

'Ruimte' op de kaart (1)

Eerherstel voor de planologie

MAARTEN HAJER

Begin jaren negentig zocht de gemeente Amsterdam een nieuwe locatie voor muziekcentrum De IJsbreker. Het oude gebouw aan de Weesperzijde was charmant, maar te krap en te bedompt en de buurt klaagde over geluidsoverlast. Na talloze andere opties kwam een locatie op de kade aan het IJ ter sprake. Niemand zag er wat in, behalve directeur Jan Wolff en een handvol anderen. Het Oostelijk havengebied was nog nauwelijks bebouwd, alleen op het KNSM-eiland was een begin gemaakt. De locatie aan het IJ was bovenal winderig, nat en kil.

Vijftien jaar later is het Muziekgebouw aan 't IJ een begrip. Ook het BIMhuis is erin opgegaan. Het Muziekgebouw ligt midden in de stad, met meer dan veertigduizend mensen in de directe omgeving, naast een tramverbinding met het splinternieuwe IJburg.

De geschiedenis van het Muziekgebouw is de planologie in het klein. Planologen hebben moeten vechten om de stad te overtuigen van de juistheid van de investering op deze locatie. Vijftien jaar lang dreigde de begroting te worden uitgekleeft zodat alleen een nieuw gebouw zou worden gerealiseerd, adequaat en volgens de regels van het Bouwbesluit, maar met kraak noch smaak. Nu staat er een *landmark* met een ruime hal die vele functies vervult, waar mensen afspreken en waar televisie-opnamen worden gemaakt. Het Muziekgebouw aan 't IJ is de stap in de hink-stap-sprong van het centrum van Amsterdam naar het Oostelijk havengebied.

Over de auteur Maarten Hajer is redacteur van S&D

Noten zie pagina 36

Planologie is: voortdurend vooruitkijken. Nu dingen laten om straks dingen te kunnen doen. Nu dingen doen om straks een goede ruimtelijke organisatie van maatschappelijke activiteiten te garanderen. Planologie vraagt om analytisch vermogen en verbeeldingskracht. Het is een kwestie van reserveren, verbinden, vernieuwen.

In onze steden verstaan we die kunst. Het Muziekgebouw kwam er bij de gratie van een vasthoudende dienst Ruimtelijke Ordening en een bestuurlijke erkenning van de bredere betekenis van culturele investeringen in de stad. De vernieuwing van het hart van Almere, waar een heel stadscentrum werd aangepast aan de uitdagingen waar de groeiende stad zich voor gesteld ziet, de transformatie van de Rotterdamse Kop van Zuid, maar ook de herstructurering van de naoorlogse wijken in Amsterdam en Den Haag: het zijn — ook in internationaal perspectief — operaties van een ongekend niveau.

In de stad werkt het. Maar het gaat mis op het regionale en nationale (of 'strategische') schaalniveau. Daar liggen grote planologische uitdagingen, maar ontbreekt het aan planologie. Er wordt niet consequent meer vooruitgedacht. Nodig is eerst en vooral een visie op de ontwikkeling van het land. In het verlengde daarvan moet ook de bestuursstructuur worden verbeterd.

In dit artikel kijk ik naar de ruimtelijke agenda die thans op nationaal niveau is geformuleerd. Ik leg daar een meer substantiële sociaal-democratische strategie naast, om ten slotte in te gaan op de vraag hoe die politiek-bestuurlijk kan worden gerealiseerd.

EXIT 'LEGE NOTA'

Het beleidskader voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is neergelegd in de Nota Ruimte van het vorige kabinet. Dit beleidsstuk, bekend van het sturingsprincipe 'decentraal wat kan, centraal wat moet', verdient het om te worden herinnerd als de 'lege nota'. Het Rijk liet namelijk na te zeggen welke taken centraal moeten worden aangestuurd en legde veel taken neer bij lagere overheden, die daar nauwelijks voor zijn geëquipeerd.

Wat betekent dat concreet? De meest waardevolle landschappen worden beschermd door ze tot 'nationaal landschap' te bestempelen en er vervolgens het 'ja, mits' principe op los te laten: ontwikkeling mag plaatsvinden mits de kwaliteit van het landschap er niet door wordt aangetast. Daarmee zijn alle schotten feitelijk uit het systeem en stroomt ontwikkeling als vanzelf naar de mooiste plekjes. Omdat bestuurders ook nog eens kampen met een cultuur van onzekerheid over 'wat ze nog mogen vinden' halen ze telkens bakzeil als een lagere overheid of een projectontwikkelaar met plannen komt.

Het laatste juridische incident in dit verband was de bouw van het *resort* De Wijde Aa, midden in het Groene Hart. De Raad van State vond geen rechtstittel om de bouw van deze zesenvertig vakantiewoningen midden in veenweidegebied onwettig te verklaren. Waarom? Omdat Rijk en provincie alleen in vage termen hadden aangeduid wat de waarde van het gebied was. Dit zal niet het laatste incident blijken dat is terug te voeren op ondoordacht beleid: we krijgen de komende jaren nog een reeks van rekeningen gepresenteerd.

Inmiddels worden de contouren van het beleid van Jacqueline Cramer zichtbaar. In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2008 staat te lezen dat *VRoM* twee hoofdpunten voor het Rijk onderscheidt: het aanpakken van de verrommeling van het landschap en een klimaatbestendige inrichting van het land.

Klimaatverandering noopt inderdaad tot strategisch ruimtelijk beleid. Een land dat voor meer dan eenderde beneden *NAP* ligt, waar meer dan

de helft van het bruto nationaal product onder zeeniveau wordt verdiend en waar de hoogtepunten van onze cultuurgeschiedenis wiebelen op palen die rusten op wat zandlaagjes in het veen — zo'n land moet wel gericht bezig gaan met de klimaatverandering.

Het aanwijzen van verrommeling als object voor strategisch beleid lijkt vooral ingegeven door politieke opportuniteit. De burger herkent het verschijnsel en het is goed dat het aandacht

Om weg te komen van de nihilistische Nota Ruimte is een nieuw kader nodig

krijgt. Maar als planologisch thema is het tamelijk dun. De planologie richt zich op de best denkbare organisatie van de ruimte en daar is esthetiek slechts één aspect van. Bovendien is nog niet duidelijk hoe die verrommeling concreet kan worden aangepakt. Komt er inderdaad een strenger sturingsregime voor de meest waardevolle gebieden? Welke verantwoordelijkheden trekt het Rijk hier naar zich toe? Of gaat het Rijk vooral de provincies en gemeenten stimuleren om hun taken beter uit te voeren?¹

Om weg te komen van de nihilistische Nota Ruimte is een nieuw kader nodig. De *WRR* leverde tien jaar geleden een simpel onderscheid aan, dat daarvoor als basis kan dienen.² We hebben een *afwegingskader* nodig dat gaat over de inhoud van ons beleid en een *afwegingsstructuur* die betrekking heeft op de bestuurlijke organisatie. Op beide dimensies kunnen handreikingen aan het beleid worden gedaan.

AFWEGINGSKADER: VIER PRINCIPES

In een drukke delta is ruimtelijke ordening niet 'links' of 'rechts', maar domweg noodzakelijk. Dit werd dit voorjaar nog eens mooi geïllustreerd toen de projectontwikkelaars, verenigd in

de NEPROM, de kat de bel aan bonden en waar-
schuwden voor de sluipmoord op het landschap.
Het ontbreken van regulering vertaalt zich in
negatieve economische effecten (files) en aan-
tasting van culturele en maatschappelijke waar-
den. Goede ruimtelijke ordening daarentegen
creëert juist waarde en nieuwe kansen. Dit alles
neemt niet weg dat er wel degelijk sociaal-demo-
cratische accenten in de ruimtelijke ordening
kunnen worden gezet. Vier principes laten zich
onderscheiden: duurzaamheid, economische

Via cultuurhistorisch bewustzijn en de wens om mooie nieuwe dingen toe te voegen kreeg sociaal- democratische cultuurpolitiek ruimtelijk gestalte

groei, ruimtelijke rechtvaardigheid en sociale en
culturele mobiliteit.

Duurzaamheid is het streven de wereld beter
of tenminste niet slechter achter te laten dan je
hem hebt aangetroffen. Het is een kwestie van
solidariteit tussen de generaties: maatschappe-
lijke intelligentie moet worden aangewend voor
verbetering van de positie van degenen die na
ons komen.

Economische groei is voor sociaal-demo-
craten nooit een doel op zich. Groei kan, ten
eerste, alleen in verbinding met duurzaamheid
worden gezien. Een ‘ecologische modernisering’
waarbij economie en ecologie samen opgaan is
een prachtig ideaal, maar dat er een spanning
tussen beide bestaat is evident. Vandaar dat het
verstandig is om voorzichtig te zijn met een sa-
mentrekking tot ‘duurzame economische groei’.
Economische groei moet, ten tweede, resulteren
in een rechtvaardigere verdeling van welvaart.

Vroeger kreeg het principe van ruimtelijke
rechtvaardigheid vorm via regionale investe-
ringssubsidies en via ontmoedigingsbeleid in

gebieden die onder hoge druk stonden (zoals het
Groene Hart). Regionale investeringen (Eems-
haven, decentralisering van de Rijksdienst naar
Maastricht, Apeldoorn en Groningen) hebben
niet gebracht wat we ervan hoopten. Tegenwoor-
dig bestaat de neiging om juist te versterken wat
het al goed doet. Dat betekent dat de Randstad
boven aan de prioriteitenlijst wordt gezet: ‘stu-
ren met de markt’. Maar steeds dringt zich, op
verschillende schaalniveaus, de vraag op naar
ruimtelijke rechtvaardigheid.

Wat is bijvoorbeeld het antwoord op de
demografische krimp in Zeeuws-Vlaanderen
en Noord-Oost Groningen? Laten we het daar
leeglopen? Of, op een lager schaalniveau: wat
willen we met de Zuidvleugel van de Randstad
waar de ontwikkeling achterblijft ten opzichte
van de dynamische Noordvleugel? Of, ultimo,
streven we naar een menging van bevolkings-
groepen op wijkniveau zoals de Vierde Nota
Extra (‘Vinex’) voorschreef? Of zijn er andere
manieren om rechtvaardigheid in de stad ruim-
telijk na te streven?

Sociaal-democraten staan voor het streven
om kwetsbare groepen in de gelegenheid te stel-
len zich te ontwikkelen c.q. te klimmen op de
maatschappelijke ladder. Vandaag de dag huldi-
gen we hierbij meer dan voorheen het principe
van ‘voor wat, hoort wat’: van burgers mag ook
wat worden gevraagd. Sociale mobiliteit gaat
over verbetering van welvaartsniveaus, culturele
mobiliteit over het verbreden van de mentale
horizon van mensen — een cruciaal streven
voor een partij die emancipatie hoog in het
vaandel draagt. In het verleden kreeg de sociaal-
democratische cultuurpolitiek vaak ruimtelijk
gestalte, enerzijds via cultuurhistorisch bewust-
zijn, anderzijds via de wens om mooie nieuwe
dingen toe te voegen.³

Zo beschouwd pasten de architectuur van de
Amsterdamse School en het wereldberoemde
Amsterdams Uitbreidingsplan van de jaren
dertig in een sociaal-democratische stadspoli-
tiek. Ook recente stadsuitbreidingen als het
Haagse Ypenburg en Amsterdamse IJburg zijn
uitdrukkingen van de wens om architectuur en

stedebouw te vinden die passen bij de veranderende samenleving. In dezelfde traditie van voortbouwen en vernieuwen passen de heel bewuste landschapsontwikkeling in de IJsselmeerpolders en de mooie ruimtelijke inpassing van de Deltawerken.

RIJK EN PROVINCIES AAN DE BAK

Sociaal-democratische ruimtelijke ordening werd van oudsher primair op twee niveaus bedreven: het lokale bestuur ('wethouderssocialisme' was vaak gericht op volkshuisvesting en ruimtelijke ordening) en het Rijk. Die politiek viel niet zomaar in te passen in het Nederlandse stelsel voor ruimtelijke ordening, dat op liberale leest is geschoeid. Aanvankelijk was het enige juridisch bindende plan het gemeentelijke bestemmingsplan. Later veranderde dat. Het huidige stelsel biedt meer ruimte voor bindende kaders, deels via een 'planhiërarchie' waarbij hogere overheden richting geven aan plannen van lagere, deels via 'bindende beleidsuitspraken' waarin het Rijk ruimtelijk beleid voorschrijft.

Op dit moment ondergaat het ruimtelijk beleid een grote verandering. In 2006 is samen met de Nota Ruimte de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) aanvaard. Deze wet, die medio 2008 van kracht zal worden, is wel getypeerd als de wet 'met de kleine lettertjes'. Hoewel gemeenten meer ruimte wordt gelaten dan voorheen, biedt de wet aan Rijk en provincie de mogelijkheid om bepaalde bevoegdheden naar zich toe te trekken. In de praktijk kan dat echter alleen als bestuurders in een vroeg stadium precies weten wat ze willen.

Hier grijpen visie en bestuur dus direct in elkaar. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat kan een dergelijke zware bestuurlijke ingreep door een hogere overheid natuurlijk alleen worden gedaan op basis van een buitengewoon overtuigend verhaal. Wat er gebeurt als die visie niet tijdig en met volle overtuiging wordt uitgedragen illustreert het gesteggel rond de Leidse Rijngouwelijs.

Naar mijn idee kan een sociaal-democratische ruimtelijke politiek prima uit de voeten met de nieuwe Wro, onder één strenge voorwaarde: de inhoud van de ruimtelijke ordening moet terug op de agenda. Het is simpel. Als Rijk en provincies de komende tijd geen inhoudelijke beleidskaders formuleren, dan staat niets de gemeenten in de weg bij het maken van eigen afwegingen. Is er reden de lokale politiek in dit opzicht te wantrouwen? Ja. De onttakeling van de bestuursapparaten op het gebied van ruimtelijke ordening heeft de laatste jaren bij met name kleinere gemeenten ongelooflijke vormen aangenomen. Van wethouders weten we dat ze kwetsbaar zijn voor druk van buitenaf. Dat is des te sterker het geval wanneer capabele ambtelijke projectleiders ontbreken. En dat is de situatie.

Het Rijk moet durven kiezen. In de uitvoering speelt de provincie een cruciale rol

In het nieuwe stelsel komt zo een cruciale rol te liggen bij de provincies. Die zullen heldere beleidskaders moeten opstellen om juridisch in staat te zijn om beleidsintenties van lagere overheden te corrigeren en in de uitvoering bij te sturen. Niet nodig? Misschien toch wel als we denken aan de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, uitbreidingslocaties, recreatieparken of grootschalige winkelcentra. Geconstateerd moet worden dat hier een reuze taak ligt, terwijl de planologische capaciteit de afgelopen jaren juist sterk is teruggelopen.

Joop van den Berg memoreerde in zijn *in memoriam* voor Ad Geelhoed diens dictum 'besturen is leed toebrengen'.⁴ Geelhoed doelde op de noodzaak om scherpe keuzes te maken. In een sociaal-democratisch ruimtelijk beleid vertaalt dit dictum zich in het gericht inzetten op gewenste ontwikkelingen en het blokkeren van ongewenste. Het Rijk moet durven kiezen en in de uitvoering speelt de provincie een cruciale rol.

OP WEG NAAR DE RANDSTAD

In 1958 verscheen *Het Westen en overig Nederland*. Het rapport was de onderlegger voor de eerste officiële nota over de ruimtelijke ordening uit 1960. Het Westen heet nu de Randstad en nog steeds liggen daar de kernvragen van ruimtelijk beleid. Maar aan visie ontbreekt het ten enenmale. De Randstad is het object van bestuurlijk gehannes. Bestuurders roepen om het hardst om aandacht, maar de ene keer als 'Holland 8' met een pleidooi voor de vorming van een Randstadprovincie en dan weer vanuit Amsterdam met een keuze om zich primair te richten op de ontwikkeling van de Noordvleugel (Haarlem/Amsterdam/Almere/het Gooi).

Hier wordt een denkfout gemaakt. Immers, de Randstad bestaat niet, ze is een planologisch *Leitbild*. Wie er in die termen over nadenkt, zal aansturen op ontwikkelingen die op termijn tot de vorming van een Randstad zullen leiden. Dat vraagt om gerichte investeringen en reserveringen: investeringen in met name woonmilieus, infrastructuur en landschapskwaliteit; reserveringen voor klimaatbestendigheid en toekomstige verstedelijking. Wat thans ontbreekt is de koppeling tussen die elementen. Het streven is om integratie tot stand te brengen via het investeringsprogramma MIRT (Meerjarenplan Investering Ruimte en Transport), maar telkens weer blijkt dat kwaliteitsimpulsen voor landschap en woonmilieu in de begroting worden weggedrukt door sectorale transportinvesteringen.

32 *De Randstad bestaat niet, ze is een planologisch 'Leitbild'*

Wat is het verschil? Wie de Randstad ziet als iets bestaands wil de huidige stedelijke kernen met duur hoogwaardig openbaar vervoer verbinden (het 'rondje Randstad'). Hij wil keuzes maken tussen steden alsof die nú reeds een sociaal, economisch en cultureel samenhangend geheel vormen. Onderzoek wijst uit dat dit niet het geval is.

De bulk van het woon-werkverkeer is nog altijd regionaal. Daar ligt dan ook de allereerste uitdaging. De druk op de Amsterdamse woningmarkt is zo gigantisch dat werknemers als vanzelf de stad worden uitgeperst, de Noordvleugel in. Maar op een goed moment is het werk niet meer te befetsen en tramlijnen houden, uitzonderingen daargelaten, bij de gemeentegrenzen op.

Het kabinet pronkt met het beeld van de Randstad als 'duurzame en concurrerende Europese topregio'. Het eerste dat dan moet gebeuren is de ontwikkeling van een fijnmazig regionaal netwerk van snel openbaar vervoer dat is afgestemd op bestaande en nieuwe woon- en werklocaties. Er komt een moment dat weginfrastructuur geen soelaas meer biedt. Wereldwijd bestaat er ook geen metropolitane 'topregio' (en al helemaal geen 'duurzame') die werkt zonder een dergelijk stelsel.

Intussen is in ons land de situatie, na decennia van gedraai, ronduit dramatisch. We worden overvoerd met berekeningen van de kosten van de files. Wat ons te doen staat is het berekenen van de sociale, ecologische en economische kosten van het ontstaan van een groter *daily urban system* in bredere zin. Om die kosten te verkleinen moeten werken en wonen via ruimtelijke ordening dichter bij elkaar worden gebracht. Dat hoeft niet altijd 'ruimtelijk', het kan ook in tijd.

Doelen als duurzaamheid, economische ontwikkeling en ruimtelijke rechtvaardigheid vereisen het omdenken van het mobiliteitsvraagstuk. Misschien mogen we van geluk spreken dat het aangekondigde 'Urgentieprogramma Randstad' wordt getrokken door vervoersminister Eurlings (sic). Inzake de innovatie van onze vervoersorganisatie staan we in Nederland al jaren stil. Het enige wapenfeit is de Zuidtangent die Haarlem met Schiphol verbindt: een busbaan die ooit misschien rails krijgt.

De uitdaging is om in te zetten op het verbeteren van regionale verbindingen. Het bijpassende concept is tien jaar geleden al uitgedacht door de Rijksplanologische Dienst: de 'netwerkstad'. In de eenentwintigste eeuw is het niet meer zinvol om vast te houden aan het oude

beeld van stadsuitbreidingen via concentrische cirkels. Stadscentra zijn nu knopen in een groter netwerk van plekken die in samenhang moeten worden gezien. Ziehier een taak voor verstandige en doortastende bestuurders.

Een voorbeeld: Schiphol wil uitgroeien tot Airport City. Amsterdam ontwikkelt de Zuidas. Tegelijkertijd voltrekt zich een explosieve stedelijke ontwikkeling in de oksel van de A10-West en de A4: de Riekerpolder. Nu is het nog zo dat al deze initiatieven in isolement tot uitvoering worden gebracht. Hoogstens worden er afspraken gemaakt opdat Schiphol niet concurreert met de Zuidas. Wat een kansen zou het bieden als het hele gebied van Schiphol tot en met de Zuidas gefaseerd aangepakt zou worden als één ontwikkelingscorridor, inclusief een goed functionerende as van openbaar vervoer.

Voor inspiratie kunnen we in Kopenhagen terecht. Net als Amsterdam is dat een stad met een subliem 'vingervormig' verstedelijkingsmodel: het groen dringt tot diep in de stad door. In Kopenhagen wordt nu een Airport Corridor op basis van sterk openbaar vervoer gekoppeld aan zeer intensief grondgebruik, met aan het eindpunt de nationale luchthaven. Steeds is het devies: planmatig werken. Op deze schaal produceert de markt slechts goedkope gebouwen. Het is aan de overheid om ontwikkelingen te sturen en te geleiden.

Onlangs presenteerde Schiphol een futuristisch plan dat het mogelijk zou maken om op de bestaande locatie door te groeien. Het illustreert hoezeer de luchthaven zucht onder het gebrek aan strategische visie bij de overheid. Het Rijk zou moeten bepalen wat het wil met de luchthaven, uiteraard in samenspraak met betrokkenen, in plaats van het initiatief bij anderen te laten. Eindeloze groei van Schiphol op de bestaande locatie is helemaal niet wenselijk. Laat de PvdA het alternatief van een tweede luchthaven op de kaart zetten. Lelystad komt daarvoor in aanmerking. Zo ontstaat lucht en verbetert de relatieve ligging van andere landsdelen dan de Randstad. Om deze 'overloop' op termijn mogelijk te maken, moet nú ruimte worden gere-

serveerd. En opnieuw is hoogwaardig openbaar vervoer onmisbaar. Strategisch ruimtelijk beleid zou de corridor aan de Amsterdamse Zuidas nu al met Almere en Lelystad verbinden.

Strategische visie vereist bestuurlijke vernieuwing. Mijn stelling is dat de erkenning van de strategische betekenis van mobiliteit het beste kan worden geoperationaliseerd via

Laat de PvdA het alternatief van een tweede luchthaven op de kaart zetten — in Lelystad

een regionalisering van de vervoerspolitiek: de regionale vervoersautoriteit moet terug op de agenda.⁵ Het stuitende gehannes met de Randstadrail (die overigens alleen in de Zuidvleugel zal rijden, als ie eens een keertje in de rails blijft) onderstreept de noodzaak daarvan nog maar weer eens. De regionale vervoersautoriteit is een vorm van functioneel bestuur, op afstand gecontroleerd door gemeenten en provincie. Hier valt een wereld te winnen.

De Noordvleugel en Zuidvleugel zijn precies dat: vleugels van de Randstad, concepten die in elkaars verlengde liggen en die richting kunnen geven aan beleidsbeslissingen van bestuurders. Over een jaar of vijftien zal het vleugelconcept zichzelf overbodig gemaakt hebben. Dan werken we verder aan de Randstad.

NATIONALE PARKEN: DE ZAAK OP SLOT

Wie praat over een duurzaam Nederland kan niet enkel denken vanuit steden en infrastructuur. Dat een succesvolle, innovatieve regio vraagt om een aantrekkelijk ommeland is zonneklaar. Willen we de Randstad werkelijk tot een Europese topregio maken, dan moeten we op die schaal omgevingskwaliteit kunnen garanderen. Dat betekent mooi groen onder handbereik (parken, al dan niet gecombineerd met sportterreinen) en aantrekkelijke natuur op korte afstand.

Het planologische denken binnen de PvdA geschiedt van oudsher hoofdzakelijk vanuit het 'rood' (van de stad), terwijl het CDA vanuit het 'groen' denkt. Ook in het huidige kabinet bezet de PvdA VROM, terwijl het CDA met minister Verburg LNV in handen heeft. Gelukkig hebben de ministeries elkaar ontdekt. Verburg wil zich hard maken voor 'groene steden'. Dat is een prima idee, maar het komt er wel op aan om op de juiste schaal te werken. Groen is meer dan een plantsoen in de buurt, hoe belangrijk ook.

Het is tijd om de mooie delen van het Groene Hart te beschermen door er nationale parken van te maken

Neem de Zuidvleugel. Hier is onder het Vinex-bewind⁶ een grote koek van laagbouw ontstaan. De 'groenblauwe slinger' die bedacht was om de openheid van het gebied te behouden is nu op sommige plaatsen zo smal dat je eroverheen kunt pissen, zo constateerde de uitvinder van het concept onlangs onthutst.

De Randstad en het Groene Hart waren van oudsher een conceptuele tweeling. Het Groene Hart was de 'contramal' voor de verstedelijking van de Randstad. De afgelopen jaren is deze koppeling volledig ingestort. Terwijl de grote steden en hun randgemeenten het recht op verdere verstedelijking claimden, transformeerde het Groene Hart van binnenuit. Ondanks alle beleidsintenties voltrok de verstedelijking zich daar in een tempo hoger dan het Nederlandse gemiddelde. Behalve om woningbouw ging het om de aanleg van kassen, om distributiebedrijvigheid en infrastructuur.

Nu keert de wal het schip. Wat er over is van onze waardevolle landschappen verdient een veel actiever, veel stringenter beschermingsbeleid. De zaak op slot? Ja, precies. Het is tijd om de mooie delen van het Groene Hart te beschermen

door er 'nationale parken' van te maken. Hetzelfde geldt voor onze andere landschappen van (inter)nationale betekenis, zoals het rivierenlandschap, de stuwwallen en de Waddenzee.

De verontwaardiging die dit idee van actieve landschapsbescherming oproept — ook in sociaal-democratische kring — is merkwaardig. Ga maar na: een beleid dat is gericht op economische groei en innovatie zal, indien succesvol, steeds meer ruimtedruk oproepen. Al decennialang groeit de mobiliteit harder dan de economie. Dit vertaalt zich telkens weer in uitbreidingen van infrastructuur en doorsnijdingen van het landschap. Nederland is een regio van postzegelformaat die ook nog eens in een vlakte ligt. Alles groeit hier als vanzelf naar elkaar toe. Wat blijft er dan over?

Vergelijk ons land eens met Engeland. Daar wordt een *Green Belt Directive* overwogen, met als kernelement dat elke ontwikkeling in een groene zone die groter is dan duizend (!) vierkante meter bij voorbaat geldt als 'inappropriate' en derhalve moet worden voorgelegd aan de minister.

De bestuurlijke strategie die in Nederland wordt gevolgd doet denken aan die oude spotjes van 'Roken moet mogen'. Mensen werden aangespoord tot samenwerking onder het motto: 'We komen er samen wel uit.' In de planologie blijkt die methode net zo min te werken als bij het reguleren van het roken. Het systeem van 'rood voor groen' (hier een plukje huizen om daar wat groen te kunnen behouden) heeft niet gewerkt, zo wordt inmiddels door velen toegegeven.

Het alternatief zou een variant kunnen zijn op de natuurbescherming in de vs: in een groot *national forest* geldt een mild beschermingsregime, terwijl de kern ervan wordt gevormd door een *national park* dat strikt wordt beschermd. Vertaald naar de Nederlandse context levert dat een 'nationaal landschap' op genaamd het Groene Hart, met daarbinnen een aantal 'nationale parken'. De Nieuwkoopse plassen, de polders ten noordwesten van Zoetermeer, de Rottmeren: ze hebben zo'n restrictief regime nodig.

Beschermen is meer dan het plaatsen van een bord. Het kabinet heeft aangekondigd het bouwen in nationale landschappen aan regels te willen onderwerpen. Voor de kern van die gebieden (de 'nationale parken') voldoet die sturingsmaatregel niet. Wie die delen wil beschermen moet sturen met geld. Vroeger had LNV de wcl-gelden ('waardevolle cultuurlandschappen'). Nog steeds is er wat geld beschikbaar voor de EHS, de natuurgebieden van de 'ecologische hoofdstructuur'. VROM en LNV moeten samen optrekken en in brede politieke kring moet het besef postvatten dat landschap geld waard is.

Het dubbelconcept zoals dat hier wordt voorgesteld laat overigens best ruimte voor ontwikkeling. De inrichting van het hele Groene Hart zou opnieuw moeten worden doordacht. Ten slotte stelt het klimaat ook nieuwe eisen aan dit gebied, dat geplaagd wordt door bodemdaling. In specifieke gevallen zou de eis van klimaatbestendigheid op innovatieve manieren kunnen worden gekoppeld aan nieuwe woonmilieus en nieuwe vormen van recreatie.⁷

Het hoefijzer van de Randstad is een unieke vorm. We kunnen er 's werelds eerste Groene Metropool van maken. Maar durven we dat? Op de doelstelling van culturele mobiliteit sluit die ambitie aan. Waar in de nationale parken de

Planologie is geworden tot zielloos en flets procesmanagement

strategie puur op conserveren gericht zou moeten zijn, zou het ideaal van een Groene Metropool in andere delen om geheel nieuwe accenten vragen. Daar is nog een grote slag te maken.

Vroeger probeerde het Rijk door aankoop en bescherming van strategisch gelegen gebieden te voorkomen dat steden aan elkaar groeiden ('bufferzones'). We danken er diverse recreatiegebieden aan. Wanneer we nu voor de Randstad het *Leitbild* van Groene Metropool gaan hante-

ren, dan zullen we daar anders mee om moeten gaan. Bufferzones als het gebied tussen Haarlem en Amsterdam of Midden-Delfland moeten een zelfstandige betekenis krijgen. Stadsocioloog Arnold Reijndorp pleit ervoor om dergelijke gebieden tot grote metropolitane stadsparken te ontwikkelen. Daar zou nu direct op moeten worden ingezet om er over vijftien jaar de eerste vruchten van te kunnen plukken.

Iets soortgelijks geldt voor de bufferzones in het gebied tussen Den Haag en Schiphol. Binnen de context van het 'Randstedelijke vleugeldenken' krijgt dit middengebied nauwelijks aandacht. Zo wordt een grote kans over het hoofd gezien. Het proces waarin Den Haag uitgroeit tot een centrum van mondiaal recht en bestuur speelt zich in wezen af op de as Den Haag/Schiphol. Zolang Den Haag alles binnen de gemeentegrenzen wil houden, wordt die bloei geblokkeerd. Strategisch beleid zou daar verandering in kunnen brengen — iets wat prima kan samengaan met een behoud van het groene karakter.

GEEN TIJD TE VERLIEZEN

Ruimtelijk beleid heeft een merkwaardige eigenschap: je ziet de opbrengst van wat je doet pas jaren later. Dat wordt wel het 'boeggolfeffect' genoemd. In die zin is de bestrijding van de verrommeling van het landschap een politiek riskante keuze: over drie jaar wordt minister Cramer afgerekend op het beleid van haar voorgangers. Maar er kleeft nog een aspect aan die tijdsdimensie van het ruimtelijk beleid: er moet op een schaal worden gedacht die onder burgers en collega-bestuurders nauwelijks leeft.

Juist daarom is het van belang om nu profiel te ontwikkelen op een toekomstgerichte agenda. Er moeten duidelijke keuzes worden gemaakt: om kansen te pakken, om waardevolle gebieden te behouden, om actief in te zetten op nieuwe stedelijke milieus en op duurzame verbindingen. Vóór alles is het nodig dat de inhoud van de planologie als zodanig weer op de kaart komt. Planologie is al te zeer verworden tot zielloos

'Ruimte' op de kaart Maarten Hajer *Eerherstel voor de planologie*

en flets procesmanagement. Denkend vanuit sociaal-democratische principes keren we bij de inhoud terug. De discussie over visie, doelen en strategie moeten we nú voeren.

Met dank aan Wil Zonneveld voor waardevolle suggesties.

Noten

- 1 Zie het artikel van Wil Zonneveld in deze *s&d*.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering, nr. 53, 1998.
- 3 Zie Maarten Hajer en Femke Halsema (red.), *Land in Zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke ordening*, Amsterdam: wbs/Bert Bakker, 1997. Over de manier waarop ruimtelijke politiek kan bijdragen aan emancipatie zijn ook veel behartigenswaardige dingen gezegd in *Stad en Stijging*, vrom-raad, 2006.
- 4 Zie *s&d* 2007/6, p. 8-11.
- 5 Deze werd midden jaren negentig afgeschoten toen er nog werd gestreefd naar een stadsprovincie.
- 6 De afkorting Vinex verwijst naar de Vierde Nota Extra (1994), waarin grootschalige woningbouwlocaties werden aangewezen.
- 7 Zie bijvoorbeeld het spannende plan *Nieuwe dorpen voor het Groene Hart* van bureau VISTA voor het Innovatienetwerk (2007).