit 1967, opgesteld met het destijds magische jaar 2000 in het vizier; nu ligt 2030 aan de horizon. Ook het nadenken over ruimtelijke ordening ademt langzaam. Hans van der Cammen en Len de Klerk hebben het in Van plannen komen plannen over 'de trage spiraalbeweging van ruimtelijke problemen en ruimtelijke concepten'. Voor een goed begrip van de Vijfde Nota is het dan ook nuttig om de aanloop van tien jaar gedachtevorming in ogenschouw te nemen.

Tien jaar geleden werd aan de Vierde Nota gewerkt. De eerste versie, uit 1988, stond bovenal in het teken van economisch herstelbeleid na de malaise van de jaren tachtig, met als doel dat de Nederlandse economie goed moest kunnen concurreren zodra in 1992 de Europese binnengrenzen zouden wegvallen. Sinds 1988 was echter de wereld om de nota heen ingrijpend veranderd. De Muur viel, de economie kwam sneller dan verwacht op stoom, en het kabinet Lubbers III (CDA-PvdA) verving Lubbers II (CDA-VVD).

Al die veranderingen hadden wellicht een geheel nieuwe nota kunnen rechtvaardigen. Er kwam echter een 'Extra'-versie van de Vierde Nota, de Vinex, die in 1993 parlementair werd vastgesteld. De nieuwe thema's, zoals mobiliteitsbeperking en woningbouw op 'Vinex-locaties', stonden zij aan zij met de oude economische gerichtheid. Achteraf gezien is het de vraag of dit hybride karakter niet vanaf het begin de effectiviteit van het Vinex-beleid heeft gehinderd. De twijfels hierover leidden al snel tot een levendige discussie in de vakwereld. Steeds duidelijker werd dat het beleid dat bedoeld was om economische groei te stimuleren, nauwelijks antwoord had op de onstuimige groei die nu haar sporen in het ruimtegebruik trok. Of, zoals de PvdA-kamerfractie het begin 1997 zei, 'de realiteit verwijderd zich van de beleidsvoornemens in de Vierde Nota en de Vinex'.

Het Vinex-beleid was weliswaar een voldongen feit, aangezien de afspraken over de woningbouw voor lange tijd waren vastgelegd, zelfs tot 2010. Maar dat sloot niet uit dat er alvast kon worden nagedacht over de tijd 'voorbij de Vinex'. De eerste vakinitiatieven stammen uit 1994; het meest bekend werd De Nieuwe Kaart van Nederland (1997).

Minister De Boer trok namens de regering de ideeënvorming naar zich toe in het studieproject Nederland 2030 (1996-1998). De vele concepten en toekomstbeelden werden hier uiteindelijk gestileerd tot vier 'perspectieven'. De Boer sprak haar voorkeur uit voor 'Stedenland' als invalshoek voor nieuw beleid. Het was een politieke keuze voor ruimtelijke verscheidenheid met een uitgesproken contrast tussen stad en land. De VROM-Raad sloot zich in Stedenland-Plus (1998) hierbij aan, omwille van 'het behoud van stedelijke kwaliteit en het behoud van de kenmerkende Nederlandse landschappen'. Wel voegde de adviesraad er voorstellen aan toe - vandaar de 'plus' - die de kans van slagen moesten vergroten.

Enkele maanden na dit advies trad het kabinet Kok II aan. In het regeerakkoord 1998 werd vastgelegd dat er een Vijfde Nota zou komen. Ook de koers werd op hoofdlijnen bepaald, conform het VROM-Raad-advies: 'de compacte stad-benadering, aangevuld met een beheerste

ontwikkeling van regionaal gedifferentieerde corridors'. De taak voor de Vijfde Nota was en is dus in de kern: zoek naar een nieuwe, aantrekkelijke en voor de toekomst houdbare verhouding tussen stad en land.

Weg van Stedenland en weer terug

Deze inzet voor het ruimtelijk beleid was niet direct te herkennen in de proloog van de Vijfde Nota, de Startnota van eind 1999. Het leek erop dat de 'plus' van Stedenland-Plus, dat wil zeggen de ontwikkeling van corridors, met veel meer verve was opgepakt dan de 'Stedenland'-kern. Ook de VROM-Raad schrok ervan. In de eigenlijke Vijfde Nota deel I, die rond de jaarwisseling 2000-2001 verscheen, zijn de corridors vrijwel volledig verdwenen. Maar wat is ervoor in de plaats gekomen? De beleidsvisie lijkt nog niet helemaal uit de inventariserende voorfase te zijn gekomen. Er worden geen krachtige interventiestrategieën gekozen. De grote ruimteclaims zijn vanuit de eigen invalshoek van de ruimtelijke ordening niet noemenswaardig bewerkt. Er is een wel heel brede marge tussen de hoge en lage scenario's voor het ruimtebeslag. Voor andere overheden biedt de nota geen helder kader; bijna alles lijkt onderhandelbaar en veel keuzen op hoofdpunten worden uitgesteld. Het concept van het 'stedelijk netwerk' is een goed analytisch hulpmiddel maar waar van netwerken gebieden moeten worden gemaakt, overtuigt de nota geenszins. Dat geldt ook voor het contourenstelsel, dat nog weinig is uitgewerkt maar wel zeer bewerkelijk zou kunnen zijn, terwijl het toch nog het grootste deel van Nederland, de 'balansgebieden', ongedekt laat.

Opmerkelijk is dat nergens in de nota naar Nederland 2030 of Stedenland-Plus of het regeerakkoord wordt verwezen. De keuzen die destijds zijn gemaakt, lijken zonder toelichting uit het gezichtsveld te zijn verdwenen. Dat zou niet zo erg zijn als er iets beters voor was teruggekomen, maar de koers van de Vijfde Nota is onzeker. Waarom dan niet teruggaan naar de laatste duidelijke richtingwijzer, het regeerakkoord, om de vaste koers te hervinden? Dat is het uitgangspunt van Open land, groene steden. We hebben de lijn van Stedenland en Stedenland-Plus weer opgenomen. We hebben deze verder doorgezet met gebruikmaking van nieuwe inzichten die sindsdien, ook dankzij de Vijfde Nota, zijn gegroeid. Zodat we niet teruggaan, maar voorwaarts kunnen naar een Stedenland met een geactualiseerde, rijpere Plus.

Als het aan de PvdA ligt, en als we deze richtingwijzers volgen, zal Nederland er in 2030 ongeveer als volgt uitzien. Het vertoont dan nog altijd kenmerkende verschillen tussen stad en land, ook als ze een andere schaal hebben dan voorheen. Stad en land zijn cultureel en functioneel met elkaar verweven, maar dat gaat samen met grote ruimtelijke verscheidenheid en contrasten op ieder schaalniveau. Ze zijn in hoge mate toegankelijk en dus 'beleefbaar'. Landschappelijke kwaliteit is leidraad in het landelijk gebied. Onder kwalitatieve randvoorwaarden vindt een keur van economische activiteiten plaats. Verscheidenheid is er ook in de stedelijke gebieden. Er zijn 'alleenstaande' steden maar ook meerkernige stedelijke gebieden die een forse maat groter zijn dan we thans gewend zijn; heel stedelijk, maar ook opvallend groen, en het is er prettig en comfortabel leven. Ook voor vraagstukken als Schiphol en de glastuinbouw zijn oplossingen gevonden. Stad en land steunen op een gereviseerde waterstaatkundige ondergrond en worden verbonden en dooraderd door water, spoor en weg. Nederland is vanzelfsprekend met de Europese context verbonden maar nog altijd herkenbaar.

Gebiedsgewijze aanpak in een landelijk raamwerk

De invalshoek van stad en land heeft meer redenen dan alleen het regeerakkoord. Ruimtelijke ordening moet een bestendig ruimtelijk raamwerk bieden waarbinnen het maatschappelijke leven kan plaatsvinden. Juist omdat Nederland in culturele zin vrijwel geheel is verstedelijkt, is een

bewuste inspanning voor instandhouding van ruimtelijke verschillen gewenst; afwisseling en contrast zijn cruciaal in een pluriforme stedelijke cultuur. Het onderscheid stad-land kan hiervoor het raamwerk bieden. Het gaat, in steeds veranderende vormen, al heel lang mee en nog altijd hechten veel mensen eraan. De opgave voor de toekomst is een nieuw evenwicht tussen stedelijke en landelijke krachten te bereiken, een nieuw stad-landpatroon als leidraad voor het gehele ruimtelijke rijksbeleid met inbegrip van de sectorale beleidsvoornemens (economie, bereikbaarheid, Schiphol).

In de uitwerking van deze visie ligt het zwaartepunt bij gebiedsgewijze plannen. Daarmee geven we in Open land, groene steden een antwoord op de steeds opduikende vraag hoe de bevoegdheden in de ruimtelijke ordening moeten worden verdeeld tussen centraal (rijk) en decentraal (gemeenten, provincies). De nadruk ligt op decentrale planvorming, maar wel binnen een op landelijk niveau vastgesteld raamwerk. Dat raamwerk bestaat uit een overzichtelijk aantal landelijk en stedelijke gebiedstypen. Het rijk wijst de gebieden aan, het stelt per gebiedstype specifieke eisen waaraan de plannen moeten voldoen, en het schept ook voorwaarden die de planvorming mogelijk maken. Globaal geldt: hoe zwaarder de eisen, hoe meer het rijk zelf ook wil bijdragen.

Hierna komt, per gebied, het echte werk. De 'gebiedsautoriteit' (de betrokken provincies en gemeenten, vaak in enigerlei samenwerkingsvorm) maakt een ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor de lange termijn (30 jaar) en een ruimtelijk ontwikkelingsplan met uitvoeringsstrategie voor de middellange termijn (10 jaar). Ook komt er per gebied een ontwikkelingsfonds waarin de beschikbare gelden worden gebundeld (afkomstig van rijk, provincie, gemeenten, private partijen). De ruimtelijke ontwikkelingsvisie wordt, na goedkeuring door de provincie, door de rijksoverheid overgenomen en krijgt de PKB-status.

De ruimtelijke ordening moet een minder bestuurlijke en meer maatschappelijke oriëntatie krijgen. Dat is, volgens ons, mogelijk door de nadruk te leggen op het schaalniveau van afzonderlijke gebieden. Ook moet bij de gebiedsaanwijzing zo veel mogelijk worden uitgegaan van gebieden die algemeen als (stedelijke of landschappelijke) eenheid worden ervaren, ook als de grenzen niet altijd met gemeente- of provinciegrenzen samenvallen. Verder moet de planvorming gepaard gaan met een 'participatieplan'.

Toch zal ruimtelijke ordening ook altijd een zaak blijven die tussen de bestuurslagen speelt en daar een zekere spanning veroorzaakt. Het principe van subsidiariteit moet verder worden uitgewerkt, en toegespitst op de eis van een gebiedsgewijze aanpak. Nieuwe samenwerkingsverbanden en bestuurlijke hulpstructuren zijn nodig, bijvoorbeeld via de Kaderwet nieuwe stijl. De voorgestelde werkwijze moet ook haar weerslag krijgen in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Ook binnen het rijksapparaat zijn aanpassingen nodig. Wij stellen voor om op het ministerie van VROM twee directoraten-generaal te vormen, Landelijke Gebieden en Stedelijke Gebieden. Ook is een (bijna kabinetsbrede) interdepartementale werkgroep nodig, die samenhang brengt in het beleid en in de geldstromen van alle betrokken ministeries, waaronder een deel van de ICES-gelden en de opbrengsten van de nieuwe 'bebouwingstax'. Deze werkwijze is verwant aan die van het groeikernenbeleid in de jaren zeventig. Verder moet de rijksoverheid onderzoek mogelijk maken. De regering laat zich bijstaan door het nieuwe Nationaal Ruimtelijk Planbureau.

Stad en land

De landelijke gebieden moeten een duidelijk 'landelijke' ontwikkeling krijgen. Dit om hun eigen waarden, specifieke functies en karakteristieken te behouden en verder te brengen, en ook

vanwege de contramal-functie van de landelijke gebieden: een vitaal, gewaardeerd platteland biedt tegendruk tegen ongewenste vormen van stedelijke ontwikkeling. Ook nieuwe vormen van waterbeheer zullen vooral in de landelijke gebieden hun beslag krijgen. Om de publieke waarden veilig te stellen is een combinatie gewenst van planologische gebiedsbescherming, publieke investeringen en het stimuleren en ondersteunen van passende private activiteiten.

Op dit moment zijn er in het landelijk gebied vele tientallen gebiedscategorieën die elkaar op allerlei manieren overlappen, vaak zonder dat ze het van elkaar weten. Wij willen dat vervangen door een veel kleiner, overzichtelijk aantal: Blauwe Zones (ruimte voor water), 'Puur natuur' (EHS-plus), Nationale Landschappen en Open Ruimte. De wensen en eisen verschillen per categorie, maar nergens is substantiële verstedelijking gewenst. In onze visie bestaan er geen 'balansgebieden'.

De toekomstige stedelijke gebieden krijgen een 'ruime jas', zodat ze bestaande en nieuwe functies kunnen opnemen, ook als die van groot formaat zijn, zoals Schiphol, havens, infrastructurele werken, groen- en recreatiegebieden. Ze moeten zich, met deze speelruimte voor functionele en ruimtelijke verscheidenheid, kunnen ontwikkelen tot complete en groene steden, ieder op zijn eigen schaal. Wij willen ons inspannen voor de waarden en de aantrekkingskracht van de stedelijke cultuur. De stad moet aangenaam, gezond, veilig en toegankelijk zijn voor iedereen. Ze moet stedelijker worden, en dús ook groener. Tegen de tendens van suburbane verdunning willen we een strategie van 'versterkte concentratie', waarbij de zogeheten tussengebieden (b.v. tussen Rotterdam en Den Haag) worden benut voor groene verstedelijking en waarbij tegelijkertijd de landelijke gebieden worden ontlast van verstedelijkingsdruk.

We onderscheiden drie typen steden of stedelijke gebieden: de Zelfstandige Stad, de Netwerkstad en de Meerstedenstad. Het is nu nog te vroeg om concreet gebieden aan te wijzen. Wel willen we, in navolging van de VROM-Raad, de Randstad of Deltametropool niet als één stedelijk gebied beschouwen maar als een verzameling van meerdere gebieden. Twee keer daarvan kunnen zich ontwikkelen tot wat wij een meerstedenstad noemen (Noordvleugel en Zuidvleugel oftewel 'Metro-Noord' en 'Metro-Zuid'), de derde heeft het formaat van een netwerkstad (Utrecht e.o.). De eerste prioriteit moet liggen op samenhangende plannen per gebied, met hoogwaardig en fijnmazig openbaar vervoer. Pas in de tweede instantie komt uitwerking van de Deltametropool als geheel aan de orde, en daarmee ook het Rondje Randstad dat nu als stedelijk openbaar- vervoersnetwerk nog een maatje te groot lijkt.

Van de visie die wij in Open land, groene steden hebben uiteengezet, is nog veel oningevuld. Dat komt natuurlijk voor een deel omdat een kleine partijcommissie geen landsdekkende volledigheid kan pretenderen. Maar het is ook een principiële zaak, passend bij onze ideeën over een nationale ruimtelijke ordening die zich vooral inspannt voor de richtinggevende hoofdlijnen, en die dat met kracht en overtuiging doet. De invulling van dat raamwerk is een zaak van de samenleving als geheel, een zaak voor de beelden en ideeën en belangen en dromen van iedereen. Met Open land, groene steden is wat ons betreft, gebruikmakend van de lange adem van de ruimtelijke ordening, de volgende episode geopend in het eeuwigdurende maatschappelijke debat over hoe wij de ons beschikbare ruimte willen gebruiken en delen.

De nota Open land, groene steden. Toekomstwaarde in de ruimtelijke ordening verscheen in oktober 2001, en was voorbereid door een PvdA-commissie bestaande uit Bram Peper (voorzitter), Adri Duivesteijn (vice-voorzitter), Ashok Bhalotra, Theo Beckers, Juun de Boer, Donald van Dansik, Staf Depla, Peter Dordregter, Jeroen Dijsselbloem, Sicko Heldoorn, Jaap Modder, Peter Noordanus, Hugo Priemus, Michelle Provoost, Joost Schrijnen, Lambert

Verheijen en Roos Vermeij. Redactie en samenstelling van de nota werden verzorgd door Fred Feddes, secretaris van de commissie.