

De Randstad

Zin en onzin van een concept

Zonneveld, W.A.M.

Publication date

2021

Document Version

Submitted manuscript

Citation (APA)

Zonneveld, W. A. M. (null). (2021). De Randstad: Zin en onzin van een concept., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-randstad-zin-en-onzin-van-een-concept/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De Randstad: zin en onzin van een concept

Wil Zonneveld

Gepubliceerd op website Gebiedsontwikkeling.nu

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-randstad-zin-en-onzin-van-een-concept/>

7 juli 2021

Een polycentrische stad, een geheel van keurig afgebakende steden rond een groen hart. Dat is de gedachte achter de Randstad. Hoogleraar Wil Zonneveld laat zien dat het concept Randstad alleen kon functioneren met een nationale overheid die zich actief bemoeide met ruimtelijke ordening. En nu is het te laat. “Zelfs als het zou komen tot een minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, dan mag daarvan de eerste jaren niet veel verwacht worden.”

Mijn leermeester, om deze goede oudhollandse term maar te gebruiken, Andreas Faludi heeft in zijn ontdekkingstocht naar het waarom van het (volgens hem) succes van de Nederlandse ruimtelijke ordening gewezen op het Randstad-concept. Ontstaan in de jaren vijftig heeft het decennialang gediend als richtinggevend concept voor de inrichting van het land ondersteund door omvangrijke, gesubsidieerde woningbouwprogramma's (groeikernen, Vinex-wijken), groenprojecten (waar ook veel rijksgeld in is gaan zitten), en nieuwe infrastructuur (idem).

Aan dit alles is een eind gekomen. Ruimtelijke ordening is gedecentraliseerd en daarvoor is omgevingsbeleid in de plaats gekomen, niet langer gestoeld op een helder, gearticuleerd beeld van de inrichting van het land. Het kan verkeren. Jarenlang, te beginnen in de jaren negentig, is de nationale overheid beschuldigd van een teveel omvattende, bestuurscentrische planningdoctrine. Nu daarvan niet langer meer sprake is ontstaat onrust, wellicht met uitzondering van partijen die grondposities in het buitengebied hebben verworven.

De redelijk nette inrichting van het land, gezien vanuit internationaal vergelijkend perspectief, lijkt teloor te gaan door een visieloze projectenplanologie waarbij kwistig wordt rondgestrooid met windmolenparken, datacentra, logistieke megadozen en plukken recreatiewoningen in vermaledijde, historiserende bouwstijlen. Zijn de oude schoenen te vroeg weggegooid? Is het Randstad-concept te vroeg ten grave gedragen zonder een alternatieve planningsdoctrine te bedenken, niet langer bestuurscentrisch maar uitnodigend en participatoir? Laten we eens naar de geschiedenis van het Randstad-concept kijken om te zien of daar wat van te leren valt voor planningsvraagstukken van vandaag de dag.

Miljoenen woningen

Wie ooit systematisch allerlei planologische nota's en rapporten uit verschillende tijdsperiodes heeft doorlopen, beginnend in de eerste naoorlogse jaren, ziet dat grofweg elke tien jaar de bouw van een miljoen woningen als grote ruimtelijke opgave genoemd wordt. Wat heet: twee miljoen woningen! Althans, dat dachten de opstellers van de adviesnota 'De Ontwikkeling van het Westen des Lands' uit 1958. Zo'n beetje de complete planologische en geografische voorhoede van die tijd was op de een of andere manier betrokken geweest bij het maken van dit rapport dat 1980 als tijdshorizon had. Omdat toen van ruimtelijke ordening op het hogere schaalniveau eigenlijk nog geen sprake was werd het nodige communicatieve geschut in stelling gebracht om de noodzaak daarvan te bepleiten. Ongetwijfeld het meest demagogische was een kaart van het westen des land waarop miljoenen woningen over de westelijke provincies werden uitgesmeerd, een heuse *zee van huizen*. De eerlijkheid gebied te zeggen dat ook wat meer genuanceerde scenario's in beeld werden gebracht.

Geleidelijk aan kreeg planning rigide trekjes

Waar dit toe leidde was de geboorte van een ver uitgewerkt structuurbeeld van de ruimtelijke inrichting van het westelijk deel van het land, waar de ruimtedruk het hoogst leek te zijn, inclusief het nog aan te leggen Zuidelijk Flevoland. Hier moest in de zuidwestelijke hoek een heuse Nieuwe Stad verrijzen en ook meer noordelijk, in Oostelijk Flevoland.

Dit structuurbeeld stond in het teken van een soort van rood-groen schisma: Randstad en Groene Hart. Het werd omarmd door de regering, hoewel het nog enige jaren zou duren vooraleer een uitvoeringsprogramma gereed was, gedragen door andere sectoren dan die van ruimtelijke ordening op nationaal niveau en provincies en gemeenten op decentraal niveau. Horizontale en verticale coördinatie werd dit later genoemd in beleidsanalyses. In de tussentijd ontstonden gespreid zee'tjes van huizen (en bedrijfspanden) en werd het landelijk gebied strak getrokken door een op stoom komende ruilverkavelingsmachine, waar (rijks)planologen enkel naar konden kijken.

Wat schuil gaat achter concepten als Randstad, Groene Hart en bufferzones en dat is eigenlijk belangrijker dan de concepten zelf, is de notie van ruimtelijke inrichting als *publieke waarde*. Hoe dat moet worden vormgegeven is dan een vraag van de tweede orde: welke overheid of overheden, met welk instrumentarium en met welke maatschappelijke actoren? Als ruimtelijke inrichting een publieke waarde is, of zou zijn, welk soort van ruimtelijke inrichting?

Antwoorden op deze vragen zijn niet in steen gebeiteld. Dat laat het Randstad concept ook zien. Het verhaal is misschien niet bij iedereen bekend, maar in feite is het Randstad-concept al vrij vroeg in de twintigste eeuw uitgevonden en wel in de jaren twintig. Het was Theo van Lohuizen die als eerste de Randstad cartografisch uitbeeldde, zonder de term als zodanig te gebruiken. Aanleiding was de hypothese dat verstedelijking buiten de stad, de term suburbanisatie bestond nog niet, zich rap aan het voltrekken was. Hij ging kijken waar in de drie westelijke provincies over een periode van 50 jaar, van 1869 tot 1920, sprake was van bevolkingsgroei en hoe sterk die groei was. Zo kwam hij op een bijna gesloten ring van steden en dorp rond een agrarisch gebied waar de bevolking niet of nauwelijks groeide. Het hele verhaal is te lezen in een boek over het levenswerk van Van Lohuizen, geschreven door Arnold van der Valk.

Plankaarten voltekenen impliceert nog geen zeggenschap over de ruimte

Was dat een probleem, verstedelijking buiten de (grote) stad? Ja, vond een bonte groep van planologen, stedenbouwkundigen en volkshuisvesters in de periode tussen de beide wereldoorlogen. Het zouden vooral de provincies moeten zijn die via gedegen gewestplannen leiding zouden moeten geven aan het verstedelijkingsproces. Alleen zij zouden voor concentratie kunnen zorgen, niet de afzonderlijke gemeenten want die werkten ieder voor zich. De wetgever vond dit een veel te drieste benadering: provincies in *the lead* werd veel te centralistisch bevonden. Gemeenten moesten het maar zelf oplossen en door samen te werken tot een regionale aanpak komen. Kortom, de door de planologische goegemeente voorgestelde governance werd afgewezen. Na de Tweede Wereldoorlog werd anders gedacht. De complete naoorlogse geschiedenis van de ruimtelijke ordening kan gelezen worden als een verhaal van gebundelde deconcentratie wat eigenlijk perfect past bij de notie van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Polycentrische verstedelijking als nieuwe ‘doctrine’?

Het verhaal over de planologie van de Randstad is lang en complex en is op allerlei plekken terug te lezen, bijvoorbeeld in een recent verschenen, Engelstalige bundel. Nu hierboven is vastgesteld dat het ontstaan van het concept van de Randstad uitdrukking is geweest van een besef dat ruimtelijke

inrichting een publieke waarde behelst, komt de vraag die in de titel van dit stuk staat nadrukkelijk in beeld.

Elk concreet beeld van de ruimte, elk concept, berust niet alleen op normatieve beginselen maar ook op empirische veronderstellingen. Het originele concept van de Randstad van Van Lohuizen, maar ook de ideeën die in de loop van de jaren vijftig ontstonden, zijn ronduit gezegd verouderd. Ze gaan uit van compacte, op zichzelf staande steden. Zo moesten Nieuwe Steden als Lelystad en later Almere ruimtelijk-functioneel gezien eigenstandige stedelijke centra worden. De werkelijkheid ontrolde zich anders. Dat werd ook opgepikt, niet alleen binnen de nationale overheid, maar ook bij provincies (lang niet altijd bij steden!).

Midden jaren zestig kwam een meer relationele visie op stad en verstedelijking op. Groeiende automobilititeit en de opkomst van *regionale* woon- en arbeidsmarkten gaven aanleiding tot planologische innovaties als het stadsgewest en nog veel grotere concepten als stedelijke zones die over het land zouden gaan uitwaaiëren. Uiteindelijk begon de planologische machine op volle toeren te draaien en beperkte zich niet langer meer, als het gaat om de nationale overheid, tot het westen van het land. Groeikernen en hun opvolgers, de Vinx-wijken werden ook elders gerealiseerd.

Geleidelijk aan kreeg planning rigide trekjes. We gaan dan richting eeuwwisseling. Er moesten contouren rond steden en groene ruimtes getrokken worden. Schier het hele land werd bedekt met beleidsuitspraken. Er kwam kritiek, veel kritiek. Op de achterliggende empirische veronderstellingen: ‘steden zijn niet compact’. Op de achterliggende sturingsfilosofie: het rijk gedraagt zich als de keizer zonder kleren. Plankaarten voltekenden impliceert nog geen zeggenschap over de ruimte.

Uiteindelijk onderging ruimtelijke ordening hetzelfde wat ook gebeurde met andere beleidsvelden: een terugtrekkende nationale overheid. Als ruimtelijke inrichting al een publieke waarde zou vormen dan zijn het decentrale overheden die hierover gaan. Niet het Rijk. Het Rijk wil wel meedoen in projecten en programma's, maar vooral als participant en niet als trekker. Hiermee is een einde gekomen aan wat veel Nederland *watchers* in het buitenland zagen als een uniek kenmerk: een ruimtelijke ordeningspraktijk dwars door (bestuurlijke) schaalniveaus, gestoeld op richtinggevende concepten over ruimtelijke inrichting en met een nationale overheid die een belangrijke rol inneemt. Dat werd als voor de hand liggend gezien in zo'n klein, dicht bevolkt land. Sir Peter Hall behoorde tot deze observanten. Mocht hij nog in leven zijn (hij overleed in 2014) dan zou hij ongetwijfeld ontsteld zijn over de huidige situatie.

Wat we vandaag de dag zien is een dominantie van een planologie van projecten

Wat we vandaag de dag zien, en zo is dit artikel begonnen, is een dominantie van een planologie van projecten, zonder veel achterliggende visie en zonder blijk te geven van een goede afweging dwars door ruimtelijke schaalniveau's. Is er behoefte aan een nieuw Randstad-denken en een nationale overheid die zich verantwoordelijk weet voor dit gebied? Dat valt nog maar te bezien. Ten eerste omdat aan de ene kant de Randstad veel te groot is, zowel politiek-bestuurlijk als voor wat betreft de ruimtelijke realiteit. Ruimtelijke vervlechting doet zich immers het sterkst voelen op het schaalniveau van wat vroeger werd aangeduid als de vleugels van de Randstad. Thans staan die bekend als metropoolregio's. Hierbij valt op dat Utrecht hier niet langer meer bij wordt gerekend, althans bij de 'noordelijke' metropoolregio. Utrecht stad en omgeving hebben zichzelf maar, uit armoede, tot een aparte metropoolregio uitgeroepen. Als de vijfde stad/stedelijke regio (Eindhoven) zich als zodanig kwalificeert kan nummer vier niet achterblijven, zo moet men gedacht hebben.

De Randstad is aan de andere kant veel te klein gevonden vanwege allerlei ruimtelijke vervlechtingen op hogere schaalniveaus, tot over de landsgrenzen richting België en richting Noordrijn-Westfalen. Dit perspectief staat bekend als Eurodelta. Vraagstukken zitten hier vooral in de ruimtelijk-infrastructurele hoek: grootschalige corridors, multimodale knooppunten en de enorme uitwaaiering van logistieke centra en de inmiddels spreekwoordelijke dozen.

Kortom, in de Randstad hebben we te maken met ruimtelijke opgaven die qua schaalniveau telkens weer anders zijn en op verschillende niveaus geadresseerd moeten worden. Dat zat ook in het oorspronkelijke Randstad-concept maar is teloor gegaan toen dit als ruimtelijk concept verdampte. De herinterpretatie van dit concept uit het midden van de jaren zestig, toen begrippen als stadsgewest en stedelijke zone voet aan de grond kregen, lijkt een nieuw leven te gaan leiden als *polycentrische verstedelijking*, of zo men wil: de polycentrische stad. [Als we een recent stuk op Gebiedsontwikkeling.nu volgen dan wordt dit de verstedelijkingsdoctrine voor de Metropoolregio Amsterdam \(MRA\)](#). De vraag is natuurlijk of de deelnemers aan dit samenwerkingsverband in staat zijn om een werkelijk gezamenlijk stedelijk programma te ontwikkelen of dat de *coalition of the willing* toch niet zo wilskrachtig is als gehoopt. De olifant in de metropolitane bestuurskamer wordt immers sinds jaar en dag gevormd door het vraagstuk van de verdeling van sociale woningbouw. Niet handig in de MRA is dat de Vervoerregio Amsterdam veel kleiner van omvang is omdat die immers is voortgekomen uit de voormalige stadsregio. En zo zien we hier dat het samenwerkingsverband Vervoerregio lid is van het samenwerkingsverband Metropoolregio. En dan is er in deze hoek van de Randstad ook nog het Bestuursplatform NZKG (Noordzeekanaalgebied) dat letterlijk dwarsstaat op de Metropoolregio. Dit alles impliceert dat polycentrische verstedelijking gestalte moet krijgen door middel van pluricentrische samenwerking. Zaak zal zijn om de agenda's strak en lenig te houden en het integraliteitsspoek buiten de deur te houden. Mag bij dit alles gerekend worden op een terugkeer van het Rijk als een betrokken actor? Zelfs als het in de coalitieonderhandelingen, die bij het schrijven van dit

stuk nog heftig en chaotisch verliepen, zou komen tot een minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, dan mag daarvan de eerste jaren niet veel verwacht worden. Daar is zoveel expertise verloren gegaan dat zelfs het maken van fatsoenlijke kaarten voor de Omgevingsvisie uitbesteed moest worden.