



Delft University of Technology

## Tussen droom en retoriek

### De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning

Zonneveld, W; Verwest, F

#### Publication date

2005

#### Citation (APA)

Zonneveld, W., & Verwest, F. (2005). *Tussen droom en retoriek: De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*. NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

#### 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.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.*

*For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*



# Tussen droom en retoriek

De conceptualisering  
van ruimte in de  
Nederlandse planning

NAi Uitgevers

Eerdere publicaties

<i>Het gras bij de buren. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland</i> Nico van Ravesteyn et al. (2005) ISBN 90 5662 481 4	<i>De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland</i> Segeren et al. (2005) ISBN 90 5662 439 2	<i>Tussenland</i> Frijters et al. (2004) ISBN 90 5662 373 7
<i>De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad</i> Van Dam et al. (2005) ISBN 90 5662 440 7	<i>A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation</i> Van Oort et al. (2005) ISBN 90 5662 445 8	<i>Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk</i> Dammers et al. (2004) ISBN 90 5662 374 5
<i>Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart</i> Pieterse et al. (2005) ISBN 90 5662 442 3	<i>Een andere marktwerking</i> Needham (2005) ISBN 90 5662 437 7	<i>Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte</i> Galle et al. (2004) ISBN 90 5662 372 9
<i>Verkenning regionale luchthavens</i> Gordijn et al. (2005) ISBN 90 5662 436 9	<i>Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2004) ISBN 90 5662 414 8	<i>De ongekende ruimte verkend</i> Gordijn (2003) ISBN 90 5662 336 2
<i>Inkomensspreiding in en om de stad</i> De Vries (2005) ISBN 90 5662 478 4	<i>Scenario's in Kaart. Model- en ontwerp-benaderingen voor toekomstig ruimtegebruik</i> Groen et al. (2004) ISBN 90 5662 377 x	<i>De ruimtelijke effecten van ICT</i> Van Oort et al. (2003) ISBN 90 5662 342 7
<i>Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex</i> Snellen et al. (2005) ISBN 90 5662 438 5	<i>Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands, Van Ravesteyn &amp; Evers</i> (2004) ISBN 90 5662 376 1	<i>Landelijk wonen</i> Van Dam (2003) ISBN 90 5662 340 0
<i>Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurerende werking van infrastructuur in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2005) ISBN 90 5662 459 8	<i>Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd</i> Hilbers et al. (2004) ISBN 90 5662 375 3	<i>Naar zee! Ontwerpen aan de kust</i> Bomas et al. (2003) ISBN 90 5662 331 1
<i>Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses</i> Dammers et al. (2005) ISBN 90 5662 458 x	<i>Ex ante toets Nota Ruimte</i> CPB, RPB, SCP (2004) ISBN 90 5662 412 1	<i>Energie is ruimte</i> Gordijn et al. (2003) ISBN 90 5662 325 7
		<i>Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland</i> Dammers et al. (2003) ISBN 90 5662 324 9

TUSSEN DROOM EN RETORIEK DE CONCEPTUALISERING VAN RUIMTE  
IN DE NEDERLANDSE PLANNING

Wil Zonneveld  
Femke Verwest

NAi Uitgevers, Rotterdam  
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag  
2005

## INHOUD

### Samenvatting 7

#### Inleiding

Conceptuele dynamiek 13  
Overzicht nodig 16  
Het ruimtelijk concept 17  
Onderzoeksopzet 21  
De structuur van dit boek 23

#### Om behoud van het landelijke

#### Inleiding: verschuivingen binnen kleine marges 27

#### Terugblik: geregleerde bebouwing, landbouw vrij spel

Landelijk wonen als parasitaire bebouwing 28  
Kernenhiërarchie 30  
De kleine kern 32  
Een primaat voor productieve landbouw 33  
Van scheiding naar verweving 35  
De afscheiding van natuur 37

#### Wonen op het land

Scheurtjes in het restrictieve beleid 38  
Het nieuwe, landelijke wonen 41  
Vernieuwing, maar met mate 44  
De ommezwaai bij het rijk 46

#### Nieuwe zoneringen: versmalde landbouw

Jaren tachtig, een eigen domein voor de landbouw 48  
De Nieuwe Verweving 50  
Tweedeling in de landbouw 52  
Nieuwe functies in oude, landelijke gebouwen? 55

#### Natuur, landschap en cultuurhistorie: een stapeling van concepten

Eindbeeldplanning 58  
Sleutelen aan een tegenvallend concept 60  
Fundamentele tegenstellingen 62  
Een conceptuele lappendeken 64

### Conclusies: dromen in het landelijk gebied 76

#### De gestructureerde stad

#### Inleiding: repeterende innovaties 73

#### Terugblik: de aaneengesloten stad

De voltooide toekomststad 74  
De ontdekking van de stad in nieuwe vormen 77  
Het krimpende stadsgewest 80  
Het stadsgewest wordt agglomeratie 83

#### Op zoek naar stedelijke structuren

Debatten rond alternatieven voor de  
compacte stad 87  
Nieuwe concepten voor stedelijke structuren 93  
De grenzen van het stedelijk netwerk 95  
Ontwikkelingen op provinciaal niveau 97  
Verwarring over netwerkconcepten 102  
Verstedelijking en infrastructuur 105

#### Stedelijke inrichting

De begrensde en gelede stad 107  
Huidige praktijk 111

### Conclusies: dromen van de stad 115

#### Een Hollandse metropool

#### Inleiding: zoeken naar samenhang 121

#### Terugblik: wereldstadstatus betwist

Nederland krijgt een metropool 123  
Het E-woord 127  
Nieuwe beelden van de wereldstad 129

#### Breuk I: de Westvleugel 132

#### Breuk II: de Deltametropool 137

**Vleugels** 149

**Conclusies: dromen over de metropool** 155

Concurrerende regio's

**Inleiding: binnenlandse concurrentiestrijd** 161

**Terugblik: het Westen en Overig Nederland**

De regionale kwestie 164

Herverdeling over Nederland 167

Van rechtvaardig naar doelmatig 171

De Randstad als nationale groeipool, maar ook spreiding 173

**Corridors en schakels: elke regio het middelpunt van de wereld**

Grenzen uit beeld 177

De Noordelijke ontwikkelings 179

De West-Oostas 182

Voorland 184

Begrensde ruimtelijke ordening 187

**Conclusies: dromen over positionering** 192

Synthese en discussie

**Tussen droom en retoriek** 197

**Ruimtelijke beeldvorming** 205

**Literatuur** 221

**Over de auteurs** 235

## SAMENVATTING

Deze studie wil inzicht bieden in de rol die concepten spelen in het Nederlandse ruimtelijk beleid op bovenlokaal niveau. Hiertoe worden de belangrijkste patronen besproken van conceptualisering in de ruimtelijke planning.

De analyse leidt tot de navolgende conclusies:

- Het in de ruimtelijke planning lang gekoesterde onderscheid tussen een stedelijk en een landelijk domein is aan het veranderen. Functies en activiteiten kunnen niet langer één op één aan de predikaten 'stedelijk' dan wel 'landelijk' worden gekoppeld. Niettemin bestaat een grote huiver om het onderscheid tussen stad en land volledig los te laten.
- De actuele stedelijke ontwikkeling vraagt erom te worden gezien vanuit een regionaal perspectief. Vanuit die gedachte is het concept *stedelijk netwerk* ontstaan. Dit lijkt vernieuwing, maar dat is schijn. Overheidsplanologen introduceerden veertig jaar geleden al het stadsgewest-concept. Anders dan toen bestaat er nu een voorkeur om het stedelijke netwerk te begrenzen. Daarnaast heerst op dit moment grote verwarring over wat onder een stedelijk netwerk kan worden verstaan. Het rijk gaat aan deze verwarring voorbij.
- Stedelijke en ruimtelijk-economische concepten worden gebruikt als leidraad voor de allocatie van rijksmiddelen. Veelal zijn zij vooral bedoeld om claims voor ruimtelijke investeringen te onderbouwen. Hun functie is dan niet primair conceptueel, maar instrumenteel.
- In de loop van bijna een halve eeuw beleidsmatig denken is drie keer bedacht dat de Randstad een metropool vormt. Maar na verschillende mislukte pogingen om de Randstad als metropool te definiëren, moet de conclusie luiden dat dit concept overtuigingskracht mist.
- Concepten aangaande de positie van regio's en provincies in wijder verband, zijn doorgaans gebaseerd op een zeer selectieve interpretatie van de ruimte. Waar veel geld op het spel staat en er een sterk geloof is in het sturingsvermogen van beleid, bestaat een grote gretigheid om communicatief alles uit de kast te halen. Het realiteitsgehalte van deze ruimtelijke concepten lijdt hieronder.
- Het ontwikkelen van ruimtelijke concepten zou directer gerelateerd dienen te worden aan concrete gebieden. Concepten zouden dan minder abstract worden en terugkeren naar wat een ruimtelijk concept in essentie hoort te zijn: een (streef)beeld van de ruimtelijke organisatie en inrichting van de samenleving. Mogelijk zou de herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening (wro) kansen hiertoe bieden.

#### *Vraag- en doelstelling van de studie*

Het afgelopen decennium zijn zoveel ruimtelijke concepten in omloop gebracht en weer aan de omloop onttrokken, dat voor velen het overzicht verloren is gegaan. Lange tijd bestond er een grote mate van consensus over ruimtelijke concepten. De snelle opeenvolging van concepten de laatste jaren en met name de politieke, vakwetenschappelijke en maatschappelijke druk om (nationale) beleidskaders te verzetten, wijst erop dat dit niet langer opgaat. Deze studie brengt de ontwikkelingen van de laatste tien à vijftien jaren in beeld van de conceptualisering van de ruimte in Nederland op nationaal en bovenlokaal niveau. Tevens wordt ingegaan op de interpretatie van deze conceptuele ontwikkelingen.

De analyse onderscheidt vier grote thema's die de Nederlandse ruimtelijke planning kenmerken:

- De inrichting van het landelijk gebied en de relatie tussen stad en land.
- De structuur en inrichting van stedelijke gebieden.
- De ruimtelijke structuur van de Randstad, met name de vraag of deze een metropool vormt.
- Het ruimtelijk-economisch functioneren van regio's en provincies in Nederland.

#### *De inrichting van het landelijk gebied: onderscheid stad-land nog immer belangrijk*

Het onderscheid tussen stad en land, decennialang een hoeksteen van de ruimtelijke planning, begint anders opgevat te worden. Provincies willen nieuwe woonconcepten realiseren, maar wel binnen het huidige patroon van dorpen en steden. Zo komen zij uit bij de conclusie dat stadsranden de ideale vestigingsplaats vormen voor landelijk wonen. Landelijk wonen wordt geperst in de gangbare systematiek van woonmilieus. Daarbij zit het vernieuwende element kennelijk in veel lagere normen ten aanzien van woningdichtheden.

Achter de concepten rond het bewoningspatroon schuilt een streven naar ruimtelijke diversiteit in het landelijk gebied. Gepoogd wordt deze diversiteit niet alleen te bereiken via het gangbare uitbreiden van bestaande bebouwde kommen ('blobbenstedebouw'). Maar de aanname dat bij vernieuwingen publieke waarden mede gefinancierd kunnen worden uit private baten, lijkt vooralsnog niet op te gaan.

Hoewel bepaalde concepten dus een beter beleidsinstrumentarium behoeven, is in het algemeen sprake van een teveel aan instrumentele concepten. Waar het gaat om natuur en landschap afzonderlijk en om beide in relatie tot de landbouw, bestaat er een stortvloed aan aanduidingen voor gebieden en deelgebieden waar specifieke beleidsinstrumenten worden ingezet dan wel beleidsregimes gelden. Hier liggen de beleidsconcepten, ruimtelijk gesproken, in een onnodig ingewikkeld en plaatselijk zeer dicht patroon over elkaar heen.

Tegelijk bestaan er prangende onderwerpen waarvoor geen ruimtelijke concepten of ruimtelijke strategieën zijn ontwikkeld. Dit geldt vooral voor de toekomst van gebieden waar nu nog de grondgebonden landbouw domineert. Hier ontbeert de ruimtelijke planning, met inbegrip van het ruimtelijke beleid van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, een krimpstrategie, een *planning for decline*.

#### *De structuur en inrichting van stedelijke gebieden: de netwerksamenleving behoudt structuur en vorm*

Een halve eeuw ruimtelijke concepten van de stad laat een duidelijk patroon zien. Aanvankelijk (jaren vijftig, begin jaren zestig) worden maatschappelijke ontwikkelingen als stedelijke deconcentratie en suburbanisatie genegerd. Er wordt vastgehouden aan het concept van de *geconcentreerde stad*. Vervolgens is sprake van een acceptatie van de ruimtelijke en functionele uiteenlegging van de stad, maar wordt sturing wel noodzakelijk gevonden. De planologische normen worden verpakt in het *stadsgewestconcept*.

In de jaren zeventig gaan strenge planologische normen steeds zwaarder drukken op ruimtelijke concepten en beleid. Maatschappelijke ontwikkelingen tenderen naar ruimtelijke schaalvergroting en schaaldynamiek, maar het ruimtelijk beleid van zowel het rijk als de provincies zet in op schaalverkleining. Normen gaan dus zwaarder wegen dan de werkelijkheid. Het dominante concept van de *compacte stad* ziet steden als 'bolletjes' die geen onderlinge relatie hebben, noch regionaal zijn ingebed.

In de jaren negentig ontstaat meer ruimte voor stedelijke concepten die inspelen op het feitelijk functioneren van ruimtelijke schaalvergroting en schaaldynamiek. Maar conceptuele vernieuwing vindt slechts ten dele plaats. Het concept van het stedelijke netwerk lijkt te berusten op een doordenking van de hedendaagse netwerksamenleving. Om te kunnen dienen als allocatieprincipe voor rijksbeleid, wordt het echter aan een schaalniveau gekoppeld en dus, qua werking, begrensd. Bovendien bestaan, de actuele provinciale plannen overziend, zeer uiteenlopende opvattingen over de inhoud van het stedelijk-netwerkkoncept.

#### *De ruimtelijke structuur van de Randstad: misplaatste wereldstadambities*

Het concept van de Randstad als metropool, als samenhangend stedelijk gebied dat in economisch opzicht niet onderdoet voor de grootschalige stedelijke gebieden elders in Europa, is maar liefst drie keer uitgevonden. Zodra het slecht gaat met de economie (eind jaren tachtig) of als een verheving van de internationale concurrentiestrijd wordt verwacht (jaren vijftig en negentig) steekt het *metropoolconcept* de kop op.

Na de eerdere mislukkingen van het dubbelconcept *Randstad/Groene Hart*, van de metropolitane ambities althans, en van het concept *Westvleugel* leek een derde poging, in de tweede helft van de jaren negentig, aanvankelijk kans van slagen te hebben: de *Deltametropool*. Dit concept staat of valt met de

totstandbrenging van een ontsluitingsstructuur van dezelfde kwaliteit als de metro- en railsystemen van Londen en Parijs. De voorstellen hiervoor (Rondje Randstad/Deltametro) halen het uiteindelijk echter niet. Op papier, in woord en in kaartbeeld, gaat het metropoolconcept thans als Randstad Holland door het leven. In de beleidswerkelijkheid van alledag is de metropool opgedeeld in vleugels. Toegepast op de Randstad herinnert het predikaat 'metropool' aan de nieuwe kleren van de keizer.

*Het ruimtelijk-economisch functioneren van regio's en provincies: geopolitieke verleidingen*

In Nederland heeft de overheid, net als in andere Europese landen, geprobeerd het ruimtelijke patroon van welvaart en werkgelegenheid te beïnvloeden. Hierbij is de aanname dat zij daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op dit patroon, ook via het indirect werkende voorwaardenscheppend beleid dat altijd in Nederland is gevolgd.

Regio's hebben er baat bij zich te positioneren als belangrijke schakel in ruimtelijk-economische relaties die delen van het Europese continent omspannen. Dit heeft veelal geleid tot claims voor de aanleg van infrastructuur. De vraag is echter of de relaties die deze infrastructuur zou moeten faciliteren, in werkelijkheid wel zo sterk zijn als wordt voorgesteld.

Meer dan een halve eeuw discussie over regionaal/ruimtelijk-economisch beleid vertoont een tweetal opvallende constanten. Ten eerste valt de snelle opvolging op van opvattingen over de ruimtelijk-economische structuur, zeker de laatste vijftien jaar. Een beeld van een economisch kerngebied met een omvang en omgrenzing van een Stedenring Centraal Nederland, wordt rimpelloos ingeruild voor het concept van bij elkaar een kleine twintig regionale en nationale stedelijke netwerken (Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening). Dit beeld wordt binnen één pkb-procedure opnieuw vervangen, nu door zes nationale stedelijke netwerken en dertien economische kerngebieden. Hierbij wordt de relatie tussen de laatste twee gebiedscategorieën niet goed uiteengezet. Zelfs ontbreekt een goede motivatie waarom er twee ruimtelijke concepten nodig zijn, beide gesitueerd in het stedelijke domein.

Een tweede constante is het gebruik van retoriek, in beeld en in geschreven taal. Conceptualisering neemt de vorm aan van geopolitiek. Ruimtelijk-economisch beleid, met zijn belofte van een 'pot goud aan het eind van de regenboog', doet menig bestuurder grijpen naar zwaar aangezette concepten over de beloftevolle positie van de eigen regio in groter verband.

*Tot slot: tussen droom en retoriek*

De ruimtelijke orde van vandaag is niet meer die van enige decennia geleden. Ruimtelijke complexiteit neemt toe terwijl ruimtelijke conceptvorming juist een vereenvoudiging van patronen en structuren vraagt. Als gevolg van deze complexiteit kan de conceptualisering van ruimte gemakkelijk afglijden naar

een overvloedig gebruik van retorische stijlfiguren en concepten, ook omdat daarmee geld te verdienen valt.

Conceptualisering van ruimte kan echter ook anders. Als ruimtelijke concepten directer worden gerelateerd aan concrete gebieden worden zij preciezer en minder abstract. Het belang van de conceptvorming op regionaal niveau neemt dan toe. Het rijk kan namelijk nooit de volledige Nederlandse ruimte kennen.

Ondanks het teveel aan concepten ontbreken op het ogenblik voor verschillende prangende ruimtelijke vraagstukken richtinggevende concepten. Dit geldt voor veel gebieden waar klassieke vormen van grondgebonden landbouw overheersen, maar ook voor het stedelijke domein. Het stedelijknetwerkkoncept leidt nog tot zoveel verwarring dat het nog geen volwaardig concept kan worden genoemd.

De afwezigheid van overtuigende, visionaire concepten heeft voor een belangrijk deel te maken met de veelal beoogde functies van doorwerking in nageschakelde besluitvorming (bijvoorbeeld streekplannen in relatie tot lokale bestemmingsplannen) en aantrekking van financieringsstromen. Mede hierdoor bestaat thans een *conceptueel tekort* met betrekking tot de ruimtelijke organisatie en inrichting van de samenleving. Mogelijk gaat de herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening (wro) leiden tot een andere wijze van conceptualisering van ruimte. Doordat de huidige functie van ruimtelijke plannen (streekplannen, nationale planologische kernbeslissingen) vervalt, krijgen ruimtelijke plannen, als de nieuwe wro van kracht wordt, alleen betekenis voor het overheidsniveau dat ze opstelt. Hierdoor komt meer ruimte voor open, visionaire concepten. Het komt er dan op aan deze ruimte wordt benut.

### Conceptuele dynamiek

*Ruimtelijke concepten kenmerken de Nederlandse praktijk*  
*Stedelijk netwerk, netwerkstad, Randstad Holland, Deltametropool, bufferzone, economisch kerngebied, Brabantstad, nieuw dorp, Ecologische Hoofdstructuur, concentratie, groenblauw raamwerk, veeverdichtingsgebied, ontwikkelingszones, corridor*: er zijn weinig beleidsterreinen waar zo kwistig met concepten wordt omgesprongen als dat van de ruimtelijke planning. Deze bloemlezing noemt maar een klein deel van de planconcepten die de laatste jaren aan het papier van nota's en plannen is toegevoegd. Er zijn verschillende verklaringen voor deze overvloed. Allereerst de centrale veronderstelling dat ruimtelijke ontwikkelingen te beïnvloeden zijn. Deze aanname ligt aan de wortels van ruimtelijke planning en ruimtelijke beleidsvoering. Vanuit dit perspectief gezien is het zinvol planconcepten te maken, streefbeelden te ontwikkelen voor de ruimtelijke structuur en de inrichting van de samenleving die zich makkelijk laten samenvatten in beknopte termen en (soms) pakkende metaforen.

Maar er zijn meer fundamentele oorzaken aan te wijzen voor dit overvloedig gebruik van planconcepten. De Nederlandse staat geldt als een voorbeeld van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbinnen elk overheidsniveau eigenstandige bevoegdheden heeft die in relatieve autonomie worden uitgeoefend. Het Nederlandse beleidstelsel op het gebied van de ruimtelijke ordening, zoals vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, draagt hiervan de sporen.

Dit stelsel biedt de mogelijkheid dat elk overheidsniveau zijn eigen planfiguren hanteert. De verhoudingen tussen deze plannen zijn niet simpelweg als hiërarchisch aan te duiden. Het gevolg is dat in de Nederlandse ruimtelijke planning veel overleg en communicatie tussen de verschillende bestuursniveaus noodzakelijk is. De praktijk in de ruimtelijke ordening voldoet dus in hoge mate aan typering van de Nederlandse samenleving als een consensusmaatschappij, een vergadermaatschappij of een overlegmaatschappij (Emans, Laskewitz & van de Vliert 1994). Een groot deel van het Nederlandse ruimtelijke beleid, vooral op nationaal niveau, is aan te duiden als indicatief beleid. Daarin spelen communicatie en het uitoefenen van overtuigingskracht door het werken met wervende en suggestieve ruimtelijke woorden en beelden een belangrijke rol (WRR 1998; Hajer & Zonneveld 2000: 341). Bij dit alles is het verschijnsel beleidsnota veel belangrijker dan bijvoorbeeld bij de zuiderburen, in Vlaanderen. Ten onzent speelt een groot deel van het politieke overleg zich op beleidspapier af. In Vlaanderen wordt, kort gezegd, enkel de resulterende consensus schriftelijk vastgelegd. Een grote hoeveelheid beleidsnota's en planconcepten is bij ons het gevolg, gestoeld op het geloof dat deze nota's, met



inbegrip van de daarin opgenomen concepten, ook werken, dat wil zeggen hun sporen trekken in de maatschappelijke werkelijkheid.

De historie van ruimtelijke planning en beleidsvoering speelt hierbij ook een niet te onderschatten rol. Ruimtelijk beleid is een zeer sterk geprofessionaliseerd domein, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor deskundigen. Het ruimtelijk ontwerpen en het ruimtelijk onderzoek behoren tot de belangrijkste disciplines. In deze disciplines is het traditie te denken in termen van conceptualisering van ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke patronen. Een ontwerpbare, tekenbare, te conceptualiseren ruimtelijke werkelijkheid hoort bij de intellectuele bagage van dominante groepen van professionals die in Nederland werkzaam zijn op het gebied van het ruimtelijk beleid. Buitenlandse planstelsels, gedomineerd door bijvoorbeeld juristen, worden veel minder gekenmerkt door deze ontwikkeling van ruimtelijke concepten en de verbeelding daarvan (zie Dühr 2005).

#### *Continue onrust over concepten*

De laatste tien jaar is de intensiteit van het conceptuele debat enorm toegenomen ten opzichte van de decennia daarvoor. Eigenlijk is al sinds de eerste helft van de jaren negentig sprake van een zeer woelige periode (zie ook Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000). De discussie intensiveerde zich toen op nationaal niveau de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX) werd 'geactualiseerd', zoals dit heette. Dit besloeg ongeveer de periode 1995-1998. Het was, historisch gezien, uniek dat in deze jaren allerlei departementen buiten VROM ruimtelijke concepten gingen bepleiten als alternatief voor de ruimtelijke concepten die de kern van de VINEX vormden. Dit was zo bijzonder omdat alternatieve, concurrerende concepten tot dan toe veelal binnenshuis werden gehouden en alleen achter de schermen besproken werden in formele en informele gremia, zoals de Rijksplanologische Commissie. Kennelijk vonden deze actief wordende ministeries, het ging om Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer & Visserij en Verkeer & Waterstaat, het nodig het publieke debat op te zoeken. Dit debat verliep buitengewoon levendig, zo niet heftig. Belangengroepen, zoals werkgeversorganisaties, namen hieraan deel, wat al bijzonder was, vooral omdat ook zij kwistig gebruik maakten van ruimtelijke concepten. Organisaties op het vlak van natuur en landschap lieten zich evenmin onbetuigd. De situatie destijds werd zelfs aangeduid als een 'balkanisering in conceptenland' (Witsen & Zonneveld 1996; zie ook Modderman 1998; Bureau Driessen 1999). Het ministerie van VROM zorgde ook zelf voor de nodige levendigheid door een eigen debat te organiseren, Nederland 2030 genoemd, dat door velen geïnterpreteerd werd als een signaal dat op termijn de inhoudelijke bakens op het vlak van ruimtelijk beleid verzet zouden gaan worden.

Deze onrust over de inhoud van het ruimtelijk beleid duurt voort tot op de dag van vandaag. De recente politieke en vakmatige discussie over de Nota Ruimte laat, om een voorbeeld te noemen, een weinig eenduidig beeld achter. Het rijk

heeft gesproken, maar is hiermee een einde gekomen aan het conceptuele gewoel? Enige jaren geleden werd van verschillende zijden (BNSP/NIROV/NVTL 1998; WRR 1998) gepleit voor het loslaten van nationale, zogeheten generieke ruimtelijke concepten, concepten dus die algemene richtsnoeren voor ruimtelijke ontwikkeling vormen en die niet voortkomen uit een ruimtelijke visie op een concreet, uniek gebied. Achtergrond hiervan was een groeiende irritatie over de centralistische taakopvatting van de nationale overheid, die weinig ruimte geeft, zo luidde de kritiek, voor een eigenstandige rol van andere overheden, hoewel dit wél het onderliggend principe van de WRO is. De Nota Ruimte van de regering geeft inderdaad uitdrukking aan een andere opvatting over de rol van de nationale overheid. De sturingsfilosofie van deze nota houdt namelijk onder meer in dat generieke concepten minder belangrijk gaan worden in het nationale ruimtelijke beleid. Dit heeft echter weer tot een tegenreactie geleid. Er is namelijk ook een vrees dat een minder geprononceerde rol voor de rijksoverheid ten koste zal gaan van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van het land. De parlementaire behandeling van de Nota Ruimte heeft deze vrees goed zichtbaar gemaakt. Zo drong de Tweede Kamer, met succes, erop aan het concept van de rijksbufferzones niet los te laten, zoals de bedoeling was. Dit concept, al sinds de jaren zestig onderdeel van het nationale ruimtelijke beleid, staat traditioneel voor een strak beleidsregime gericht op het onbebouwd houden van gebieden gelegen tussen grote steden, met name in de Randstad. De regering wenste dit concept in te ruilen voor het concept van het regionale park en het primaat voor beleidsontwikkeling bij de provincies (dit stond overigens ook al in de 'paarse' Vijfde Nota). Het regionale park is weliswaar ook een generiek concept, maar veel minder nationaal-regulerend dan de bufferzone. De teksten van de Nota Ruimte zijn in dit opzicht door toedoen van de Tweede Kamer aangescherpt in de richting van het behoud van bekende, generieke ruimtelijke concepten. Zij keren in feite terug tot de oude, meer centralistische beleidsfilosofie van de VINEX.

Zonder hiermee volledig recht te doen aan het (parlementaire) debat over de Nota Ruimte, is ontegenzeggelijk sprake van een vrees voor beleidsvernieuwing. Maar dit neemt niet weg dat er wel degelijk vernieuwende geluiden te beluisteren blijven, vooral in de hoek van het ruimtelijk ontwerpen en het ruimtelijk onderzoek, bij de professionals dus. Zo wordt gesteld dat de meerderheid van de actuele, vigerende ruimtelijke planconcepten uitgaat van herkenbare en derhalve afbakenbare stedelijke structuren en van een geprononceerd onderscheid tussen stad en land. Dergelijke concepten worden niet langer passend geacht bij de nieuwe, zogeheten relationele geografie die zich in Nederland en elders aan het ontwikkelen zou zijn. Relaties tussen plekken en activiteiten zijn uiterst complex geworden en gaan over verschillende ruimtelijke schaalniveaus heen. Het werken met simpele beleidscategorieën als stad en land miskent deze complexe en gelaagde ruimtelijke 'werkelijkheid' (Asbeek Brusse, Van Dalen & Wissink 2002). Volgens Boelens is het zelfs gedaan met de klassieke op plekken en gebieden gerichte planologie. Door de dominantie van netwerken en stromen zou planologie herontwikkeld moeten worden tot een fluviologie

(Boelens 2005). Het zijn maar snapshots van het huidige wetenschappelijke en vakmatige discours, dat moeiteloos met talloze buitenlandse literatuur-referenties zou kunnen worden toegelicht (een goede ingang voor het internationale debat biedt Healey 2004).

### Overzicht nodig

De centrale vraag van deze studie is de volgende: welke patronen van conceptualisering van ruimte tekenen zich af in de Nederlandse ruimtelijke planning? Getracht is een analyse bieden van de wijze waarop in het Nederlandse ruimtelijke beleid op bovenlokaal niveau de ruimte is en wordt geconceptualiseerd. Het afgelopen decennium zijn zoveel ruimtelijke concepten in omloop gebracht, en voor een deel weer aan deze omloop onttrokken, dat het overzicht, zo dit al bestond, voor velen verloren is gegaan. Eerder onderzoek heeft laten zien dat lange tijd sprake is geweest van een grote mate van consensus over ruimtelijke concepten (Zonneveld 1991a/b). De snelle opeenvolging van ruimtelijke concepten de laatste jaren en met name de politieke, vakwetenschappelijke en maatschappelijke druk om nationale beleidskaders te verzetten, lijkt te suggereren dat dit beeld niet langer meer opgaat. Deze studie brengt daarom de ontwikkelingen in beeld die de laatste tien à vijftien jaren in de conceptualisering van de ruimte hebben plaatsgevonden. Tevens wordt de vraag beantwoord hoe deze conceptuele ontwikkelingen kunnen worden geïnterpreteerd. Kortom, het primaire doel van de studie is overzicht en inzicht verschaffen in de overvloed aan planconcepten van de laatste tien à vijftien jaren.

Een manier om overzicht en inzicht te bieden is het onderscheiden van ruimtelijke planconcepten naar hun inhoud. Deze studie onderscheidt vier verschillende soorten concepten, die samenhangen met de grote thema's in de Nederlandse ruimtelijke planning.

- Het eerste thema betreft de inrichting van het landelijk gebied en de relatie tussen stad en land. Hier draait het vooral om concepten die gaan over de verhoudingen tussen landbouw, natuur en landschap en om concepten over (gewenste) bewoningspatronen in het landelijk gebied.
- Het tweede thema betreft de structuur en inrichting van stedelijke gebieden. Hierbij gaat het om concepten over de ruimtelijke opbouw van stedelijke regio's en de relaties tussen stedelijke gebieden.
- Het derde thema betreft de ruimtelijke structuur van de Randstad. Is de Randstad te beschouwen als één metropool, als een wereldstad? Wat betekent dit voor de verhoudingen tussen de steden binnen de Randstad, hun functies en hun onderlinge verkeersverbindingen?
- Het vierde thema, tenslotte, gaat over het ruimtelijk-economisch functioneren van regio's en provincies binnen Nederland. Wat is de ruimtelijk-economische positie van de verschillende delen van het land in wijder verband? Zoals nog ter sprake zal komen, blijken vooral de binnenlandse verhoudingen politiek uiterst gevoelig te liggen, de verhoudingen tussen het noorden, oosten en zuiden van het land vis-à-vis de Randstad.

Het maken van dit onderscheid tussen vier thema's vormt een eerste methode om inzicht te geven in de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning. De vier thema's komen overeen met de vier grote, analytische delen van deze studie. Binnen elk deel worden de ontwikkelingen van de laatste tien, vijftien jaar in een historisch kader geplaatst. Ook dit is gericht op het bieden van inzicht en overzicht. Deze historische inkadering van recente en actuele ontwikkelingen berust op de veronderstelling dat het actuele ruimtelijke beleid de erfenis van het verleden meedraagt.

Het doel van deze studie is een bestandsopname te bieden van het complete beleidsveld van de ruimtelijke ordening. Het gaat niet primair om het zichtbaar maken van de politieke krachten die inspelen op conceptualisering van ruimte. Dat kan eigenlijk alleen in de vorm van casusonderzoek gebeuren, onderzoek naar één of slechts enkele concepten of onderzoek naar de conceptualisering van een concreet gebied. Waar dit verhelderend werkt om bepaalde ruimtelijke concepten beter te begrijpen, is echter wel gebruik gemaakt van beschikbaar onderzoeksmateriaal naar het verloop van zulke conceptualiseringsprocessen. Dit gaat bijvoorbeeld op voor de discussie, enige jaren geleden, over *corridors*. Ook de analyse van concepten als *Randstad* en *Deltametropool* is voor een deel gebaseerd op voorhanden zijnd onderzoek naar het politieke steekspel rond deze concepten.

Gezien het brede doel van deze studie, het bieden van inzicht in de patronen van conceptualisering van ruimte in de Nederlandse ruimtelijke planning, heeft dit boek ook een zeer brede doelgroep. Aan de beleidskant loopt deze groep uit-een van degenen die hun eerste schreden zetten op het terrein van ruimtelijke beleidsvoering, zoals jongerejaars studenten planologie, tot de gepokte en gemazelde beleidsambtenaren. Overmeesterd door de dynamiek van de dagelijkse agenda wil ook bij laatstgenoemden nog wel eens het zicht verloren gaan op de herkenbare patronen van conceptualisering van ruimte. Daarnaast wil deze studie een bijdrage leveren aan het vakmatige (beroepsgroepen) en het wetenschappelijke debat over ruimtelijke conceptualisering.

### Het ruimtelijk concept

#### *Een omschrijving*

Ruimtelijk beleid is gestoeld op noties van ruimte, op normatief geladen interpretaties van ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke patronen. De reeks van concepten waarmee dit hoofdstuk begon, ontleend aan ruimtelijke plannen van de laatste jaren, laat dit goed zien. Ook in het verleden is dit zo geweest, aan het begin van de Nederlandse planningstraditie op bovenlokaal niveau, in de periode tussen de beide Wereldoorlogen. Heel kernachtig onder woorden gebracht geven ruimtelijke concepten streefbeeld van de inrichting en structuur van de ruimte. Een ruimtelijk planconcept geeft via woord en beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor, een overheid, aankijkt tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Ruimtelijke planconcepten,

zoals zij in dit project zijn opgevat, zijn politiek gesanctioneerd. Dit is de reden waarom in de definitie hierboven sprake is van een planactor.

#### *De verschillende gezichten van het ruimtelijk concept*

Het rijtje concepten waarmee dit hoofdstuk aanving, suggereert dat ruimtelijke concepten eenvoudig uit plannen, nota's en discussiestukken gefilterd kunnen worden. Even schudden, bij wijze van spreken, en de concepten liggen voor het oprapen. De werkelijkheid voldoet niet aan dit beeld, met name niet als heldere omschrijvingen van een concept worden gezocht of aanwijzingen over hun concrete implicaties (over het concreet 'detecteren' van concepten verderop meer). Dit is een gevolg van het feit dat concepten nogal wat verschillende rollen tegelijk kunnen spelen. Een rol op het vlak van kennis is een eerste. Ruimtelijke concepten berusten op een bepaalde interpretatie, een bepaalde perceptie van de ruimtelijke werkelijkheid. Planconcepten omvatten een reeks van empirische veronderstellingen, hypothesen, over hoe de ruimte functioneert, hoe deze is opgebouwd en welke krachten daarop inspelen. Planconcepten vormen principes over ruimtelijke organisatie (Healey 1997: 78). Een voorbeeld: het 'nieuwe' concept van het stedelijk netwerk (in het deel over de gestructureerde stad zal worden benadrukt dat de aanduiding nieuw niet klopt, al suggereren actuele beleidsstukken anders) beklemtoont dat steden niet als afzonderlijke grootheden moet worden gezien, maar deel zijn geworden van complexe stedelijke regio's, waarvan de verschillende delen ingewikkelde relaties met elkaar hebben. Een stad is geen lokaal, maar een regionaal, of zelfs landsdelig (Randstad) verschijnsel.

Een ruimtelijk planconcept is echter geen analytisch concept, het is niet bedoeld om te vertellen hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Het is normatief geladen, met opvattingen over wenselijke en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het concept van stedelijke netwerken zegt weliswaar dat een stad een ruimtelijk uiteengelegd verschijnsel is, maar dit houdt geenszins in dat overal verstedelijking en een uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag mag plaatsvinden. Integendeel, verstedelijking moet gebundeld worden op bepaalde plekken en in bepaalde gebieden. En bepaalde steden horen wel tot een netwerk en andere niet. Is niet langer de afzonderlijke stad af te bakenen, afbakening geldt wel voor de stedelijke regio: het stedelijke netwerk.

Het normatieve karakter van concepten betekent niet alleen dat wenselijke of te vermijden ontwikkelingen worden benoemd. Ook de overheid wordt een bepaalde rol gegeven of, beter nog, de verhoudingen worden aangegeven tussen verschillende overheidsinstanties, met name tussen overheidsniveaus. Volgens de Nota Ruimte, waarin het concept van het stedelijk netwerk prominent voorkomt, heeft de rijksoverheid een terughoudende rol. Het initiatief ligt bij decentrale overheden, bij provincies en afzonderlijke steden. Enkel in het geval van de Randstad en overige nationale stedelijke netwerken wil het rijk een grotere rol op zich nemen.

Ruimtelijke planconcepten dienen, zoals concepten in het algemeen, om te kunnen communiceren. Sommigen gaan zelfs zover om planning gelijk te stellen aan 'persuasive storytelling about the future' (Throgmorton 1992/1996). Ruimtelijke planconcepten zijn als het ware gecondenseerde verhaallijnen die een belangrijke rol spelen bij het opbouwen van coalities tussen partijen (Hajer 1995). Wat het meest opvalt binnen het concept van het stedelijk netwerk is de netwerkmetafoor: zaken, entiteiten, zijn ruimtelijk uiteengelegd, maar toch aan elkaar gekoppeld, zo suggereert dit concept. In het gebruik van deze metafoor zit ook een normatief element. De veronderstelling is namelijk dat de verschillende delen van het netwerk gezamenlijk een structuur vormen, dus onderlinge verbanden hebben. Maar is dit wel zo? Is het niet vooral een wensbeeld, ja misschien wel een droombeeld dat de onderdelen van wat als stedelijk netwerk wordt aangeduid zulke sterke onderlinge relaties hebben als het ruimtelijk beleid wil of vermoedt? Misschien bestaat wat als 'stedelijk netwerk' wordt aangeduid uit fragmenten die weinig of niets van doen hebben met elkaar en deugt de metafoor dus niet. Hoe dit ook zij, in ruimtelijke concepten komen bij uitstek metafoorgebruik en retoriek samen. Vele voorbeelden zullen in deze studie de revue passeren.

Als het gaat om communicatie, spelen binnen de ruimtelijke ordening twee talen een rol, twee bronnen van retoriek en verhalen vertellen: de verbale taal en de tekentaal. In beide talen zijn metaforen zeer belangrijk. Ruimtelijke concepten zijn, anders dan vele andere beleidsconcepten, altijd tekenbaar (Zonneveld 2005; zie ook Faludi 1996). Soms kan de concrete ruimte niet eens herkend worden, maar gaat het om symbolen, pictogrammen, iconen en dergelijke. Meestal bestaat de conceptuele tekentaal uit punten, lijnen en vlakken, als symbolisering van ruwweg de nodale, communicale en zonale structuur van een ruimte (Goedman & Zonneveld 1992). Vooral als krachtige visualiseringen worden gebruikt, kunnen ruimtelijke concepten vaak meer bijdragen aan het bereiken van politieke doeleinden dan juridische en financiële instrumenten (Kunzmann 1996). Om deze reden wordt ook wel gepleit voor een ruimtelijke planning zonder beelden (Van Eeten & Roe 2000). Het retorisch en daardoor manipulatief vermogen van ruimtelijke beelden is zo groot dat alleen daardoor bepaalde beleidsopvattingen de discussie gaan domineren. Andere opvattingen, bijvoorbeeld minder sterk gevisualiseerde concepten, krijgen dan geen, of veel minder ruimte.

In het ruimtelijk beleid worden, net als elders, instrumenten gehanteerd. Kenmerkend voor ruimtelijke beleidsvoering is dat deze beleidsinstrumenten vaak alleen gelden voor specifieke plekken of gebieden. Deze krijgen dan een bepaalde naam mee. Meestal worden de plekken en gebieden waar het om gaat, limitatief opgesomd en op kaartbeeld aangegeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor het actuele concept van het *Nationale Landschap*, waarvan er twintig worden onderscheiden. Een concept dat gepaard gaat met concrete gebiedsaanwijzing en de inzet van concrete beleidsinstrumenten, wordt in deze studie als een *instrumenteel concept* aangeduid. Het Nationaal Landschap is zo'n

concept, het stedelijk netwerk eigenlijk niet. Het vormt primair een visie op stedelijke structuren.

#### *Structuur, inrichting en positionering*

Om patronen van conceptvorming en conceptgebruik te onderscheiden zijn, als gezegd, in deze studie een viertal thema's onderscheiden en worden actuele ontwikkelingen in hun historische context geplaatst. Maar concepten kunnen niet alleen naar inhoud (zie het eerder gemaakte thematische onderscheid) worden ingedeeld, maar ook langs andere lijnen.

- Een onderscheid dat vaak in deze studie terugkeert, is dat tussen:
- Structuurconcepten of relationele concepten.
- Inrichtingsconcepten.
- Positioneringsconcepten.

In *structuurconcepten of relationele concepten* staan de samenhangen of relaties tussen ruimtelijke elementen op een bepaald schaalniveau centraal. Wat dit inhoudt hangt af van het schaalniveau. Op hogere niveaus gaat het bijvoorbeeld om stedelijke gebieden, concentraties van economische activiteiten (zoals mainports) en infrastructuurnetwerken (Van den Broeck 1994). In recente discussies over de structuur van de Randstad gaat het om de vraag of de Randstad als eenheid functioneert of, op basis van functionele relaties die als cruciaal worden gezien (bijvoorbeeld die tussen de woon- en de werkplaats), uit verschillende delen is opgebouwd: één *stedelijk netwerk* of verschillende *netwerk-steden*. Structuurconcepten zijn niet beperkt tot het stedelijke domein. Ook de *Ecologische Hoofdstructuur* kan als een relationeel concept worden aangeduid. Geïntroduceerd in de jaren tachtig werd getracht met dit concept het natuurbeschermingsbeleid op een andere leest te schoeien. Klassieke natuurbescherming, gericht op afzonderlijke gebieden en gebiedjes, zou niet werken als niet de ecologische relaties tussen gebieden in ogenschouw zou worden genomen.

Bij *inrichtingsconcepten* gaat het om de ruimtelijke inrichting, de concrete verschijningsvorm of de morfologie. Dit soort concepten heeft bijvoorbeeld betrekking op de specifieke ligging van bepaalde gebieden, de omgrenzing, de mate van bebouwing, de schaal en de vormgeving van bebouwing, het gebruik van die bebouwing en dergelijke. Het gaat, anders gezegd, over fysieke verhoudingen. In het geval van de Randstad worden concepten als *rijksbuffer-zones* en het *Groene Hart* gebruikt om aan te geven hoe de inrichting wordt gezien. Inrichtingsconcepten gaan gepaard met zonering.

In sommige gevallen beginnen concepten hun levensloop als structuurconcept om tenslotte gebruikt te worden als inrichtingsconcept. In de jaren zestig, bij de introductie ervan, fungeerde het stadsgewest als structuurconcept. Het concept gaf een beeld van de opbouw van een stedelijke regio: een centraal gelegen, grotere stedelijke agglomeratie met daaromheen een aantal kleinere stedelijke centra die voor bepaalde relaties en functies aangewezen waren op de centrumstad. Bij elkaar functioneerde dit geheel als: de concrete ligging van

bouwlocaties, dichtheden, ontsluiting en dergelijke. Uiteindelijk zou het oorspronkelijke structuurbeeld van een ruimtelijk en functioneel uiteengelegde stad, waar het met het stadsgewestconcept mee begon, naar de achtergrond verdwijnen. Er moest een nieuwe term bedacht worden (stedelijk netwerk) om dit denken weer te laten terugkeren in de ruimtelijke planning.

Bij *positioneringsconcepten* worden de grenzen van een plangebied (een regio, een provincie, het hele land) overschreden. Hierbij gaat het namelijk om visies op de plaats die een gebied inneemt in een grootschaliger ruimtelijke structuur (Williams 1996). Nederland-Distributieland, als concept niet meer expliciet aanwezig in thans vigerende plannen maar nog voortlevend in het concept van de mainport, is een voorbeeld van een positioneringsconcept: het geeft een beeld van wat wordt gezien als een dominante functie van Nederland in Europa. Zoals nog naar voren zal komen in het deel over concurrerende regio's, bevatten veel recente plannen geprononceerde positioneringsconcepten. Vooral provincies gebruiken deze concepten. De ruimtelijke beelden die worden ontwikkeld overschrijden niet alleen de provinciegrenzen, maar ook de schaal van Nederland. Zo wordt het Noorden des Lands (de drie noordelijke provincies) gesitueerd op een potentiële *ontwikkelingsas* die gelegen is tussen de Randstad en het noorden van Europa. In veel gevallen is het doel van positionering geopolitiek van aard, dat wil zeggen dat politieke doelen worden nagestreefd op basis van geografische argumentaties. Meestal gaat het om pleidooien richting rijk om bij te dragen aan infrastructuurontwikkeling. Positioneringsconcepten zouden als een bijzondere categorie van structuurconcepten kunnen worden onderscheiden omdat evenzeer relaties centraal worden geplaatst. Toch geven wij de voorkeur aan een terminologisch onderscheid. Ten eerste is kenmerkend voor positioneringsconcepten dat de ruimtelijke schaal van het betreffende plangebied wordt overschreden (van een streekplangebied, van Nederland als geheel in het geval van een nationale beleidsnota). Ten tweede spelen bij ruimtelijke positionering economische en financiële belangen een nadrukkelijke rol. Ten derde worden positioneringsconcepten ook gebruikt bij het ontwikkelen door politieke bestuurders van een territoriale identiteit voor de eigen regio (zie bijvoorbeeld Van Houtum & Lagendijk 2001).

#### Onderzoeksopzet

##### *De selectie van plandocumenten*

Ruimtelijke planconcepten, zoals zij hier zijn opgevat zijn politiek gesanctioneerd. Dit uitgangspunt heeft belangrijke gevolgen voor de aard van het onderzochte bronnenmateriaal. De geselecteerde planconcepten zijn afkomstig uit zogenoemde plandocumenten. Het kan hierbij gaan om plannen, nota's, discussierapporten, structuurvisies en dergelijke. Waar dit illustratief was om de wordingsgeschiedenis van een planconcept in beeld te brengen zijn ook rapporten van ambtelijke diensten in de analyse betrokken. Alles bij elkaar genomen heeft in dit project een analyse plaatsgevonden van het beleid, aan de hand van nagenoeg alle beleidsnota's en beleidsvisies op het gebied van de ruimte-

lijke planning van de afgelopen tien à vijftien jaar. Er is dus niet getracht het complete planologische debat te ontrafelen, met inbegrip van de meer vakmatige en wetenschappelijke debatten.

Qua schaalniveau is de ondergrens gelegd bij bovenlokale plannen. Lokale plannen hebben in de regel een van bovenlokale plannen afwijkende thematiek, waardoor de reeks van onderwerpen en ruimtelijke concepten wel erg breed zou worden. Van de bovenlokale plannen zijn om praktische redenen enkel provinciale plannen onderzocht. Plandocumenten die na februari 2005 zijn gepubliceerd zijn niet meer onderzocht.

#### *De selectie van ruimtelijke concepten*

Een plandocument is vaak een bont geheel van analyses, concrete beleidsuitspraken, schema's, tabellen, kaarten en dergelijke. Wat daarin aangemerkt kan worden als een planconcept, is vaak niet meteen duidelijk. Teksten vormen een eerste ingang voor het onderzoek, omdat de bovenlokale ruimtelijke planning vooral een vorm is van verbale planologie. Ruimtelijke planconcepten worden echter ook vaak ondersteund door beelden. Dit kunnen symbolen zijn zoals cirkels en pijlen. Vaak gaat het ook om abstracties van de ruimtelijke structuur van een bepaald gebied. Omdat plandocumenten niet vergezeld gaan van een lijst van planconcepten, kan de aanwezigheid van ruimtelijke beelden een eerste aanwijzing zijn dat we van doen hebben met een ruimtelijk planconcept.

Soms is in een plandocument een overzicht van gebruikte begrippen opgenomen. Dit kan planconcepten bevatten, maar dat is lang niet altijd het geval. Een dergelijk overzicht kan niettemin houvast bieden bij het zoeken naar concepten. Er zijn andere hulpmiddelen bij de selectie van planconcepten: legenda-aanduidingen bij kaarten, cursivering, titels van paragrafen en hoofdstukken, samenvattingen en dergelijke. Gebiedsaanduidingen blijken ook vaak ruimtelijke planconcepten te zijn: Nationaal Landschap, stedelijk netwerk, ontwikkelingszone enzovoort. Ook het telkens terugkeren van een bepaalde term kan een aanwijzing zijn dat sprake is van een ruimtelijk concept. Daarnaast zijn bij het analyseren van de plandocumenten telkens terugkerende vragen gesteld, gekoppeld aan de thematiek die in bovenlokale, ruimtelijke planning aan de orde is. Wat zijn bijvoorbeeld de opvattingen over de spreiding van bevolking en activiteiten in een gebied? Wat zijn de opvattingen over de onderlinge verhoudingen tussen stedelijke en niet-stedelijke ruimten (de verhouding rood versus groen)? Hoe wordt gedacht over de stimulering van economische ontwikkeling en waar dan? Hoe wordt gedacht over de functies in het landelijk gebied en hun onderlinge verhoudingen? Welke concepten worden gebruikt om greep te krijgen op de structuur en inrichting van de Randstad en de positionering in wijder verband?

Hiernaast zijn ook nog andere methodische regels voor het detecteren en selecteren van ruimtelijke concepten gebruikt. Planconcepten hebben in de ruimtelijke planning een tussenpositie. Aan de ene kant van het spectrum

staan doelstellingen en probleemstellingen, aan de andere kant instrumenten en maatregelen. Met name het onderscheid tussen doelstellingen en concepten is niet altijd even eenvoudig. Zo is ruimtelijke kwaliteit geen concept maar een doelstelling. Omdat planconcepten altijd gaan over de ruimtelijke organisatie van een gebied, zijn concepten in principe te verbeelden, dat wil zeggen uit te drukken in een *visuele* taal, ook al heeft de betreffende planactor dit achterwege gelaten. 'Ruimtelijke kwaliteit' zegt op zichzelf nauwelijks iets over de organisatie van de ruimte, 'stedelijk netwerk' bijvoorbeeld wél.

In de *verbale* taal geeft het volgende houvast. Veel ruimtelijke planconcepten hebben de gedaante van metaforen. Met een metafoor wordt een betekenis van het ene domein overgedragen naar het andere. Omdat het in de ruimtelijke planning meestal gaat om complexe probleemsituaties, grijpt men vaak naar dit doeltreffende, cognitieve hulpmiddel. Voorbeelden van metaforen zijn het hart, de corridor, het netwerk, de knoop, het raamwerk, de vleugel, de ring, de driehoek, de vierhoek enzovoort.

#### *In kaart brengen van conceptuele patronen*

Het identificeren van patronen van conceptontwikkeling en conceptgebruik vormt een cruciale onderzoeksvraag voor deze studie. Hiervoor is het nodig om in overzichten ruimtelijke concepten in verband met elkaar te brengen. Dit is hierna als volgt gedaan. Op zowel het nationale als het provinciale niveau (alle twaalf provincies) is het laatste en het voorlaatste plan onderzocht. In het algemeen zijn vooral formele plannen en beleidsnota's onderzocht. Dit criterium is echter flexibel gehanteerd, in die zin dat ook niet politiek bekrachtigde beleidsvisies zijn onderzocht, bijvoorbeeld discussienota's van colleges van gedeputeerde staten, die als opstap fungeren naar een herziening van het vigerende streekplan of omgevingsplan. In uitgebreide schema's zijn de ruimtelijke concepten bijeengebracht. In deze schema's is een splitsing aangebracht tussen de concepten uit de meest recente plandocumenten en de voorafgaande generatie. Voor het enige gebied dat concreet is onderzocht, de Randstad, is een iets afwijkende aanpak gevolgd. Schema's zijn geconstrueerd voor groepen van plandocumenten en deze schema's zijn ingebed in een analyse van ontwikkelingen en verschuivingen. Dit basismateriaal is, vanwege de grote omvang, niet in dit boek opgenomen.

#### **De structuur van dit boek**

De indeling van deze studie sluit aan bij de vier grote thema's die de Nederlandse ruimtelijke planning op bovenlokaal niveau kenmerken:

- Het eerstvolgende deel heeft als titel meegekregen 'om behoud van het landelijke'. Dit deel behandelt de inrichting van het landelijk gebied en de relatie tussen stad en land.
- Het daaropvolgende deel, 'de gestructureerde stad', gaat over concepten met betrekking tot de structuur en inrichting van stedelijke gebieden.
- Het deel daarna, 'een Hollandse metropool', betreft de ruimtelijke

structuur van de Randstad en met name de vraag in hoeverre de Randstad één metropool vormt.

- Het vierde en laatste analytische deel gaat over het economisch functioneren van regio's en provincies binnen Nederland. Het heeft als titel 'concurrerende regio's' meegekregen.

Elk deel kent zijn eigen indeling in hoofdstukken. Na een inleiding volgt telkens een hoofdstuk waarin wordt teruggeblikt op tientallen jaren van conceptontwikkeling en conceptgebruik. Dit historiserende hoofdstuk wordt gevolgd door een aantal hoofdstukken die de actualiteit van de laatste tien, vijftien jaren in beeld brengen.

Het laatste deel van deze studie geeft een synthese van het voorafgaande en mondt uit in een aantal conclusies.

# Om behoud van het landelijke

### Inleiding: verschuivingen binnen kleine marges

‘Het landelijk gebied wordt zoveel mogelijk gevrijwaard van functies die daar niet thuishoren.’ Kernachtiger kan de dominante visie op de inrichting van het landelijk gebied in Nederland niet worden samengevat. Het citaat komt uit het Streekplan Gelderland van 1996. De jongste generatie van ruimtelijke plannen (streekplannen, omgevingsplannen, verschillende nationale plannen) laat echter een verschuiving zien, al gaat het hier vooralsnog om kleine veranderingen. Zichtbaar worstelen de jongste plannen namelijk met de vraag hoe ‘landelijkheid’ kan worden behouden nu de economische kracht van de grondgebonden landbouw afneemt. Welke nieuwe functies mogen zich in het landelijk gebied gaan vestigen? Welke vorm neemt het landschap aan? Kan het wonen in het landelijk gebied worden toegelaten en, zo ja, in welke mate en in welke vorm? Hoe ziet het land eruit in een samenleving die eigenlijk puur stedelijk is?

Dit deel laat zien dat de Nederlandse ruimtelijke ordening zeker niet toe is aan het loslaten van het onderscheid tussen een ruraal en een urbaan domein. Dat dit onderscheid nog immer zo nadrukkelijk aanwezig is, is eigenlijk het meest opvallende aan de jongste generatie van ruimtelijke plannen. Het maakt in dit verband ook niet uit hoe sterk verstedelijkt een regio of provincie is. Het benadrukken van het behoud van ‘landelijkheid’ – naast platteland momenteel dé dominante term – uit zich wel op verschillende manieren. In een matig verstedelijkte provincie als Friesland gaat het vooral om de vraag of en hoe het wonen buiten de bebouwde kommen zich zou kunnen ontwikkelen. Zo wordt in een recent beleidsstuk benadrukt dat weliswaar ‘positief ingespeeld’ moet worden op de behoefte aan landelijk wonen, maar dat er wel grenzen zijn: ‘Van een ‘uitverkoop’ van het Friese landelijke gebied kan geen sprake zijn! Met verspreiding van veelsoortige woningen over het landelijk gebied, zal ... al snel sprake zijn van een waarneembare en voelbare aantasting van de groene open buitenruimte. En die buitenruimte is juist de belevingsruimte van ons allemaal.’ (Kadernota Streekplan Fryslân 2004: 70) Dit leidt tot de paradoxale conclusie dat de vraag naar ‘exclusief landelijk wonen’ zoveel mogelijk bij die stedelijke centra zal moeten worden opgevangen. Die vraag is immers afkomstig uit diezelfde centra. Landelijk wonen in een stedelijke setting dus.

De hedendaagse opvattingen over landelijkheid laten zich groeperen rond drie thema’s:

- Allereerst het thema waarop hierboven al een voorschot is gegeven, namelijk dat van *het wonen*. Het betreft hier slechts één functie, maar het



is wel de functie die altijd erg gevoelig heeft gelegen als het gaat om de inrichting van het landelijk gebied.

- Het tweede thema kan als *zonering* worden aangeduid. Dit is een algemeen begrip, dat de betekenis heeft van het geven van richtlijnen voor het gebruik van grond. Er is echter ook een smallere betekenis die, als het gaat om de term, te herleiden is tot de Nota Landelijke Gebieden uit de jaren zeventig, onderdeel van de omvangrijke Derde Nota. Zonering in deze, meer beperkte betekenis gaat over de krachtsverhoudingen tussen landbouw en andere grondgebonden landelijke functies, vooral natuur en landschap.
- Het derde thema, gerelateerd aan zonering, betreft de talloze concepten die betrekking hebben op natuur en landschap. Kenmerkend voor de Nederlandse planningpraktijk is dat deze laatste groep van concepten een zeer sterk sectoraal karakter heeft, vooral de natuurconcepten. Achterliggend doel is namelijk om gebieden te onttrekken, vooral aan de dynamiek van de landbouw en, wat minder, aan die van de meer intensieve vormen van recreatie. Dit is ingegeven in de hoop c.q. verwachting dat daardoor de ecologische dynamiek gaat domineren, waardoor de aanwezige natuur kan blijven voortbestaan, ja zelfs nieuwe natuur gecreëerd kan worden. Want als er iets kenmerkend is voor het Nederlandse landschap sinds de vroege decennia van de vorige eeuw is het de idee dat het landschap kneedbaar (Andela 2000).

Deze drie thema's vormen de hoofdmoot van dit deel. Voordat de meest recente periode aan bod komt, wordt beknopt teruggeblikt om continuïteit en verandering scherper in beeld te krijgen.

## Terugblik: geregleerde bebouwing, landbouw vrij spel

### Landelijk wonen als parasitaire bebouwing

Vandaag de dag kan geen ruimtelijk plan of beleidsnota worden opengeslagen of er wordt – in veelal ronkende bewoordingen – over landelijk wonen gesproken. Het is eigenlijk zonder precedent dat makelaarstaal zo kwistig gebruikt wordt in voor de rest keurige planologische literatuur. Er moet kennelijk positief over dit Nieuwe Wonen geoordeeld worden, al is, zoals we zullen zien, ambivalentie aan de kant van bestuurders en politici troef.

Driekwart eeuw geleden sprak een bonte coalitie van stedenbouwkundige, natuurbeschermers en esthetici, de plaatsten verenigd in de in 1911 opgerichte Bond Heemschut, ook al over landelijk wonen, maar dan in veel minder vleien-de termen. Voor hen ging het namelijk om parasitaire, ja zelfs onhygiënische bebouwing. Het was een tijd dat het wonen buiten steden en dorpen als ruimtelijk verschijnsel begon op te komen, in feite de eerste keer in de twintigste eeuw dat zich suburbanisatie op wat grotere schaal begon voor te doen. Het ging om een bont geheel van woningtypen en woonomgevingen, van ogenschijnlijk

willekeurig rondgestrooide villa's in Het Gooi tot armoedige mijnwerkerswoningen in Zuid-Limburg. Ruimtelijk viel deze vroege variant van landelijk wonen sterk op. Er ontstonden niet alleen woonmilieus die vandaag de dag nog hogelijk worden gekoesterd. Waar destijds vooral tegen te hoop werd gelopen, was bebouwing in de vorm van linten langs wegen of, wat nog erger werd gevonden, bouwsels die in een gespreid patroon over de buitenruimte werden gestrooid, vaak niet eens aan wegen gelegen.

De bezwaren die tegen de 'planloze uitbreiding van de bebouwing' (Van der Valk 1982: 78) werden ingebracht, waren veelvuldig en divers. Zo zouden bebouwingspatronen ontstaan die niet erg functioneel waren voor overheidsdiensten als postbezorging, watervoorziening, riolering, politietoezicht of brandweer. 'Onhygiënisch' waren vooral de woningen die wat dieper in het landelijk gebied lagen, zomaar op een kaveltje. Deze hadden geen waterleiding en dus ook geen watercloset. Voor een belangrijk deel ging het inderdaad om krotwoningen en hutten van onder anderen landarbeiders en turfstekers. Een argument van een heel andere orde was dat in een sterk gespreid bewooningspatroon de dorpsgemeenschap zou gaan verwateren. Alleen als mensen vlak bij elkaar zouden wonen, zou de territoriale grondslag voor het ontstaan van maatschappelijke binding kunnen worden gevormd.

Maar voor alles was de 'ontsiering' van de natuur en het landschap een doorn in het oog van ruimtelijke ordenaars. Terstond zouden wettelijke belemmeringen moeten worden opgeworpen. Naast deze verbodspanologie moest ook een positief werkend instrument gebruikt worden, namelijk de opstelling van degelijke uitbreidingsplannen. Dan zou immers een alternatief geboden kunnen worden voor het wilde, gespreide wonen; vandaar de hierboven aangehaalde, negatieve aanduiding van planloze uitbreiding. En, omdat van plannen weer andere plannen moeten komen (Van der Cammen & De Klerk 1986), zouden deze lokale plannen binnen streekplannen op elkaar moeten worden afgestemd. En dit alles zou moeten worden bekroond door een nationaal plan (De Ruijter 1987).

De pleidooien van de planologen van het eerste uur, van wie velen verenigd waren in het in 1917 opgerichte Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw – het NIVS, de voorloper van het huidige NROV – waren opvallend succesvol. Dit valt te meer op omdat ruimtelijke ordening nog nauwelijks bestond. Het opstellen van bestemmingsplannen voor het buitengebied, thans het belangrijkste instrument om ongewenste bouwwerken tegen te gaan, was nog niet verplicht. Regionale plannen bestonden ook nog niet. Vanaf de jaren dertig kwamen er wel allerlei streekplanstudies, maar die konden niet makkelijk worden omgezet in beleid (Van der Cammen & De Klerk 2003: 151). Dit waren vooral documenten waarin veel werd geteld, tot en met de legproductie van kippen. Aan het trekken van beleidsconclusies kwamen de meeste streeksociografen niet toe.



De combinatie van zakelijke argumenten – en ook het argument van de verwatering van de dorpsgemeenschap klonk destijds nog behoorlijk zakelijk – en de inzet van slogans en metaforen bleek niettemin uiterst effectief. Het verschijnsel van de parasitaire bebouwing werd zo redelijk effectief de kop ingedrukt, voor een deel doordat in 1937 een ‘Verkeerswet tegen lintbebouwing’ van kracht werd. Dat opzwepend planologisch taalgebruik van alle tijden is wijst de volgende reeks concepten uit, terug te vinden in tal van streekplanstudies en onderzoeksrapporten: *centralisatie, concentratie, concentrische uitbouw, gave kern, kernvorming, komvorming, rationele uitbreiding en stelselmatige bebouwing* (Zonneveld 1991a: 140). Tegenover deze gloedvolle termen, deels met een hoog metaforisch gehalte, stond de verwoording van het kwaad: parasitaire en onhygiënische bebouwing. Als parasitair werden ook al die kleine gemeenten gezien die exorbitant grote uitbreidingsplannen (Van der Burg 2004) opstelden om financieel te profiteren van de trek naar de stad.

Achteraf gezien kan worden vastgesteld dat de Nederlandse ruimtelijke ordening haar historische wortels voor een belangrijk deel ontleent aan het verzet tegen bebouwing die parasiteert op de publieke buitenruimte, om hedendaagse terminologie te gebruiken (zie ook Lörzing 2004 en met name: Van der Valk 1982: 75 e.v.). De negentiende eeuw kende reeds zijn natuurbeschermers. Maar wat toen niet gebeurde, vond wel plaats in het interbellum, namelijk het opzetten van een stelsel van overheidsbemoeienis ter wille van het veilig stellen van publieke waarden. Het concept van een *concentratie* van bebouwing in herkenbare, afgebakende dorpskommen kan, eveneens achteraf gezien, voor de inrichting van Nederland één van de meest bepalende denkbelden worden genoemd. Het is een concept dat door velen werd onderschreven en dat daardoor, qua herkomst, niet aan één persoon of instelling is te verbinden. Het valt meer op het conto van een beweging te schrijven, gedragen door het NIVS.

De doctrine van het aaneengesloten dorp houdt stand tot op de dag van vandaag. De consequenties worden echter niet altijd even positief gevonden. In plaats van met lintbebouwing zijn veel dorpen nu verrijkt geraakt met grote ‘blobben’ nieuwbouw, waardoor de historische structuur van het vroegere dorp niet altijd meer zichtbaar is. Vooral de veelal uit witte baksteen opgetrokken buurtjes, goed zichtbaar temidden van groene weilanden, moeten het in de discussie ontgelden. Ook hier hebben de tegenstanders gekozen voor een biologische metafoor, met reminiscenties aan de parasitaire bebouwing uit het interbellum. Thans wordt het predikaat ‘witte schimmel’ gehanteerd om de nodige taalkundige overtuigingskracht uit te oefenen. Deze witte schimmel ligt vooral in de drie noordelijke provincies erg gevoelig, getuige de semi-permanente discussie hierover in bijvoorbeeld het tijdschrift Noorderbreedte.

### Kernenhiërarchie

Van de concentratie van bebouwing in kernen naar de verdeling over kernen is een stap die na de Tweede Wereldoorlog is gezet. Bij ons is de ruimtelijke

ordering decennia lang overheerst geweest door één van de invloedrijkste concepten uit de gehele geschiedenis van de ruimtelijke ordening, in binnen- en buitenland, namelijk de *hiërarchie der kernen*. Dit concept gaat terug tot de theorie van centrale plaatsen van de Duitse geograaf Walter Christaller, wiens bekende boek hierover in 1933 werd gepubliceerd. Christaller confronteerde de Nederlandse vakwereld met zijn theorie door een voordracht tijdens het Internationaal Geografisch Congres van 1938 dat in Amsterdam plaats vond (Bosma 1993: 323). Zijn theorie werd een heus ruimtelijk planconcept bij de bepaling van het nederzettingenpatroon in de Noordoostpolder (Hemel 1994: 164). De toepassing alhier zou oer-Hollands uitpakken. Het aantal benodigde kernen werd namelijk niet alleen gebaseerd op bevolkingsvoorberekeningen, maar ook op maximaal wenselijk geachte fietsafstanden. Dit leverde een betrekkelijk fijnmazig patroon van tien dorpen op, met Emmeloord als centrale kern. Dit nederzettingensjabloon zou ook op de volgende polder worden toegepast. Maar door de mechanisatie in de landbouw waren minder landarbeiders nodig en dus zou de nieuwe polder door minder mensen bewoond gaan worden. Maar wellicht minstens zo belangrijk was dat in de polder de bromfiets een populair vervoermiddel werd. Het zou niet de laatste keer zijn dat een ruimtelijk concept onderuit gehaald zou worden door een overschakeling van maatschappelijke relaties op bereikbaarheid in plaats van nabijheid.

Ondanks het gegeven dat het concept van de kernenhiërarchie in de *tabula rasa* situatie van de IJsselmeerpolders danig moest worden aangepast aan veranderende maatschappelijke omstandigheden, begon het concept niettemin aan een opmars in de Nederlandse ruimtelijke ordening van het oude land. Het werd alleen opgeschaald, vanwege de vergroting van maatschappelijke verbanden. Niet langer vormden de kleinste dorpen het onderste niveau in de na te streven kernenhiërarchie, dit werden grotere, stedelijke dorpen. In de jaren zestig werden hier nogal rigoureuze consequenties aan verbonden. De verwachting was namelijk dat in de kleinste bebouwingskernen – aan de onderkant van de hiërarchie – voorzieningen niet meer in stand zouden kunnen worden gehouden. Deze kernen zouden derhalve niet meer leefbaar zijn en afsterven. In hedendaagse termen gesteld: het werd onvermijdelijk geacht dat landelijk wonen uit delen van Nederland zou verdwijnen. Plattelandsbewoners zouden immers een stedelijk voorzieningenniveau wensen en dat kon enkel in grotere *streekcentra*. Het was dus onvermijdelijk, zo verwachtten de modernistisch ingestelde provinciale en rijksplanologen, dat het bewoningspatroon op het platteland meer geconcentreerd zou worden. In de Tweede Nota van 1966 spreekt de regering van een ‘pijnlijke selectie’ van dorpen die niet meer zouden kunnen groeien, pijnlijk omdat de bewoners wel aan hun dorpen gehecht zijn (Tweede Nota 1966: 96). Verscheidene provincies, vooral in het noorden van het land, ontwikkelden plannen waarin *hoofddorpen* werden aangewezen, met als tegenhanger reeksen van *probleemdorpen* en *verdwijnende kernen*. Daar zou de overheid haar handen vanaf trekken.

## De kleine kern

In het maatschappelijke klimaat van de jaren zeventig werd een afstandelijke overheid onacceptabel gevonden. Het concept van de *kleine kern* kwam op. Dit mocht zich al snel verheugen in een grote politieke, maatschappelijke én wetenschappelijke belangstelling, min of meer parallel aan de opkomst van het buurtconcept in de stedelijke planning. Zeer invloedrijk werd het proefschrift van Groot (1972), ‘Plattelandskernen in de Nederlandse samenleving’. Deze Wageningse socioloog wees erop, en hij ging hier voor wat betreft onderzoek niet over één nacht ijs, dat de bewoners van kleine kernen sociaal en emotioneel enorm aan hun dorp gebonden waren. Vanaf dat moment ‘mochten’ de kleine kernen ineens weer blijven voortbestaan: deze landelijke vorm van wonen werd nu stukken vriendelijker door de overheid bejegend. Tegelijkertijd deed in het verstedelijkingsbeleid het *bundelingsconcept* zijn intrede. Zoals de bewoners van kleine kernen niet langer uit hun dorp zouden moeten verdwijnen, met als gevolg dat de overheid haar beleid moest aanpassen (subsidies voor streekvervoer, aangepaste normen voor de minimale omvang van scholen en dergelijke), zo moest de stadsbewoner ook niet worden gedwongen om over te lopen door al te drastisch uitgevoerde stadsvernieuwing (sloop en reconstructie). De verschillende beleidsuitgangspunten werden met elkaar verzoend door een zeer minutieuze verdeling van woningbouw over het provinciaal grondgebied. Het overkoepelende concept is nog steeds de hiërarchie der kernen, maar drastisch aangepast aan zowel de top als de basis van de kernenpiramide.

In de meeste gevallen gingen provinciale besturen zeer ver in het aangeven van de vrijheidsgraden die gemeentebesturen hadden in het bepalen van de uitbreidingsmogelijkheden van kernen. Zo werden in Utrecht in de jaren zeventig zeer gedetailleerd de vijf categorieën woningzoekenden omschreven ten behoeve waarvan gemeenten zouden mogen bouwen. Het was een methodologie die nogal misplaatst werd aangeduid als de Vijf Vinger Theorie, kennelijk om deze beleidsaanpak een wetenschappelijk aureool te geven. Aan de hand van lijsten woningzoekenden die de gemeenten dienden te overleggen, bepaalde het Utrechtse provinciebestuur welke ruimte er was voor dorpsuitbreiding.

Probeerde hier de provincie stedelijke overdruk te geleiden, in Friesland ging het meer om de vraag hoe om te gaan met onderdruk. Van alle provincies ging in de jaren tachtig Friesland het verst in het bieden van woningbouwmogelijkheden in de allerkleinste kernen (Zonneveld 1991a: 148). In het streekplan van 1982 werd zelfs gesteld dat de *spreiding* van stedelijke elementen over het platteland positief beoordeeld zou moeten worden in het licht van het kwijnend bestaan van een groot aantal dorpen. Andere provincies gingen minder ver. Niettemin is in de jaren zeventig en tachtig vrijwel nergens een kleine kern op slot gegaan, ook niet in het westen van het land waar de (beleids)druk om open ruimten in stand te houden toch erg groot was. Door Glasbergen en Simonis (1979; geciteerd in Van der Cammen & De Klerk 2003: 287) is dit mechanisme haarscherp onder woorden gebracht: ‘In de gedachtenwereld van de lokale bestuurders

is dorpsuitbreiding een zinvolle ruimtelijke invulling van enkele hectaren grond, zonder dat daarmee het landelijke karakter van de kern aangetast wordt.’ Min of meer heilig werd het principe van de eigen behoeften, ook voor wat betreft bedrijfslocaties, zo geven Van der Cammen en De Klerk in dit verband aan (ibid.). Ook hier zien we weer een zeer dwingend, suggestief taalgebruik voor wat in feite inhoudelijk (‘eigen behoeften’) een zeer mistig begrip is. In het kader van de opstelling van provinciale streekplannen hebben ambtenaren en politici zich dan ook in vele bochten moeten wringen om de term operationeel en daardoor hanteerbaar te maken.

## Een primaat voor productieve landbouw

### *Woeste gronden versus cultuurgrond*

Het verstedelijkingspatroon is sterk bepalend voor het aanzien van het landelijk gebied. Dit geldt evenzeer voor de wijze waarop de agrarische sector zich in de loop van de twintigste eeuw heeft ontwikkeld. Maar deze ontwikkeling lag en ligt veel minder binnen het sturingsbereik van de ruimtelijke ordening. Meer dan driekwart eeuw is, met een dominante invloed van het rijk, het platteland ingericht en heringericht ten behoeve van de landbouw. Volgens Lörzing is er zelfs geen enkel land in Europa waar het platteland zo verregaand door de overheid is ingericht. Hij spreekt dan ook van het Nederlandse platteland als een interventielandschap (Lörzing 1995). Door zijn fysieke eigenschappen is het Nederlandse landschap een zeer kneedbaar landschap (Andela 2000).

De overheidsinterventie in het Nederlandse landschap begon ruim een eeuw geleden met de ontginning van wat destijds als woeste grond werd aangeduid, een ontginning die vooral na 1917 een hoge vlucht nam. De argumenten hiervoor wogen zwaar. Het ging niet alleen om werkverschaffing vanwege het feit dat het platteland grote aantallen landarbeiders afstootte. Ook voedselproductie woog zwaar. Dit lag enorm gevoelig vanwege de voedselschaarste die tijdens de Eerste Wereldoorlog heeft bedreigd. De landbouw werd aangezet om de productie op te voeren: ‘Het vaderland vraagt koren spoedig en veel’ (Van der Valk 1982: 27 e.v.). De overheid spande zich in om het landbouwareaal te vergroten. En dat ging in rap tempo. Terwijl het areaal cultuurgrond tussen 1910 en 1950 toenam met 440.000 ha, nam het areaal woeste grond af met circa 65 procent oftewel met ruim 360.000 ha (ibid.). Aan deze ernstigste vorm van natuuraantasting kwam pas na 1950 geleidelijk een einde (Van Zanden 1997; Schuyt & Taverne 2000: 161). Opvallend bij dit alles was overigens het taalgebruik. De tegenstelling die werd gesuggereerd tussen woeste grond en cultuurgrond, bestond eigenlijk niet. In grote delen van het land, op de zandgronden, was gebruik van woeste grond immers onderdeel van het landbouwsysteem. Zonder schapen geen heide! Doel van het beleid was derhalve niet alleen een uitbreiding van het landbouwareaal maar ook een rationalisering van de landbouwsector.

#### *Ruilverkaveling in de hoogste versnelling*

Hoewel ruwweg vanaf de jaren vijftig natuur minder rap werd omgezet in landbouwgrond kreeg het landelijk gebied geen respijt. Na de Tweede Wereldoorlog werkte Nederland voortvarend aan de Wederopbouw. Niet alleen was herstel van gebouwen en infrastructuur aan de orde. Ook de economie diende opnieuw opgebouwd te worden. Een zwaar accent werd gelegd op uitbouw van de industriële sector. De landbouwsector kreeg in dit beleid een duidelijke rol toebedeeld. Ten eerste zou de export van agrarische producten deviezen moeten opleveren, die zo noodzakelijk waren voor investeringen in kapitaal-goederen. Ten tweede kon de agrarische sector fungeren als leverancier van grondstoffen voor de industrie, een factor die vooral voor het noorden van het land belangrijk was. Dit alleen al waren redenen die productieverhoging wenselijk maakten. Maar ook andere factoren gaven aanleiding om mechanisatie te stimuleren. Gemechaniseerde productiemethoden zouden leiden tot lagere prijzen voor landbouwproducten, wat weer gunstig was in het kader van het naoorlogse loon- en prijsbeleid. Daarbij moesten degenen die voor hun bestaan van de landbouw afhankelijk waren, in staat gesteld worden een redelijk inkomen te verdienen. Ook hiervoor was een hoge productie noodzakelijk. Kortom, er was sprake van een groot aantal redenen om het ideaal te bereiken van een zo hoog mogelijk productie per persoon en per hectare. Mechanisatie werd derhalve als onvermijdelijk gezien. Hiervoor was echter noodzakelijk dat de landbouwgebieden een inrichting kregen die het gebruik van ‘moderne’ productiemethodes toe zou laten. Tegen deze achtergrond is de Ruilverkavelingswet van 1954 tot stand gekomen, in feite een herziening van een al veel langer bestaande wet. De wet van 1954 maakte het mogelijk verkaveling, ontsluiting en ontwatering te combineren, waardoor de ruilverkaveling een instrument (1991: 117). Uiteindelijk zou ongeveer de helft van het landelijk gebied worden ruilverkaveld op basis van deze wet.

Het ruimtelijk beleid van destijds laat goed zien dat in deze periode sprake was van een primaat van de landbouw ten opzichte van andere functies. Eén van de hoofdmotieven om verstedelijking in het westen van het land aan banden te leggen, was het voorkomen van een onnodig verlies aan goede landbouwgronden (De Ontwikkeling van het Westen des Lands 1958a/b). Hierbij moet niet vergeten worden dat destijds de veen- en kleigronden in het westen van het land betere perspectieven voor de landbouw boden dan de zandgronden in het oosten en zuiden (nu is dat omgekeerd). De betrekkelijk gemakkelijke, politieke aanvaarding van het concept van het Groene Hart rond 1960 berust voor een belangrijk deel op dit meekoppelend belang (WRR 1998), hoewel het concept qua ruimtelijk schaalniveau ongeëvenaard was en daardoor voor velen aanvankelijk moeilijk te begrijpen.

Het primaat dat landbouw gedurende enige decennia heeft gehad, blijkt ook uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965. Hierin is, in het cruciale artikel 10, aangegeven welke voorschriften in een bestemmingsplan mogelijk zijn over het gebruik van grond en opstallen. Deze ‘mogen slechts om dringende redenen

en beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven.’ Landbouwers maken tot op de dag dankbaar gebruik van dit artikel, onder meer als gemeenten bepaalde zaken, zoals het scheuren van graslanden, willen regelen via aanlegvergunningen. De bepaling ex artikel 10 van de WRO is overigens niet opgenomen in de nieuwe, fundamenteel herziene Wet ruimtelijke ordening. Dit geeft aan hoe drastisch de positie van de landbouw als politieke en maatschappelijke sector is veranderd.

#### *Van scheiding naar verweving*

##### *Functiescheiding*

De periode ruwweg vanaf de Tweede Wereldoorlog tot aan de vroege jaren zeventig laat zich typeren als een tijdperk van functiescheiding en ruimtelijke schaalvergroting. Landbouw wordt afgesplitst van de twee andere functies die in het landelijk gebied kunnen worden aangetroffen: natuur en landschap. Dit gold ook voor de recreatie. Dit werd als een zelfstandige functie gezien, waarvoor aparte, grootschalige gebieden moesten worden aangelegd. Dit werden de *groene sterren*, genoemd naar het symbool op de plankaart van de Tweede Nota, een symbool dat overigens rood van kleur was. Deze specifieke recreatiegebieden werden niet alleen als een logisch gevolg van het gangbare streven naar functiescheiding gezien, voortkomende uit de CIAM-systematiek van wonen-werken-recreatie-verkeer. Ook de dominante positie van de landbouw speelde een rol. Agrarische gebieden waren productiegebieden, waar andere functies hinder en areaalverlies impliceerden.

##### *Nieuwe waarden*

Rond 1970 begint een tegenbeweging te ontstaan. De aandacht voor de aantasting van natuur en landschap door de landbouw neemt enorm toe in deze periode die, achteraf, ook wel wordt aangeduid als de tijd van de eerste milieugolf. Het ‘Natuurjaar 1970’ geldt als een omslagpunt voor wat betreft de relatie landbouw – natuur en landschap (zie verschillende bijdragen in Feddes e.a. 1998; zie tevens Dekker 2002). Er worden, ook door de regering, vraagtekens gezet achter een louter utilitaire benadering van landelijke gebieden. Belevings en ecologische waarden zijn ook van belang, zo wordt geconcludeerd (Oriënteringsnota 1973: 60-61). Uiteindelijk leidt dit ertoe dat in 1977, in de Nota Landelijke Gebieden, onderdeel van de vuistdikke Derde Nota, benadrukt wordt dat *verweving* van functies van wezenlijke betekenis is voor de ruimtelijke verscheidenheid in het land. Aan het verdringen van zwakkere door sterkere functies moet een einde komen. Het motto van het beleid voor de landelijke gebieden wordt verweving ‘waar en zoveel als mogelijk’. Pas als dit niet lukt, moet door scheiding geprobeerd worden de zwakkere functies in het landelijk gebied te beschermen.

### *Een landsdekkende gebiedsindeling*

De interpretatie van scheiding en verweving is niet gemakkelijk geweest. Het gaat immers om concepten die op elk ruimtelijk schaalniveau kunnen worden toegepast, net zoals functiescheiding en functiemenging in stedelijk gebied (functiemenging in de stad en verweving landelijk gebied zijn overigens niet alleen inhoudelijk sterk verwant; hun opkomst vindt ook vrijwel gelijktijdig plaats). Wat scheiding op een lager schaalniveau is, kan op een hoger schaalniveau weer verweving zijn. De regering heeft het een en ander proberen te verduidelijken via lichtelijk suggestieve plaatjes. Ook werden vier typen zones (A, B, C en D) onderscheiden en werd op een kaart aangegeven waar deze zones gesitueerd zouden zijn. Het onderscheid tussen gebieden waar de landbouw dan wel de natuur domineert (respectievelijk Zone A en Zone D) was voor politici intellectueel nog wel te bevatten en ook te koppelen aan concrete ruimtelijke beelden. Maar juist het onderscheid tussen de Zones B en C, de verwevingszones, was voor deze niet onbelangrijke groep moeilijker te begrijpen. Ook het feit dat het onderscheid met het bijbehorende kaartbeeld nogal grofmazig was, hielp niet echt. In gebieden gekenmerkt door scheiding kon ook verweving plaatsvinden en omgekeerd. Gooi-het-maar-in-mijn-pet-gedrag zou onvermijdelijk zijn, zo gaf een kamerlid het aan bij de behandeling van de Nota Landelijke Gebieden destijds (Van der Cammen & De Klerk 2003: 288). Voor wat betreft de concrete zone-indeling was ook de nodige kritiek mogelijk, omdat deze niet altijd goed aansloot bij de regionale verscheidenheid in agrarische ontwikkeling. Zo werd voor de zandgronden in het oosten en zuiden van het land gekozen voor verweving van landbouw en natuur. Gezien de enorme dynamiek in de agrarische sector was dit daar echter geen erg logische keuze. Juist in deze delen van het land vond op dat moment een enorme intensivering in de landbouw plaats, onder meer in de vorm van bio-industrie. De ambitie om de landbouw op een laag schaalniveau te verweven met natuur en landschap is in zo'n situatie illusoir. Dit vormde voor bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant aanleiding om het streven naar verweving los te laten.

Ondanks dit alles is het verrassend om te zien dat in de meeste provinciale plannen tot op de dag van vandaag varianten van de zoneringsconcepten uit de Nota Landelijke Gebieden van 1977 worden gebruikt. Het referentiekader voor deze provinciale zoneringen is eerder de Derde Nota dan de latere *koersen* van de Vierde Nota uit 1988, een nieuwe poging van het rijk tot sturing van ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied.

Zonering conform de Nota Landelijke Gebieden was vooral bedoeld als richtsnoer voor de inhoud van de provinciale streekplannen en de gemeentelijke bestemmingsplannen, ook wel aangeduid als het ruimtelijke ordeningsspoor. Maar de interpretatie en doorwerking van ruimtelijke plannen als de Derde Nota kan niet voorgeprogrammeerd worden, ook al doen de opstellers nog zo hun best in woord en beeld. Een zeer effectief spade-in-de-grond-instrumentarium bevond zich namelijk in het handelingsdomein van het Ministerie van Landbouw: de ruilverkaveling. Rond 1975 was Nederland geheel en al klaar

wat betreft het doel van de klassieke ruilverkaveling, de optimalisatie van het Nederlandse landschap ten behoeve de landbouw. Hierdoor (zie Andela 2000), maar ook door de veranderende opvattingen over de inrichting van het landelijk gebied, werd de Ruilverkavelingswet aangepast en werd een nieuw concept geïntroduceerd, de *landinrichting*. De Landinrichtingswet, die in 1985 van kracht werd, stond niet langer meer enkel in het teken van de verbetering van de agrarische inrichting van het landelijk gebied, maar zou ook moeten leiden tot een verbetering van de natuur en het landschap. Om de relatie tussen landbouw aan de ene kant en natuur en landschap aan de andere kant te verbeteren, zouden boeren in ecologisch en landschappelijk interessante gebieden vrijwillig beheer activiteiten op zich kunnen nemen. Zij zouden hiervoor financiële vergoeding krijgen. 200.000 Hectaren was de doelstelling van de befaamde Relatienota uit 1975. Maar de uitvoering van deze nota liep niet goed, terwijl de landbouwsector een taai machtsfactor bleef (Van der Windt & Feddes 1998: 29).

### *De afscheiding van natuur*

Gestimuleerd door het 'spontane' ontstaan van het natuurgebied de Oostvaardersplassen en de kennismaking met de eilandtheorie uit de ecologie, kwam het idee op om voor de natuur grootschalige, robuuste ruimtelijke structuren te creëren, dus natuur in een eigen, afgescheiden domein. Het was niet een rijksnota waarin dit voor het eerst werd uitgewerkt, maar een provinciaal streekplan, dat voor Twente uit 1985. Hierin werd de conclusie getrokken dat een streven naar natuurbehoud voor sterk geïsoleerd gelegen gebieden betrekkelijk zinloos is en dat in dergelijke gevallen beter voor een bevordering van de landbouw kan worden gekozen. Waar verbindingen tussen natuurgebieden kunnen worden gelegd, zou echter een *ecologische infrastructuur* kunnen ontstaan en hiervoor wilde het Overijsselse bestuur zich inzetten. Uiteindelijk concludeert ook de regering, in het Natuurbeleidsplan van 1990, dat de ontwikkeling van de landbouw zich dermate krachtig en autonoom voltrekt, dat de ruimtelijke planning daar nauwelijks een weerwoord op kan hebben.

Het aplomb beziend waarmee destijds, tweede helft jaren zeventig, het concept van verweving werd gelanceerd kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de ruimtelijke ordening zich in een fantasiebeeld heeft gewenteld, althans voor wat bepaalde delen van het land betreft. Krap tien jaar na de introductie van het verwevingsconcept is de conclusie dat in grote delen van het land natuur moet worden gescheiden van landbouw. Landbouw blijkt alleen in uitzonderingsgevallen een voor natuur- en landschapsbeheer meekoppeland belang te zijn! Het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) kan echter niet zonder een ander, nieuw concept, dat van natuurontwikkeling. Omdat in Nederland zoveel natuur is verdwenen kan, volgens de rationaliteit van de EHS, niet zonder nieuwe natuur een robuuste structuur gecreëerd worden. EHS en natuurontwikkeling leveren, in de woorden van Van der Windt & Feddes (1998: 35), het garen om de lappen tot een deken bijeen te brengen en te voltooien met nieuwe, betere stukken.

Het concept van de EHS en dat van *natuurontwikkeling* geeft aanleiding tot conflicten in de groene wereld. Moeten aloude cultuurlandschappen, met hun deels agrarische functie, worden opgeofferd aan opnieuw ingerichte, mono-functionele natuurgebieden (Metz 1998; Van Toorn 1998)? Binnen kringen van natuurontwikkelaars breken Hoekse en Kabeljauwse twisten uit over de vraag wat voor soort natuur teruggebracht moet worden: de natuur van de Middeleeuwen of die uit de tijd van de eerste bewoning van de Lage Landen? En waren onze contreien in vroegere millennia nu volledig bebost of slechts voor een deel? Zoals nog zal blijken, lijkt het droombeeld van één groot natuurgebied, in de vorm van een ecologisch netwerk, niet opgewassen tegen de druk van een zeer verstedelijkte samenleving en een uitzonderlijk intensieve landbouwsector, qua productie de derde in de wereld, na de Verenigde Staten en Frankrijk. En, zoals we ook nog zullen zien, wordt thans weer meer het accent gelegd op verweving in plaats van op scheiding. Ook hier is derhalve sprake van een langegolfbeweging met een zeer beperkte amplitude (vgl. Dekker 2002).

## Wonen op het land

### Scheurtjes in het restrictieve beleid

#### *Minuties sturen*

Hoe gemeenten en kernen geacht worden te groeien is al enige decennia een hoofdelement in elk provinciaal ruimtelijk plan, zoals hierboven aangegeven. Tot medio jaren negentig is het sturende concept dat van de *kernhiërarchie*, ook al is het vaak vergeefs zoeken naar dit concept in de plannen zelf. Maar één blik op de plankaart is vaak voldoende. In de meeste gevallen staan de verschillende kerntypen in de legenda keurig gerangschikt van groot naar klein. De provincies in het westen, midden en zuiden van het land, de landsdelen met een hogere verstedelijkingsdruk, kennen streekplannen waarin gekwantificeerde restricties zijn aangegeven voor woningbouw (Streekplan Gelderland 1996; Streekplan Provincie Utrecht 1994; Streekplan Zuid-Holland Oost 1995; Streekplan Zeeland 1997; Streekplan Noord-Brabant 1992; Streekplan Noord- en Midden-Limburg 1994). In sommige gevallen staan de toegestane uitbreidingen overzichtelijk getabelleerd bij elkaar. Provinciale toetsingsambtenaren zien er vervolgens op toe of gemeenten niet buiten hun boekje gaan, door uitbreidingen die boven het contingent uitkomen. Dit heet daarom ook wel de contingentenbenadering. Voor bedrijfsterreinen gold een vergelijkbare systematiek. Provinciale plannen uit de tweede helft van de jaren negentig combineren deze benadering veelal met stedelijke of *rode contouren*, lijnen rond steden en bebouwingskernen die niet met nieuwbouwplannen overschreden mogen worden.

#### *Van stad versus land naar stadslandschappen*

Tijdens wat, achteraf gezien, de hoogtijdagen zijn geweest van de vormgeving van restrictief beleid in ruimtelijke plannen, het midden van de jaren negentig (zie verder het deel De gestructureerde stad), komt er een rapport uit dat alleen

al in naam vraagtekens zet achter de splitsing van stad en land en het streven naar zuinig ruimtegebruik door het opvoeren van stedelijke dichtheden. Dit was de Visie Stadslandschappen, uitgebracht door het Ministerie van LNV in 1995. In feite achter de rug om van de minister van VROM en diens ambtenaren wilde dit ministerie, althans een deel ervan, een discussie aangaan over het toekomstige ruimtelijke beleid. Ontwikkelingen in zowel het stedelijke als het landelijke gebied zouden vanuit één enkel, samenhangend beleidskader moeten worden aangepakt. Het is een uitspraak die op het eerste gezicht eerder zou moeten worden toegedicht aan het 'facet' ruimtelijke ordening en niet aan een sectoraal ministerie. Bij een wat diepere analyse wordt het beeld echter complex.

Het economische belang van grondgebonden landbouw wordt in Nederland relatief steeds minder belangrijk, zo luidt de aanname van LNV. Maar 'industriële' vormen van landbouw winnen aan gewicht. De stelling die vanuit de landbouwsector altijd naar voren is gebracht, namelijk dat een goed functionerende landbouw bijdraagt aan de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied, krijgt hierdoor steeds minder geldingskracht. Ook door de geleidelijke verstedelijking van het platteland wordt het onderscheid tussen stad en land steeds vager. Beleidsconcepten die hierop gebaseerd zijn raken versleten. Aldus de Visie Stadslandschappen. Nadrukkelijk plaatst het ministerie van Landbouw, vanuit de zorg voor de groene ruimte die aan dit ministerie is toebedeeld, kanttekeningen bij een van de hoekstenen van het vigerende ruimtelijke orderingsbeleid, namelijk het concept van de *compacte stad*. Dit is zeer opmerkelijk (WRR 1998: 98 e.v.). De benadering van de compacte stad zorgt er volgens het Ministerie van LNV voor dat het openbare groen uit de stad verdwijnt, met kwaliteitsvermindering van het stedelijk gebied als gevolg. Behoud van groen in de stad is dus belangrijk. Het spiegelbeeld van deze uitspraak wordt gevormd door de stelling dat het weren van bebouwing uit het buitengebied vaak te defensief is. Er bestaan namelijk op tal van plaatsen mogelijkheden om de kwaliteit van de buitenruimte te verbeteren door 'rood' voor 'groen' te laten betalen.

#### *Compacte stad onder vuur*

Afgezien van de aanval op de compacte stad en het instrumentele concept van de *bebouwingscontour* is deze nieuwe beleidsfilosofie van het ministerie van LNV om twee redenen opmerkelijk. Allereerst wordt in feite gesteld dat het nationale ruimtelijke orderingsbeleid, dat toch integraal heet te zijn, niet aan het criterium van integraliteit voldoet. Er wordt immers onachtzaam omgesprongen met kwaliteiten van de groene ruimte, een ruimte die zich ook situeert in stedelijke gebieden. Ten tweede vormt de stadslandschappenbenadering geen alternatief ruimtelijk concept, zo wordt beklemtoond. Het betreft hier een wijze van kijken naar stad én land, zonder dat sprake is van een a priori omlijnd idee over de gewenste ruimtelijke inrichting op een bepaalde plek of in een bepaald gebied. Dit leidde tot een nieuwe term, die van het generieke concept. Een dergelijk concept ontnemt het zicht op de concrete ruimtelijke diversiteit op regionaal en lokaal niveau (zie bijvoorbeeld bnssp/nirrov/nvtl 1998).

De stadslandschappenbenadering kreeg nogal wat weerklank, vooral buiten de kringen van ruimtelijke ordening (zie WRR 1998: 99-100). Zo pleitte een reeks van onderzoekinstellingen, zich gezamenlijk opwerpend als het Natuurplanbureau (RIVM e.a. 1997: 117) voor een alternatief voor de compacte stad, door hen aangeduid als beheerste spreiding. Het centrale argument was dat het geleidelijk verdwijnen van stedelijke groenvoorzieningen als gevolg van de compacte stadsbenadering zeer negatief uitpakt als het gaat om het behalen van ecologische doelen. Bovendien wordt de kwaliteit van het stedelijk leefmilieu onder druk gezet.

Nauwelijks zichtbaar voor de buitenwereld en evenmin goed in de literatuur gedocumenteerd ontbrandt een strijd tussen LNV en RPD. De discussie versmalt zich tot de vraag of wel kan en mag wat in de Visie Stadslandschappen wordt voorgesteld: de ontwikkeling van *Nieuwe Buitenplaatsen* en *Nieuwe Landgoederen*. Ruimtelijke ordenaars, ook buiten RPD-kringen, reageren verward op deze nieuwe inrichtingsconcepten. Hidding & Kragting (2002: 170) noemen twee redenen hiervoor. Ten eerste suggereren de concepten een doorbreking van de vigerende planningsideologie, die van een *bundeling* van de verstedelijking. De tweede breuk is dat deze woonconcepten niet over sociale woningbouw gaan, de kern van het klassieke volkshuisvestingsbeleid, maar over wonen voor 'rijke stinkers'. Uiteindelijk sleept LNV een aantal gebieden uit deze strijd waar geëxperimenteerd kan worden met de nieuwe ruimtelijke inrichtingsconcepten.

Bij de provincies konden de concepten van de buitenplaatsen en de landgoederen op een warm onthaal rekenen. Althans, op het eerste gezicht. De 'nieuwe woonmilieus', zoals ze ook wel eens worden aangeduid, moeten namelijk zoveel mogelijk worden ingepast in de bestaande kernenstructuur. Veelal als dé plek bij uitstek voor Nieuwe Landgoederen, maar vooral voor Nieuwe Buitenplaatsen, wordt de stadsrand genoemd. En als het niet direct in de rand kan, dan maar in het wijdere stedelijke bundelingsgebied (bijvoorbeeld: Kadernota Streekplan Fryslân 2004; Streekplan Overijssel 2000+ 2000; Streekplan Gelderland 1996). De afwijking van het gangbare stedelijke bundelingsbeleid, die de Nieuwe Buitenplaatsen en dito Landgoederen impliceren, moet wel wat opleveren, namelijk een 'waardevolle bijdrage aan het landschap' (Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2000). De Randstadprovincies Noord- en Zuid-Holland situeren de nieuwe woonmilieus in landschappelijk onaantrekkelijke c.q. verwoeste gebieden, zoals locaties waar een sanering van glas moet gaan plaats vinden (Streekplan Noord-Holland Zuid 2003; Streekplan Zuid-Holland West 2003). Landgoederen en buitenplaatsen worden niet verenigbaar geacht met natuurgebieden (de Ecologische Hoofdstructuur met name) en 'pure' landbouwgebieden (Streekplan Provincie Utrecht 2004). De georganiseerde landbouw is er echter niet altijd gerust op dat agrarische gebieden in deze zin gevrijwaard blijven. Zo sprak de (voormalige) Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie GLTO, actief in Overijssel, Gelderland en Utrecht, haar ongenoegen uit over het als te liberaal ervaren beleid in de provincie Gelderland.

Ongewenste ontwikkelingen dreigen zich voor te doen daar waar nieuwe landgoederen ontstaan op plekken waar dat vanuit landbouwkundig oogpunt 'niet wenselijk'<sup>1</sup> is. Niet zozeer areaalverlies, als wel hinder voor de landbouw als gevolg van milieuwetgeving is hier het belangrijkste argument. De laatste jaren beginnen de concepten van het Landgoed en de Buitenplaats, met hun connotaties van een zeer specifieke inrichting, plaats te maken voor het meer onbestemde, generieke concept van het *groene woonmilieu* (Streekplan Noord-Holland Zuid, 2003) of *landelijke woonmilieu* (Streekplan Provincie Utrecht 2004). In de planningpraktijk loopt de nieuwe benadering die LNV introduceerde met de Visie Stadslandschappen, een benadering die niet alleen over buitenplaatsen en landgoederen ging, met een sisser af.

### Het nieuwe, landelijke wonen

#### *Een uitgekleed concept*

Het naar de achtergrond verdwijnen van de *Nieuwe Buitenplaats* en het *Nieuwe Landgoed* laat een dominant aspect van actuele conceptontwikkeling en conceptgebruik goed zien, namelijk de hoge omloopsnelheid. Veel concepten zijn niet meer dan éénnotavliegen. In het voorbeeld van de Buitenplaats en het Landgoed is dit een gevolg van een combinatie van twee ontwikkelingen: problemen in de uitvoeringspraktijk en de ontwikkeling van een nieuw, aantrekkelijker concept. De concepten van de Buitenplaats en het Landgoed staan voor zeer geprononceerde woonconcepten. Ook stellen zij hoge eisen aan het grondbeleid, met name vanwege het criterium dat een groot deel van het terroir, vooral bij Landgoederen, publiek toegankelijk moet zijn. Het gaat dus om inhoudelijk en qua grondbeleidsinstrumentarium tamelijk unieke concepten. De achterliggende notie, wonen in een groene setting, in zeer lage dichtheden, wordt thans met aanduidingen als *groen* of *landelijk woonmilieu* uitgewerkt in ruimtelijk gezien minder geprononceerde inrichtingsconcepten. De Buitenplaats en het Landgoed zijn als het ware getransformeerd; zij zijn *mainstream* geworden en ingepast in het concept van *woonmilieudifferentiatie*. Het resultaat is, sociaal gezien, het minder elitaire concept van het *landelijke woonmilieu*.

Toen binnen VROM, ten tijde van minister Pronk, hard gewerkt werd aan de Vijfde Nota met zijn rode en groene contouren, was een ander deel van het ministerie, onder aanvoering van de staatssecretaris, druk doende een nieuwe woonnota af te scheiden. Deze droeg de welluidende titel 'Mensen, wensen, wonen; Wonen in de 21e eeuw' en werd in 2000 uitgebracht. Honorering van woonwensen werd als een volstrekt legitiem beleidsdoel neergezet, zo ook de behoefte aan wat werd bestempeld als groene woonmilieus, milieus gekenmerkt door een zeer ruime opzet, met veel groen. De notie van landelijk wonen heeft kennelijk een gevoelige snaar geraakt: in de huidige Nota Ruimte heeft de behoefte aan groene woonmilieus grootschalige vormen aangenomen. Zo zou maar liefst 60 procent van de woningvraag in de Randstad, bijna 265.000 woningen over de periode 2010-2030, hierop betrekking hebben (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 154).

1. [www.glto.nl](http://www.glto.nl);  
geraadpleegd 2-1-2005



### *Landelijk wonen, maar wel binnen de kernenstructuur*

Wie de jongste provinciale plannen vergelijkt met de vorige generatie, komt alras tot de conclusie dat de geest uit de fles is. Vrijwel elke provincie stelt hoe belangrijk het is dat de behoefte aan 'landelijk wonen' wordt gehonoreerd. Aan de andere kant echter lijkt geen enkel provinciaal bestuur bereid de bestaande kernenstructuur op de schop te nemen. Illustratief hiervoor zijn de discussies over het nieuwe streekplan voor Gelderland. Op weg naar dit streekplan, dat in 2005 moet worden vastgesteld, hebben de zes intergemeentelijke samenwerkingsverbanden regiovisies opgesteld. In de visie voor Noord-Veluwe van begin 2004 wordt voorgesteld te gaan werken met het concept van *zwermgebieden*, gebieden waar, naar mening van de regio, in de loop van de tijd een menging is ontstaan van agrarisch gebruik, natuur en landschappelijke elementen, wonen, werken, recreatie en sport. Er is relatief veel bebouwing die verspreid in het gebied gelegen is (zwerm), waarbij deze verspreide bebouwing onderdeel is gaan uitmaken van de karakteristiek van het gebied. De regio stelt voor dit als uitgangspunt te nemen voor toekomstige beleidsvoering. Nieuwe, rode activiteiten worden denkbaar geacht, maar nadrukkelijk gekoppeld aan een kwaliteitsimpuls voor zaken als natuur en landschap, cultuurhistorie of leefbaarheid via het opstellen van ruimtelijke kwaliteitsplannen. Dit wordt ook wel aangeduid als 'rood voor kwaliteit' (Hoofdlijnennota voor het Streekplan Gelderland 2004: 39-40). Zo kunnen menggebieden van stad en land ontstaan, door de regio ook wel aangeduid als *zwermen om kernen* (ibid.: 40).

Het Gelderse provinciaal bestuur heeft zeer sterke aarzelingen bij dit soort ideeën, die duidelijk gezien worden als een afwijking van de 'generieke denklijn' om juist geen nieuw rood in het buitengebied te ontwikkelen. Vooralsnog gaat dit College ervan uit dat de behoefte aan landelijk wonen goeddeels kan worden opgevangen in vrijkomende agrarische bebouwing. Als dit onvoldoende soelaas biedt, moeten er andere oplossingen komen. Het zwermen rond kernen moet, letterlijk, zijn begrenzingen kennen. De regio moet, net als de andere regio's, zoekzones voor toekomstige verstedelijking aanwijzen. Het nieuwe element ten opzichte van de gangbare aanpak is dat deze zoekgebieden niet hoeven te grenzen aan bestaand bebouwd gebied. Wel geldt als voorwaarde dat de nieuwe woongebieden die zullen ontstaan *landschapsversterkende woonmilieus* moeten zijn. Anders dan bijvoorbeeld in Noord-Holland, waar het concept van het *woonlandschap* uitdrukking geeft aan de wens om tegemoet te komen aan woonbehoeften, hanteert het Gelderse provinciale bestuur een concept dat het landschap centraal stelt. *Zoekzones landschappelijke versterking* heten de gebieden waar eventueel landelijk wonen een plek kan krijgen (Ontwerp-Streekplan Gelderland 2004: 24). Het bestuur wil ook in de privaatrechtelijke sfeer een deel van de meerwaarden die ontstaan door een functieverandering van de oorspronkelijk agrarische bestemming, gebruiken voor de verbetering van de publieke functies van het buitengebied. Ruimtelijk mag het niet zo zijn dat de krans van dorpen, stadjes en steden dichtslibt en volledig versteent. Groene wiggen moeten worden veilig gesteld en deze wiggen (elf in

totaal) wijst de provincie dan ook zelf aan (ibid.: 99-100). Nog een vernieuwing die de provincie wil aanbrengen is het inruilen van de aloude, kwantitatieve contingentenbenadering voor een deels ruimtelijke, deels kwantitatieve strategie. Regio's wijzen *zoekzones* voor toekomstige verstedelijking aan en leggen vast welk deel van de stedelijke uitbreidingsbehoefte zal worden opgevangen binnen bestaand stedelijk gebied. Dit heet in weinig toegankelijk taalgebruik het regionale intensiveringspercentage. Als de provincie akkoord gaat met de regionale voorstellen, worden deze formeel vastgelegd als streekplanuitwerking.

De Gelderse aanpak is een menging van tamelijk vernieuwende denkbeelden en instrumenten en klassieke denkbeelden over verstedelijking en de relatie stad-land. Dat nieuwe woongebieden niet per definitie hoeven te grenzen aan bestaande kernen opent, in theorie althans, de weg naar losstaande, nieuwe dorpen. Het niet langer meer vasthouden aan het opleggen van woningbouwcontingenten per kern is tamelijk revolutionair en wijst op een verandering in de verhoudingen tussen provincie en gemeente. Soortgelijke veranderingen zijn ook doorgevoerd in het nieuwe streekplan voor Noord-Holland Noord (Ontwikkelen met kwaliteit 2004). Ook daarin is de contingentenbenadering afgeschaft en wordt gewerkt met *zoekgebieden* voor verstedelijking en de tegenhanger daarvan, de *uitsluitingsgebieden*. Het beleid in dit, in vergelijking met Gelderland, veel minder sterk verstedelijkte gebied is echter liberaler: de zoekgebieden voor verstedelijking omvatten praktische alle agrarische gebieden. Wel moeten bij initiatieven voor verstedelijking de gevolgen voor de landbouwsector in beeld worden gebracht via een zogeheten Landbouw Effect Rapportage (LER). Het is een ontwikkeling die aan de ene kant kan worden geïnterpreteerd als een verlies van het primaat van de landbouw. Aan de andere kant wijst het feit dat een instrument als de LER er is gekomen, nog immer op een krachtige rol voor de landbouw als economische en maatschappelijke sector. Dat de Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie zeer tevreden is met het instrument van de LER wijst erop dat de tweede interpretatie meer correct is.<sup>2</sup> Ook een andere ontwikkeling duidt hierop. In het ontwerp-streekplan waren enige gebieden aangewezen waar *woonlandschappen* tot ontwikkeling zouden kunnen worden gebracht, gebieden waar in zeer lage dichtheden en in een nadrukkelijk landelijke setting woningen zouden kunnen worden gebouwd. Anders dan gebruikelijk zouden geen minimale woningdichtheden per hectare maar juist maximale (tien tot twaalf woningen per ha) moeten gaan gelden om 'traditionele woonwijken in uitleggebieden te vermijden' (Ontwikkelen met kwaliteit 2004: 146). Concreet werden in het ontwerp-streekplan vijf gebieden met een gezamenlijke omvang van enkele duizenden hectaren aangewezen. Onder druk van de WLTO zijn deze ruimtelijke reserveringen, op een klein gebied van circa 200 hectaren na, op voorhand losgelaten. Dit zou namelijk een planologische schaduwwerking voor agrarische bedrijven tot effect hebben. Een nieuw inrichtingsconcept voor het landelijk gebied heeft, anders gezegd, het onderspit gedolven, vooralsnog althans.

2. [www.gltto.nl](http://www.gltto.nl);  
geraadpleegd 25-1-2005

Op provinciaal niveau is, alles overziend, her en der sprake van verschuivingen. Deels liggen deze op het vlak van sturingsinstrumenten. Een aantal provincies laat het instrumentarium van contingenten los (naast Noord-Holland zijn dit Zuid-Holland, Utrecht en Limburg) en kiest voor een meer ruimtelijke benadering via *rode contouren* (zie hierover verder het deel De gestructureerde stad), *groene contouren* (zie verderop in dit deel) of het aanduiden van *zoek-* dan wel *uitsluitingsgebieden* voor verstedelijking. Sommige provincies kiezen voor een combinatie van een ruimtelijke en een kwantitatieve, programmatische benadering. Dan gelden spelregels voor de verdeling van programma's woningen en bedrijventerreinen voor afgebakende (Noord-Brabant) dan wel nog af te bakenen stedelijke en landelijke gebieden (Gelderland). De provincie geeft per regio programma's aan die de samenwerkende gemeenten via ruimtelijke plannen moeten verdelen over gemeenten en kernen.

Er lijken bij de provinciale bestuurders en politici maar weinig voorstanders op voorhand te zijn van compleet Nieuwe Dorpen of 'zwermdende' bebouwing. De behoefte aan 'groen wonen' moet bij voorkeur worden opgevangen aan de randen van bestaand stedelijk gebied of in gebieden waar dit landschappelijk gezien geen kwaad kan, zoals in de minder fraaie delen van Drenthe (Provinciaal Omgevingsplan Drenthe 1998; Provinciaal Omgevingsplan Drenthe 2004). Ook in de Randstad wordt naar stadsranden gekeken, ja, zelfs naar saneringsgebieden, zoals we hebben kunnen zien.

Wie zou verwachten dat opvattingen over het nieuwe wonen correleren met de mate van verstedelijking in een gebied, komt bedrogen uit. De correlatie is te onregelmatig om zo'n conclusie te kunnen trekken. Het is dus niet zo dat in provincies met een hoge verstedelijkingsdruk de grootste huiver bestaat voor een ruimhartig beleid. Evenmin wordt in provincies met een minder hoge verstedelijkingsdruk een minder stringent beleid voorgestaan. Als voorbeeld kan de provincie Groningen worden genomen. In het Provinciaal Omgevingsplan 2000 wordt het concept van de groene woonmilieus opgevat als *rustige woonmilieus*. Deze zouden bij voorkeur in de stadsranden gelokaliseerd moeten worden om de stad de concurrentiestrijd met de landelijke omgeving niet te laten verliezen. Alleen voor zeer exclusieve woonvormen, zoals *landgoedwonen* en *borgwonen*, zou incidenteel een uitzondering kunnen worden gemaakt, maar op een zeer bescheiden schaal en alleen onder voorwaarde van een waardevolle bijdrage aan het landschap. Dezelfde huiver heeft ook een provincie als Zeeland. Deze provincie heeft zich uitgesproken voor de realisatie van een vestigingsoverschot, wat een doorbreking van een langjarige trend zou zijn (de provincie kampt geregeld met een teruglopend bevolkingsaantal). Om dit te realiseren zijn *wervende woonmilieus* nodig. Maar hieraan wordt wel de eis gekoppeld dat, als nieuwe woningen in het landelijk gebied al toegelaten moeten worden, dit wel publieke doelen moet dienen en niet alleen private wensen. Gedeputeerde Staten zijn echter verklaard tegenstander van compleet nieuwe

dorpen midden in de polder: 'Het kan wel in de vorm van een nieuwe wijk, aansluitend aan de bestaande bebouwing.'<sup>3</sup> Maar in het algemeen geldt voor deze provincie dat Gedeputeerde Staten (GS) toegeeflijker staan ten aanzien van wonen in het landelijk gebied dan Provinciale Staten (PS). Dit kwam nog eens duidelijk naar voren in een discussie over tijdelijk wonen in de vorm van nieuwe, luxe hotels in het landelijk gebied. Volgens GS moet de bouw van dit soort hotels op enkele bijzondere plekken in het Zeeuwse buitengebied kunnen, mits op een zorgvuldige wijze ingepast in de omgeving. PS zijn hierover echter sterk verdeeld.<sup>4</sup>

#### *Permanente bewoning van recreatiewoningen*

De laatste jaren is nogal eens het zogeheten permanent bewonen van recreatiewoningen in de publiciteit gekomen. Woningen die zijn bedoeld voor recreatie en derhalve, door vaak verschillende gebruikers, enkel voor korte tijd bewoond zouden mogen worden, blijken in de praktijk nogal eens gebruikt te worden als gewone woning. Dit komt vooral voor in landschappelijk aantrekkelijke gebieden zoals de Veluwe, een praktijk die veelal het resultaat is van een gemeentelijk toezicht dat een andere kant uitkijkt. De officiële planologische leer is altijd geweest dat het permanent bewonen door één gebruiker niet mag. Illustratief is de volgende, legalistisch getoonzette uitspraak: 'Permanente bewoning van recreatiwoonverblijven en van andere niet voor permanente bewoning bestemde ruimten en bouwsels in het landelijk gebied is niet toegestaan' (Streekplan Gelderland 1996: 111).

Verschiedende motieven worden opgevoerd bij het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Een hoofdreden is dat permanente bewoning (door één gebruiker dus) tot een verlies aan accommodatie voor verblijfsrecreatie leidt. Een andere reden is dat gewoon wonen en recreatief wonen onderscheiden planologische categorieën vormen en een vermenging derhalve niet juist is. Permanent wonen is iets anders dan tijdelijk wonen, ook in die situaties waarin een recreatiewoning zo populair is dat die nagenoeg het hele jaar door bezet is. Gezien vanuit deze optiek tast, scherp gesteld, het permanent bewonen van recreatiewoningen natuur en landschap aan, de tweede variant niet. Deze ogenschijnlijk planologisch zuivere redenering wordt dan ook aangevochten: wat is het verschil tussen een woning die door één gebruiker het hele jaar door bezet wordt en een woning die, ook het hele jaar, door verschillende huurders wordt gebruikt? Naast het beleidsrecreatieve en planologische motief geldt de laatste jaren ook een meer juridisch motief: een overheid zou niet langer meer mogen gedogen. Afwijkende situaties moeten worden beëindigd of gelegaliseerd.

Met de thematiek van het permanent bewonen van recreatiewoningen verlaten we het domein van expliciete ruimtelijke concepten, hoewel deze op de achtergrond wel degelijk meespelen. Het gaat dan om fundamentele noties als landelijkheid en stedelijkheid, natuur en landschap. Tussen de verschillende generaties van ruimtelijke plannen verschillen de planologische omgangsregels

3. Provinciale Zeeuwse Courant, 9 oktober 2004  
4. Provinciale Zeeuwse Courant, 9 februari 2005



ten aanzien van het permanent bewonen van recreatiewoningen niet fundamenteel. Hoogstens is sprake van een verschil op uitvoeringsniveau. Illustratief hiervoor is het verschil tussen de Vijfde Nota en de Nota Ruimte. In de (pkb van de) Vijfde Nota staat simpelweg dat recreatiewoningen niet permanent bewoond mogen worden en dat derhalve de werkelijkheid zich heeft te voegen naar deze planologische norm. In de Nota Ruimte wordt in wezen erkend dat de problematiek bestaat en dat hiervoor een beleidsstrategie nodig is. In dat verband worden condities aangegeven voor het al of niet legaliseren van dit overtreden van planologische normen (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 144).

#### De ommezwaai bij het rijk

##### *Bouwen voor de behoefte*

In het vigerende ruimtelijke beleid van de VINEX is veel werk gemaakt van het tegengaan van verdere bebouwing van het landelijk gebied zoals hierboven aangegeven. De Vijfde Nota wilde dit beleid nog verder aanscherpen door voor het hele land de verplichting op te leggen om met contouren te gaan werken. De Nota Ruimte zet deze restrictieve benadering echter overboord. Sturing op ruimtebeslag wordt niet meer nodig gevonden. Gemeenten moeten in staat zijn de zogeheten natuurlijke bevolkingsaanwas (het saldo van geboorten en sterften) op te vangen in nieuwe woningen, ook wel aangeduid als de migratiesaldo-nul-benadering. Dit is voor geheel Nederland de ondergrens, behalve in het geval van de *Nationale Landschappen*. Daar vormt migratiesaldo nul de bovengrens, gesaldeerd naar het gebied als totaliteit. Een soortgelijk uitgangspunt geldt voor lokaal georiënteerde bedrijvigheid, een notie die sommigen onzin vinden aangezien er, zoals in een Zeeuws plandocument pregnant wordt gesteld, geen bedrijven meer zijn die op een puur lokale schaal opereren (Koersen voor onze omgeving 2004).

Hoe het ook zij, we hebben hier van doen met een duidelijke trendbreuk. Veronderstelde ruimtebehoeften vormen nu het vertrekpunt en niet meer een generiek concept als *open ruimte*. Het toekomstige beleid (de Nota Ruimte moet nog definitief door het parlement worden vastgesteld) staat in zekere zin zelfs diametraal tegenover de VINEX. Waar het huidige beleid in wezen erom vraagt dat provincies bewijzen dat zij gemeenten niet teveel laten bouwen, gaat het rijk straks beoordelen '... of er per provincie voldoende en bij de vraag aansluitende ruimte voor de aan de verstedelijking verbonden functies wordt gereserveerd' (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 86). Dit citaat is deel van een vetgedrukte pkb-tekst, oftewel een hard uitgangspunt van de Nota Ruimte. Elders heet het (ibid.: 85) dat het rijk gaat toetsen of de ruimtebehoefte wel voldoende gehonoreerd wordt. De regering wil dus dat gemeenten ruimte voor stedelijke ontwikkeling gaan creëren en dus zeker niet de ruimte gaan inperken. De provincies moeten dit toelaten. Tussen gemeenten is wel enige uitruil mogelijk in regionaal verband. Zij kunnen taken van elkaar overnemen.

De functie van *contouren*, conform de Vijfde Nota, en van *restrictieve gebieden* van de VINEX wordt overgenomen door een nieuw inrichtingsconcept, namelijk dat van de *bundelingsgebieden*. Het gaat hier om grote vlekken op de kaart die zowel bebouwde als (nog) niet bebouwde gebieden verbeelden. Deze afbeeldingen fungeren als zoekruimte voor toekomstige nieuwe stedelijke gebieden. Het zijn de lagere overheden die dit bundelingsbeleid moeten vormgeven en dus ook de bundelingsgebieden concreet moeten gaan afbakenen. De enige concrete taak die zij opgelegd krijgen, is dat zij de kwantitatieve verhouding tussen de binnen deze gebieden gebundelde en de daarbuiten verspreide bebouwing minimaal gelijk moeten houden (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 67). Van al te sterke restricties echter wil de nota niet weten, blijkens een passage die vooral betekenis heeft voor de *Randstad Holland*: '...waar de verstedelijkingsdruk het hoogst is, zal het kabinet actief ruime gebieden aanwijzen voor bundeling van de verstedelijking.' (ibid.: 25). Het is een passage die enigszins overkomt als een contradictio in terminis.

##### *Bouwen kan het buitengebied verfraaien*

Een scheiding tussen stad en platteland als het gaat om de ruimtelijke inrichting is nog steeds een kenmerk van de Nota Ruimte, maar deze scheiding is minder geprononceerd vergeleken met de uitgangspunten en ruimtelijke concepten van de Vijfde Nota en de VINEX. Met de doelstelling dat de positie van bundelingsgebieden in termen van kwantiteiten – het ruimtebeslag – minimaal hetzelfde moet blijven, is nog niet veel gezegd over het ruimtelijk patroon van bebouwing binnen en buiten de bundelingsgebieden. Hier zegt de nota maar weinig over. Dit zou ook niet goed passen bij de sturingsfilosofie van 'centraal wat moet, maar decentraal wat kan', een sturingsfilosofie die overigens ook al gold voor de Vijfde Nota, maar daar op gespannen voet stond met het contourenconcept. Toch doet de Nota Ruimte uitspraken die nimmer in de Vijfde Nota of de VINEX hadden kunnen staan. De aanname van deze nota's, dat nieuwbouw in het buitengebied per definitie op gespannen voet staat met ruimtelijke diversiteit of landschappelijke kwaliteit, wordt in de Nota Ruimte ontkend. Zelfs het tegendeel wordt beweerd: met behulp van woningbouw kunnen financiële middelen worden gegenereerd voor de aanleg van bijvoorbeeld natuurgebieden ('rood voor groen') of voor de creatie van ruimte voor waterberging ('rood voor blauw'). Zelfs geheel nieuwe dorpen zijn denkbaar, zo oppert de nota, mits sprake is van een adequate borging (ibid.: 143) van zowel de ontwerpqualität als de financiële koppelingen. Bij de locatie van nieuwe dorpen wil de nota vasthouden aan het bestaande bebouwde patroon in het buitengebied, maar zonder de lagere overheden de verplichting op te leggen om volledig binnen dit patroon te blijven, wat wel eigen is aan het concept van de bebouwingscontour. Gebruik moet worden gemaakt van de ruimte rondom kernen en er moet worden aangesloten bij bestaande bebouwingspatronen en bij bebouwingsclusters en bebouwingslinten (ibid.). *Grosso modo* is dit nieuwe regime liberaler dan wat de meeste provincies voorstaan.

### *Het droombeeld van rood-voor-groen*

Wat nogal opvalt in alle pleidooien voor *nieuwe woonmilieus*, en dit geldt niet alleen voor de Nota Ruimte, maar ook voor de actuele provinciale plannen, is een ogenschijnlijk rotsvast geloof in een dusdanige grondexploitatie van de nieuwe, groene woongebieden dat toekomstige bewoners gaan meebetalen aan een aantrekkelijke, groene woonomgeving die ook nog eens openbaar toegankelijk is. Maar snijdt deze aanname wel hout? Er wordt hierbij namelijk een wissel getrokken op nog niet bestaande vormen van grondbeleid, waarbij kosten en opbrengsten als het ware in één gebiedsboekhouding bij elkaar worden gebracht. Dit is de hierboven aangeduide rood-voor-groenbenadering, waar in soms lyrische termen over geschreven wordt (bijvoorbeeld Evers, Beckers & Winsemius 2003). In de praktijk lukt het maar zeer moeizaam om in deze populaire variant van ontwikkelingsplanologie groen- en watervoorzieningen op de exploitatie van rode functies te laten drukken. Bijna tien jaar na de introductie van Het Nieuwe Landgoed en De Nieuwe Buitenplaats, concepten die uiteindelijk ook uitgingen van een verevening van kosten en opbrengsten, ontbreekt hiervoor nog steeds de wettelijke grondslag.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg hebben om een drastische aanpassing van het grondbeleidsinstrumentarium gevraagd (VNG/IPO 2005). Het zou mogelijk moeten worden om onwillige grondeigenaren te dwingen mee te werken aan 'bovenplanse verevening', dat wil zeggen het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied waarbinnen een afzonderlijk project is gesitueerd. Er is, met andere woorden, op juridisch gebied nog het nodige te doen alvorens optimistisch gekleurde toekomstvisies als rood-voor-groen en rood-voor-blauw op een net zo ruime schaal geëffectueerd worden als de totaliteit van plannen waarin deze beginselen figureren (zie ook Van Dam e.a. 2005), om nog maar te zwijgen over de hausse aan boeken, tijdschriften, rapporten en adviezen over landelijk wonen.<sup>5</sup>

### **Nieuwe zoneringen: versmalde landbouw**

#### *Jaren tachtig, een eigen domein voor de landbouw*

Zonering is een klassieke doelstelling van ruimtelijke ordening. Kortweg is het doel het beïnvloeden van het grondgebruik zodat functies elkaar niet in de weg zitten. In de context van landelijke gebieden heeft zonering een specifieke betekenis gekregen. Het heeft hier vooral betrekking op twee functies, namelijk natuur en landbouw, met dwars daar doorheen de dimensie van het landschap, zoals we hierboven hebben gezien. Wie zeer oude plannen erop naslaat, bijvoorbeeld de allereerste streekplannen uit de jaren vijftig en zestig, komt dit zoneringsconcept niet tegen. Naast het rood van woongebieden en het paars van werkgebieden werd eigenlijk maar één enkele andere kleur gebruikt: groen. Groen waren alle gebieden die niet mochten worden bebouwd.

5. Onder meer: Van Dam e.a. 2003; VROM Raad 2004a; Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke wetenschappen, Themanummer Nieuwe Dorpen, jaargang 20, nummer 4, 2004.

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig gaat dit betrekkelijk eenvoudige kleuren-palet veranderen. Weliswaar wordt landbouw nog wel gezien als een economische sector die kan helpen om landelijke gebieden te vrijwaren van bebouwing, maar tegelijkertijd is sprake van een sector die natuur en landschap enorm beïnvloedt, meestal zeer negatief, zoals hierboven al opgemerkt. Dan begint een periode waarin, afwisselend, de nadruk wordt gelegd op *scheiding* dan wel *verweving*. Aanvankelijk, jaren zeventig, ging de voorkeur uit naar verweving, een keuze die voor veel gebieden inging tegen een dominante maatschappelijke trend, namelijk een rationeler wordende agrarische bedrijfsvoering. Verweving bleek dan ook in veel gevallen moeilijk te verwezenlijken, uitzonderingen als Waterland ten noorden van Amsterdam daargelaten. Het moderne landbouwbedrijf integreert landschappelijke en ecologische waarden maar moeilijk in de bedrijfsvoering. Vanaf ruwweg de jaren tachtig werd in veel provincies het verwevingsconcept goeddeels verlaten. In vrijwel alle provinciale plannen van de latere jaren tachtig en eerste helft jaren negentig is een sterk op het principe van scheiding berustende zonering terug te vinden. Meestal gaat het om een continuüm van vier zones, met een 'pure' landbouwzone aan het ene uiteinde (qua areaal in de regel het meest omvangrijk) en 'pure' natuurgebieden aan het andere uiteinde (bijvoorbeeld Streekplan Overijssel 2000+ 2000; Streekplan Gelderland 1996). Uitzondering is het Streekplan Zuid-Holland Oost (1995), *heartland* van het Groene Hart, waar de nadruk ligt op verweving en waar de zonering maar liefst negentien gebiedsaanduidingen omvat, getuigend van een zeer hoge inschatting van de sturingsmogelijkheden van beleid.

Vrij weinig is overigens te herkennen van de nieuwe poging tot zonering van het landelijk gebied, ondernomen door de opstellers van de Vierde Nota. Dit is de met vier kleuren werkende, landsdekkend uitgewerkte koersenbenadering, een concept waar LNV als meest betrokken ministerie van meet af aan niet veel in zag (Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000: 191 e.v.). In de meeste provinciale streekplannen zijn andere systematieken en gebiedscategorieën aangehouden (ibid.: 202).

In een aantal van de provinciale plannen van de eerste helft van de jaren negentig is vrij scherp aangegeven welke arealen beschikbaar zijn voor de landbouw. Zo kent Noord-Holland landbouwkerngebieden (Streekplan Noord-Holland Noord 1994; Streekplan Gooi- en Vechtstreek 1998) en Utrecht een agrarische hoofdstructuur (AHS; Streekplan Utrecht 1994), evenals Noord-Brabant (Streekplan Noord-Brabant 1992). In deze laatste provincie zijn indertijd, toen het betreffende streekplan vastgesteld ging worden, de boeren in optocht, op hun tractoren, richting Den Bosch gereden om het provinciebestuur onder de neus te wrijven dat men deze structuur te klein vond. Dat deze provincie überhaupt een agrarische hoofdstructuur kent, een aanduiding die beleidsmatig veel meer gewicht heeft dan in het Utrechtse, mag op het conto worden geschreven van het in Brabant zeer krachtige groene front. De AHS is niet zomaar een vrijblijvende aanduiding op de streekplankaart: het is een cruciaal onderdeel van het totale streekplan.

## De Nieuwe Verweving

### Verweving en verbreding

Wie naar de jongste generatie provinciale plannen kijkt, een mengeling van vastgestelde, formele streek- en omgevingsplannen en allerlei politieke nota's van Colleges van Gedeputeerde Staten als opstap naar een formele planherziening, ziet een aantal subtiele, maar alles bij elkaar toch veelzeggende ontwikkelingen. Over de volle linie, in alle provincies, geldt dat, om de termen scheiding en *verweving* te gebruiken, verweving belangrijker wordt. Qua beleidstermen gaat dit onder de vlag van *verbreding*. Net als scheiding/verweving is ook dit een schaalloos concept. Het kan betrekking hebben op een individueel bedrijf, maar ook op een gebied.

De achtergrond van dit verbredingsperspectief is dat naar algemene verwachting veel van de grondgebonden, agrarische bedrijven hun bestaansbasis zullen moeten aanpassen om economisch te overleven. Tussen de provincies is sprake van enige accentverschillen. De 'Nieuwe Verweving' wordt wat minder pregnant benadrukt in plannen die betrekking hebben op provincies, of delen daarvan, waar grootschalig ingerichte landbouwgebieden domineren, zoals het noorden van Noord-Holland, grote delen van Friesland en Groningen en Zeeland en uiteraard Flevoland. Maar ook daar komt verweving c.q. verbreding op. Om een voorbeeld te geven: in de landbouwprovincie bij uitstek, Flevoland, wordt gewezen op de noodzaak van *plattelandontwikkeling*. Ook in deze provincie speelt namelijk de thematiek van schaalvergroting in de landbouw en dus het teruglopen van het aantal landbouwbedrijven. Om het platteland vitaal te laten blijven is ruimte nodig voor niet-agrarische functies (Contourennota Omgevingsplan 2006, 2004). In een andere nota, die eveneens dient als opstap naar een nieuw omgevingsplan, namelijk die voor de provincie Zeeland (Koersen voor onze omgeving 2004: 24-25), wordt het verbredingsperspectief nog pregnanter onder woorden gebracht. Er zou namelijk sprake zijn van een verschuiving in de richting van een multifunctioneel platteland: het landelijk gebied verbreedt zich van productieruimte naar gebruiksruimte.

Er is thans vrijwel geen plan of nota aan te wijzen waarin niet het concept van verbreding gehanteerd wordt. Lijstjes van mogelijkheden voor 'verbrede' agrarische bedrijfsvoering worden gaandeweg langer. De productie van energie (windmolens; in Flevoland op dit moment weer gezien als groot landschappelijk probleem), waterberging, boerengolf, zorglandbouw (een sterke stijger op de hitlijst van verbredingsactiviteiten) en de verkoop van streekproducten of kwaliteitsproducten aan huis of op boerenmarkten worden wel het meest genoemd. Voor veel verbredingsactiviteiten vallen op internet wel websites te vinden.

De verwachtingen ten aanzien van verbrede landbouw zijn zeer hooggespannen, zo hoog dat men zich moet afvragen waar dit vertrouwen op gebaseerd is. Waar de woningparagrafen van een provinciaal plan nog wel eens uitgaan van

een woningbehoefteonderzoek, wordt een soortgelijk marktonderzoek voor verbrede landbouw kennelijk niet nodig gevonden. Roze gekleurde toekomstbeelden zijn het gevolg (zie afbeelding 1). Frappant is overigens de krachtige opkomst van de term platteland, ook in rijksnota's (Nota Ruimte 2004; Agenda voor een Vitaal Platteland 2004). Als gesproken wordt over leefbaarheidsvraagstukken (regionale economie, aanbodvoorzieningen) wordt overgeschakeld van landelijk gebied naar platteland. Hier is sprake van een invloed van de Europese Unie. Plattelandsontwikkeling vormt de Nederlandse vertaling van het Europese begrip *rural development*. Hiervoor wordt geld uit de structuurfondsen ingezet, ook in het rijke Nederland. De *groene ruimte*, ooit bedacht als pacificatieconcept om allerlei tegenstellingen tussen opvattingen over het landelijk gebied te overbruggen (Hage 2002), is als concept helemaal uit. De wervende kracht wordt kennelijk als nihil beoordeeld.

### Aangepaste provinciale zoneringen

De opkomst van het verbredingsconcept gaat in een aantal provincies gepaard met een aanpassing van de zoneringen. De verwevingscategorieën worden belangrijker. Dit geldt bijvoorbeeld voor de provincies Groningen (Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2000), Drenthe (Provinciaal Omgevingsplan Drenthe 2004) en Utrecht (Streekplan Utrecht 2004). In Noord-Brabant is de verandering van de zonering ingrijpend. Het streekplan van 1992 berust op een ver doorgevoerd streven naar scheiding. Naast een Groene Hoofdstructuur (GHS; zie ook verderop) kent dit plan een Agrarische Hoofdstructuur (AHS). Tussen de beide hoofdstructuren zit, ruimtelijk, nauwelijks een overlap. Dit werd destijds vrij scherp gemotiveerd: natuur en landbouw zijn niet goed te verenigen, vooral in het geval van intensieve agrarische gebruiksvormen. Daarom is veelal scheiding nodig, zo werd benadrukt (Streekplan Noord-Brabant 1992: 133). Daarentegen vormen in het meest recente streekplan de GHS en de AHS een continuüm. Er is namelijk een nieuwe verwevingscategorie ingevoegd, aangeduid als AHS-landschap (Brabant in Balans 2002). Dat deze, toch wel ingrijpende aanpassing van de AHS (het gaat om grote arealen) geen enkel boer inspireerde om de tractor te pakken en naar het provinciehuis op te stomen is veelzeggend, hetzij voor de zwakkere positie van het landbouwfront dan wel voor het streekplan als sturingsinstrument.

Er zijn momenteel twee provincies waar klassieke zonering is losgelaten, in de zin van een zonering met aan de uiteinden scheidingscategorieën (landbouw en natuur), en daartussenin twee verwevingscategorieën (over sommige provincies, zoals Friesland en Overijssel, valt nog niet veel te zeggen, aangezien hier een planherziening gaande is). In Gelderland ziet het er naar uit dat het continuüm van vier zones A/D losgelaten wordt en ingeruild voor een totaal andere systematiek (Ontwerp-Streekplan Gelderland 2005 2004: 18). De hele provincie is ingedeeld in een drietal hoofdcategorieën, namelijk een *groen-blauw raamwerk*, waartoe de Ecologische Hoofdstructuur wordt gerekend en waar vooral laagdynamische functies zijn gelokaliseerd, een *rood raamwerk* (hoogdynamische functies) en *multifunctionele gebieden*, het grootste deel

van de provincie. De grondgebonden landbouw is in dit laatste gebiedstype gelokaliseerd. Alle intensieve vormen van landbouw zijn in het rode raamwerk gelokaliseerd en moeten in de toekomst daar ook geconcentreerd worden (ibid.: 46). In feite komt deze indeling neer op zowel scheiding (intensieve landbouw is een stedelijke functie) als verweving (grondgebonden landbouw ontwikkelt zich in relatie tot andere functies).

Zeer opvallend is Noord-Holland dat de notie van landbouwkerngebieden heeft geschrappt (Ontwikkelen met kwaliteit 2004). Landbouw wordt niet meer als een voor het landelijk gebied primaire functie gezien! Dit blijkt wel heel duidelijk uit een set van kaarten die behoren bij het zogeheten planologisch beleidskader 2004-2014. Deze kaarten geven de systematiek weer van zoekgebieden voor verstedelijking en de gebieden die als het ware de tegenhanger hiervan vormen, de uitsluitingsgebieden. Hierboven, onder 'Wonen op het land', is al op deze voor Noord-Holland (en voor geheel Nederland) nieuwe systematiek ingegaan.

#### Tweedeling in de landbouw

##### *Instrumentele concepten gaan domineren*

Als we deze ontwikkelingen tezamen beschouwen, zien we in de ruimtelijke ordening twee landbouwsectoren ontstaan. Aan de ene kant bevinden zich de kapitaal- en grondintensieve vormen van landbouw (en tuinbouw) die geacht worden internationaal te kunnen concurreren en die daarvoor ook de fysieke ruimte moeten krijgen toegewezen. De meeste complexen zijn in het westen en het midden van het land gelegen, niet geheel toevallig aangezien er een relatie is tussen een hoog niveau van regionaal-economische ontwikkeling en de intensiteit van de landbouw. Hier komt voor het westen van het land nog de aanwezigheid van de Rotterdamse haven bij, die een goedkope en betrouwbare aanvoer van bulkvoer mogelijk maakt, en van Schiphol, belangrijk voor een efficiënte afvoer van de duurdere eindproducten (Hetsen & Hidding 1991: 55 e.v.). Aan de andere kant van het spectrum staan de grondgebonden bedrijven. Hier komt het, volgens vigerende nationale en provinciale plannen, niet aan op een verruiming van arealen maar op een verbreding van de bestaansbasis. De inkomsten uit louter de agrarische productie worden in veel gevallen niet meer toereikend geacht voor het duurzaam voortbestaan van bedrijven.

Op nationaal niveau is het beleid voor de kapitaal- en grondintensieve vormen van landbouw vooral aan te treffen in de Nota Ruimte. Sterker nog: de minder intensieve vormen van grondgebonden landbouw worden vrijwel niet genoemd in deze nota (zie ook VROM Raad 2004b). In de Vierde Nota maakte het complete, landelijke gebied nog deel uit van de ruimtelijke hoofdstructuur. De in deze nota omarmde, landsdekkende *koersen* werden namelijk tot deze structuur gerekend. In de Nota Ruimte wordt een ruimtelijk en beleidsmatig selectieve benadering voorgestaan. Centraal in deze nota staat de Ruimtelijke Hoofdstructuur die, we volgen hier de tekst van de nota op de voet, 'gebieden

en netwerken [omvat] die voor de ruimtelijke structuur en het functioneren van Nederland van grote betekenis zijn'. Voor de elementen van de ruimtelijke hoofdstructuur draagt het rijk 'in het algemeen een grotere verantwoordelijkheid dan daarbuiten' (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 24).

De elementen van de Ruimtelijke Hoofdstructuur, die de vorm aannemen van ruimtelijke concepten, zijn voor het rijk primair allocatieprincipes, principes voor de bundeling en toedeling van rijksinvesteringen en subsidies. Het concept van de koersen uit de Vierde Nota had daarentegen een geheel andere functie. Het vormde een concept dat niet omkleed werd met specifieke rijksinstrumenten, maar dat geacht werd door te werken in nageschakelde besluitvorming van decentrale overheden, net zoals de *zonering* uit de Nota Landelijke Gebieden van 1977. Het diende de besluitvorming door lagere overheden te inspireren en dan vooral hun planvorming (streekplannen, bestemmingsplannen). Hier is dus sprake van een fundamentele verandering in het gebruik van ruimtelijke concepten. Gezien de bedoeling van de notie van de Ruimtelijke Hoofdstructuur uit de Nota Ruimte zijn alle concepten uit die nota instrumentele concepten. Dit geldt dan ook voor de twee concepten die de niet-grondgebonden en/of kapitaalintensieve landbouw als object hebben, de *greenports* en de *landbouw-ontwikkelingsgebieden* (LOG's).

Het eerste concept, dat van de *greenport*, is een voorbeeld van metaforisch taalgebruik, dat nadrukkelijk de bedoeling heeft om bepaalde positieve connotaties op te roepen. De bronterm hier is de *mainport*. Het Nederlandse ruimtelijke, infrastructurele en ruimtelijk-economische (zo men wil regionaal-economische) beleid wordt al sinds de Vierde Nota sterk gedomineerd door de mainportdoctrine (zie het deel Concurrerende regio's). Kortweg behelst deze doctrine dat de luchthaven Schiphol en de zeehaven Rotterdam dusdanig belangrijke havengebieden zijn dat zij de nationale economie in hoge mate schragen. Derhalve moeten beide havengebieden in staat worden gesteld te groeien en moeten zij ontsloten worden door eersteklas infrastructuur. De horders van het belang van de agribusiness in Nederland hebben de connotaties van 'poort' gebruikt om de greenport naar voren te schuiven. De stelling is dat als de Rotterdamse mainport van groot gewicht is voor de Nederlandse economie, de grote agribusinesscomplexen dat ook zijn. De Nota Ruimte, samen met de praktisch gelijktijdig verschenen EZ-nota Pieken in de Delta wijst vijf van dergelijke greenports aan, vier gelegen in de Randstad. De voornaamste implicatie van het concept, naast het algemene (fysieke) ruimte bieden voor ontwikkeling (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 41), is de inzet van rijksgeld. De middelen die zijn bedoeld om de internationale concurrentiepositie van de landbouwsector te verbeteren, worden primair gericht op deze gebieden.

##### *Begrensde ruimten of economische netwerken?*

Opvallend aan het concept van de greenport is het plekgebonden karakter. Een greenport wordt omschreven als een locatie waar de primaire productie, de handel en de distributie zich ruimtelijk gebundeld heeft (Nota Ruimte; Deel 3a

2005: 80). Als sterkte van een greenport wordt benadrukt dat functies en schakels tussen ketens alhier op elkaar zijn afgestemd en van elkaar afhankelijk zijn geworden. Greenports maken derhalve deel uit van wijd vertakte economische netwerken. Hier is sprake van een zekere spanning, die ook op andere plekken in de Nota Ruimte aanwezig is. Vanuit de notie van een ruimtelijke hoofdstructuur wil het rijk zijn beleidsinspanningen richten op specifieke plekken, gebieden en (infra)structuren. De vraag is echter of bepaalde ruimtelijke concepten niet te gelokaliseerd zijn als de activiteiten die beleidsmatig geadresseerd worden, een sterk gespreide netwerkconfiguratie hebben. In zekere zin wordt dit laatste onderkend door de hantering van het begrip agribusinesscomplex, waartoe in feite ook diverse kennisinstellingen kunnen worden gerekend. Omdat in de Nota Ruimte ruimtelijke concepten strikt instrumenteel gebruikt worden, als allocatieprincipes, worden specifieke zones gelicht uit wat in feite een complexe en gelaagde netwerkconfiguratie is. Een dergelijke, strikt zonale benadering is kenmerkend voor concepten als *stedelijke netwerken* (zie het deel De gestructureerde stad) en de Nederlandse *brainport* (zie het deel Concurrerende regio's), het laatste concept eveneens een transplantatie van het mainportconcept naar een ander domein. Met betrekking tot de greenports zijn uit de glastuinbouwsector signalen gekomen dat de strikt zonale benadering te beperkt wordt gevonden. Om kennis uit te wisselen, moeten ondernemers en hun organisaties tussen de greenports netwerken gaan vormen. Om tot een betere infrastructuur te komen, zou het Westland meer moeten gaan samenwerken met Schiphol en de haven van Rotterdam.<sup>6</sup>

6.Zibb.nl Nieuws, 3 december 2004

#### *Landbouw een stedelijke functie*

Het concept van de *landbouwontwikkelingsgebieden* is in eerste instantie bedoeld als een instrumenteel concept. Het concept behelst in wezen een soort van opdracht aan de provincies om voor bepaalde teelten, met name die onder glas, gebieden aan te wijzen. Het concept houdt daarnaast een erkenning in dat niet-grondgebonden en/of kapitaalintensieve landbouw in feite een stedelijke functie vormt. Het is aan de provincies deze gebieden aan te wijzen en te begrenzen. Zo wil Groningen in het Hogeland en het Oldambt ruim baan geven voor internationaal concurrerende, grootschalige bedrijven (Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2000). Limburg wil, in de vorm van zogeheten concrete beleidsbeslissingen, besluiten die berusten op de Algemene Wet Bestuursrecht, locaties gaan aanwijzen (Liefde voor Limburg 2002). Hierboven is al gewag gemaakt van het ontwerp-streekplan voor Gelderland, waarin is aangegeven dat in de toekomst alle vormen van niet-grondgebonden landbouw in het *rode raamwerk* gelokaliseerd moeten worden. Alle meest recente provinciale plannen overziend is dit tot op heden de meest expliciete erkenning dat bepaalde vormen van landbouw functioneren als normale stedelijke functies en er ook zo uitzien. De provincie Noord-Brabant wil, naast mensverdichtingsgebieden (i.c. *stedelijke regio's*) veeverdichtingsgebieden laten ontstaan. Op de streekplankaart zijn hiervoor zoekgebieden aangewezen (Brabant in Balans 2002: 43). Het is rond dit type gebieden dat een vorm van ruimtelijk beleid is ontstaan die zich volledig voltrekt buiten het ruimtelijk ordeningsbeleid. De formele

provinciale plannen (streekplannen, omgevingsplannen) zeggen hier weinig tot niets over en kunnen dit in feite ook niet. De financiële middelen en regelingen geven aan het beleid rond de veeverdichtingsgebieden een status aparte, met een geheel eigen conceptentaal, van een soms hoog surrealistisch gehalte.

Het gaat hier om de reconstructie van *concentratiegebieden* van intensieve veehouderij in het zuiden en oosten van het land. Hiervoor is een *lex specialis* opgesteld en het gaat, voor het rijk, om een investering van meer dan een half miljard euro over de periode 2004 tot en met 2015 (Nota Ruimte; Uitvoeringsagenda 2004: 38). Essentie van deze wet is het creëren van *varkensvrije zones*, gebieden van tenminste één kilometer breed, die een remmende werking zouden moeten hebben op de verspreiding van dierziekten bij toekomstige uitbraken. Daarnaast kent de wet drie zones: het *landbouwontwikkelingsgebied*, waar landbouw het primaat heeft, het *verwevingsgebied*, waar sprake is van een evenwicht tussen de drie functies die de Reconstructiewet onderscheidt (landbouw, natuur en wonen), en het *extensiveringsgebied*, waar een primaat geldt voor het wonen of de natuur (Van den Brink & Heinen 2002: 179 e.v.).

Hoewel de uitvoering van de Reconstructiewet geen koppeling heeft met provinciale ruimtelijke plannen, is wel sprake van een relatie met ruimtelijk relevant beleid. Het betreft hier vooral het natuurbeleid dat, in de vorm van de realisering van het concept van de ecologische hoofdstructuur (dan wel provinciale detailleringen daarvan), eigenlijk ook sterk sectoraal van aard is. Het is namelijk de intentie om de varkensvrije zones samen te laten vallen met EHS. Kennelijk worden deze stroken robuust genoeg geacht om ecologisch van belang te worden. Het mag duidelijk zijn dat de meest omvangrijke overheidsinvesteringen in landelijke gebieden, die rond de realisering van de EHS en de uitvoering van de Reconstructiewet, stoelen op sectorale ruimtelijke concepten met een primair zonaal karakter, gericht op gebiedsaanwijzing. In feite gaat het om integrale landinrichting, berustend op een eigen conceptentaal, die slechts voor een deel raakt aan de conceptuele taal van de ruimtelijke ordening.

#### *Nieuwe functies in oude, landelijke gebouwen?*

Een verbrede ontwikkeling, zowel op gebiedsniveau als op bedrijfsniveau, impliceert een breder scala aan activiteiten in het landelijk gebied dan voorheen gebruikelijk was. En hoe breder het perspectief, des te meer gaat het om niet direct, of zelfs helemaal niet aan de landbouw gelieerde activiteiten. Omdat gemiddeld genomen per dag circa tien agrarische bedrijven ophouden te bestaan, zon- en feestdagen meegerekend, is er in principe veel bebouwing beschikbaar waar deze verbreding een plek zou kunnen krijgen. Dit getal komt, op jaarbasis, neer op ongeveer vier procent van het totale aantal agrarische bedrijven, wat in Europees perspectief gezien betrekkelijk gering is (VROMRaad 2004b: 47). Maar zijn overheden zo coulant? Tot voor kort waren de rijksinspecteurs voor de ruimtelijke ordening mordicus tegen elk bestemmingsplan dat ruimte bood aan een niet-agrarisch gebruik van oorspronkelijk agrarische opstallen.

Daalhuizen (2004) heeft in haar recente onderzoek naar nieuwe bedrijven in oude boerderijen een grote variatie tussen provincies vastgesteld. Het beleid van twee provincies (Friesland, maar vooral Zuid-Holland) wordt door haar als zeer restrictief beoordeeld. Andere provincies gelden als meer progressief. Maar in alle gevallen worden wel eisen gesteld aan de nieuwe activiteiten. Deze moeten kleinschalig zijn, zij moeten passen bij het landelijk gebied, zij mogen niet leiden tot extra bebouwing (liever moeten oude schuren en dergelijke worden gesloopt) en ook niet tot extra mobiliteit.

Het is zeer waarschijnlijk dat als dit onderzoek herhaald zou worden, thans sprake zou zijn van een liberaler beleid, in de terminologie van Daalhuizen. In veel provinciale streekplannen uit de eerste helft van de jaren negentig was het hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing nog geen issue, deels omdat het minder frequent voorkwam, deels omdat deze plannen meer de tijdsgeest van de VINEX weerspiegelden, met een accent op het behoud van openheid en landelijkheid. In de Utrechtse en Noord- en Zuid-Hollandse streekplannen van ongeveer tien jaar geleden werd de thematiek bijvoorbeeld zelfs niet genoemd. Heel anders stelde het provinciaal bestuur van Groningen zich op dat een hergebruik voor nieuwe woon- en werkbestemmingen zeer wel mogelijk achtte, mits maar geen sprake was van een aantasting van natuur en landschap en (milieu)belemmeringen voor zittende agrarische bedrijven (Streekplan Provincie Groningen 1994).

In vrijwel elk provinciaal plan of plandocument dat sinds 2000 is uitgebracht wordt de thematiek van het hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing genoemd (de hiervoor staande afkorting is VAB.). Een provincie als Drenthe (Provinciaal Omgevingsplan Drenthe 2004) wil het wonen ruimhartig toelaten, omdat dit de functie van het buitengebied zou ondersteunen. De provincie Overijssel (Perspectiefnota 2005 Provincie Overijssel 2004) kondigt een coulanter beleid aan dan zij al voerde onder het regime van het streekplan uit 2000. Gelderland verwacht dat een ruimhartig hergebruik van VAB de behoefte aan *landelijk wonen* vrijwel volledig kan stillen (Ontwerp-Streekplan Gelderland 2005 2004). Noord-Holland wil in het noordelijk deel van de provincie allerlei vormen van wonen, recreatie en bedrijvigheid toelaten, mits maar sprake is van kleinschaligheid (Ontwikkelen met kwaliteit 2004). Ook in het door Daalhuizen als zeer restrictief gekenschetste Zuid-Holland (Streekplan Zuid-Holland Oost 2003) wordt nu niet-agrarisch hergebruik van VAB mogelijk, mits (alweer) sprake is van kleinschaligheid. In Zeeland wordt wonen in VAB gezien als een mogelijkheid om een vestigingsoverschot te laten ontstaan. Enkel in Limburg (Liefde voor Limburg 2002) wordt nog steeds de voorkeur gegeven aan hervestiging van een agrarisch bedrijf in VAB, maar dat hangt hier sterk samen met de reconstructie van de varkenssector en allerlei verhuizingen van bedrijven. Vrijkomende boerderijen wil men beschikbaar houden voor zich hervestigende veeboeren. Dit gold tot voor kort ook in Noord-Brabant (Brabant in Balans 2002), maar daar is eind 2004 het beleid verruimd met het oog op een verhoging van de economische vitaliteit van het

platteland (Beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling 2004). Wel wordt vastgehouden aan de lijn dat verruiming 'moet passen binnen de functies die aan het buitengebied worden toebedeeld, te weten landbouw, natuur en recreatie en stedelijk uitloopgebied.' (ibid.: 18). De verruiming zit dan vooral in het feit dat binnen deze functies, met name onder het kopje van recreatie en stedelijk uitloopgebied (statische opslagactiviteiten en paardenhouderijen) meer mogelijk wordt. Maar de provincie wil wel vasthouden aan de 'ontsteningsdoelstelling'. Niet meer in gebruik zijnde bebouwing zonder cultuurhistorische waarde wordt gesloopt.

Het rijk wil met de Nota Ruimte een andere weg inslaan, wat op zichzelf niet zo verbazingwekkend is. In de VINEX was hergebruik van VAB nog helemaal geen issue. In de Nota Ruimte worden verschillende activiteiten genoemd die in VAB een plek zouden krijgen, met inbegrip van 'niet direct aan het buitengebied gebonden activiteiten en bedrijvigheid' (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 142). Niet alleen hergebruik, maar zelfs nieuwbouw voor zowel wonen als werken wordt mogelijk geacht, mits in de vorm van rood-voor-groen- en rood-voor-blauwconstructies. Dit heeft al tot discussie geleid of dit niet veel te vrij is: willen dit soort constructies werken, dan is een zekere schaarste nodig (zie bijvoorbeeld VROMRaad 2004b: 231). Het is overigens volgens de Nota Ruimte aan de provincies om een geëigend planologisch kader op te stellen. Aan de inhoud worden niet veel eisen gesteld, behalve dat zo'n kader hergebruik van VAB moet stimuleren en dat de mogelijkheden benut moeten worden die nieuwbouw biedt voor een vergroting van de kwaliteit en vitaliteit van het landelijk gebied. Het Paarse kabinet, c.q. minister Pronk, zat destijds met de Vijfde Nota op een geheel andere lijn. Daar werden de provincies opgeroepen om in streekplannen kwaliteitseisen vast te leggen en eventuele restricties op te nemen. Bovendien zou rekening moeten worden gehouden met verschillende criteria. Hergebruik van VAB mocht in geen geval gepaard gaan met uitbreiding van bebouwing, functieverandering mocht niet leiden tot een substantiële toename van verkeersbewegingen en beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven in de omgeving mocht in geen geval plaats vinden (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 25). Waar de Nota Ruimte tamelijk rooskleurig aankijkt tegen niet-agrarische functies in voormalige agrarische bedrijven was de Vijfde Nota sterk aarzelend, zo niet regelrecht wantrouwig.

Een dergelijke scherpe tegenstelling tussen het meest recente plandocument en het daaraan voorafgaande document is echter niet het kenmerk van provinciale plannen. Eigenlijk sluiten de meest recente provinciale beleidslijnen rond hergebruik van VAB zeer goed aan bij de nieuwe woonconcepten voor het landelijk gebied: een behoedzame vernieuwing, zonder de ambitie om de kernenstructuur en het bewoningspatroon ingrijpend te veranderen.



## Natuur, landschap en cultuurhistorie: een stapeling van concepten

### Eindbeeldplanning

#### *Natuurontwikkeling als project*

Eerder is aangegeven dat in het midden van de jaren tachtig één van de grote theoretische concepten zijn intrede deed in het domein van het ruimtelijk beleid, namelijk dat van de ecologische infrastructuur. Het deed een principe aan de hand dat uitzicht bood op de blijvende aanwezigheid van natuur in een zich sterk verstedelijkend land met, wereldwijd gezien, een van de meest productieve en intensief functionerende landbouwsectoren. Zelfs het herstel van ooit vernietigde natuur leek weer mogelijk. En omdat natuur maakbaar leek, was deze ook verplaatsbaar. Wat op de ene plek verdween, kon elders, soms in een andere vorm, weer opgebouwd worden. Het theoretische concept van de ecologische infrastructuur leidde tot het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), dat een plek kreeg in een nationaal Natuurbeleidsplan (1990), ruim vijftig jaar nadat planologen hadden gepleit voor een regionale, ja, zelfs nationale ordening van natuurruimten, vóór de grote natuurvernietiging die na de Tweede Wereldoorlog plaats vond door toedoen van ruilverkaveling, intensivering van de landbouw, de aanleg van infrastructuur en verstedelijking. De EHS is, zoals dit heet, planologisch vastgelegd. Het concept kreeg, met inbegrip van het bijbehorende kaartbeeld, de status van planologische kernbeslissing in het Structuurschema Groene Ruimte uit 1992/1993. Inhoudelijk omvat de EHS drie gebiedstypen: *kerngebieden*, die al de gewenste natuurwaarden hebben, *natuurontwikkelingsgebieden*, waarvoor dit in de toekomst geldt, en de *ecologische verbindingzones*, 224 in totaal, die de betrokken gebieden aaneen moeten smeden tot een heus netwerk.

Een opvallend element van het EHS-plan was en is de ambitie om 50.000 ha nieuwe natuur te ontwikkelen. Dat is meer dan de belangrijkste grote nationale ruimtelijke projecten uit het VINEX-tijdperk bij elkaar: VINEX-locaties, Betuwe-lijn, HSL en de uitbreiding van Schiphol (Feddes e.a. 1998: 19). Vanuit het oogpunt van planningprincipes, opvattingen over de vorm en werking van ruimtelijke plannen (Faludi & Van der Valk 1994), is de meest in het oog lopende karakteristiek dat het plan een welhaast zuiver voorbeeld is van eindtoestandplanning, zelfs voorzien van een tijdsaanduiding: 2018. Dan moeten de gebieden zijn begreep en onder adequaat ecologisch beheer gebracht. De idee van maakbare natuur sluit perfect aan bij het principe van eindbeeldplanning. Hoewel de EHS een zonaal concept is, het is immers gericht op planologische gebiedsafbakening, is het ook een relationeel concept. De aanname is immers dat er tussen gebieden ecologische relaties bestaan en dat derhalve de ruimtelijke inrichting een dusdanig karakter moet hebben dat deze relaties kunnen blijven voortbestaan, soms zelfs opnieuw ontwikkeld kunnen worden. De EHS is dus weliswaar een planologisch statisch concept (op kaarten ingetekende gebieden), maar voor wat betreft het concreet functioneren (uitwisseling van soorten) een dynamisch concept, althans dat is de veronderstelling.

#### *Concepten en termen voor fijnproevers en connaisseurs*

Het natuurbeleid van de laatste vijftien jaar wordt gekenmerkt door een geheel eigen jargon, dat berust op beleidsnota's en onderzoeksrapporten, en dat voor buitenstaanders moeilijk te volgen is. Een bekend voorbeeld is het beleidsconcept van het *Relatienotagebied*, terminologisch van een hoog ambtelijk-esoterisch karakter. Het verwijst naar de Relatienota uit 1975, die een beleidsvisie ontvouwde op de relatie tussen natuur en landschap en landbouw. Relatienotagebieden waren gebieden waar boeren vergoedingen konden krijgen voor natuur- en landschapsbeheer. Dit type beheer kon, zo werd gevonden, niet meer tot de normale agrarische bedrijfsvoering gerekend worden en het was derhalve ook niet redelijk dat boeren dit om niet zouden doen. Dit beleidsconcept, dat zeer goed paste in het toentertijd beleden streven naar verweving, is in de loop der jaren uit beeld verdwenen, maar niet het instrument van beheersovereenkomsten. Een enigszins vergelijkbaar actueel concept is dat van de *ruimejasgebieden*, ruim begrensde gebieden waarbinnen slechts voor een beperkt gedeelte van de daarin gelegen agrarische gronden vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer beschikbaar worden gesteld en wel volgens de regel dat wie het eerst komt, het eerst maalt (Brabant in Balans 2002: 152). En dit alles uiteraard op basis van vrijwilligheid, want die kenmerkt het Nederlandse natuurbeleid in hoge mate.

We laten dan nog buiten beschouwing jargon als bruto-EHS en netto-EHS, saldobenaderingen en dergelijke. Daarnaast kent de EHS ook nog *bufferzones*, niet te verwarren met de bufferzones die vanuit het oogpunt van goede stedelijke inrichting sinds de vroege jaren zestig deel uitmaken van het nationale ruimtelijke orderingsbeleid. Ecologische bufferzones zijn rand- en overgangszones rond de EHS waar boeren gevraagd wordt om (op vrijwillige basis én tegen financiële vergoedingen) hun bedrijfsvoering aan te passen.

Geen ruimtelijk concept, maar meer een theoretisch concept achter de Ecologische Hoofdstructuur, is het begrip natuurdoeltype. Het Natuurbeleidsplan uit 1990 liet open welke soorten natuur centraal moesten staan in het beleid. Vijf jaar later werd verduidelijking gebracht in het LNV-rapport Ecosystemen in Nederland (1995; gebaseerd op Bal e.a. 1995). Dit rapport maakt een onderscheid tussen gewenste typen natuur, de zogeheten natuurdoeltypen. De tamelijk complexe systematiek van dit rapport kwam uit op maar liefst 132 natuurdoeltypen. Deze natuurcatalogus kreeg later een wat eenvoudiger structuur (Bal e.a. 2001), maar toch worden sindsdien nog 92 natuurdoeltypen onderscheiden.

#### *De provinciale EHS*

Alle streekplannen en provinciale omgevingsplannen van de jaren negentig en later omvatten een ecologische hoofdstructuur, soms voorafgegaan door het adjectief provinciaal, wat het beleidsacroniem PEHS oplevert (Overijssel, Flevoland, Noord- en Zuid-Holland). In veel gevallen worden de *ecologische verbindingzones* niet tot de eigenlijke Ecologische Hoofdstructuur gerekend

(bijvoorbeeld Streekplan Overijssel 2000+ 2000). Dit is opmerkelijk aangezien het, volgens de ratio van het concept, toch juist de ecologische verbindingen zijn die het netwerkarakter van de Ecologische Hoofdstructuur bepalen. In Noord-Brabant wordt, naast de Ecologische Hoofdstructuur, gewerkt met een *Groene Hoofdstructuur* (GHS). Deze omvat de EHS, maar ook andere gebieden die een belangrijke rol vervullen in het functioneren van ecologische systemen (Streekplan Noord-Brabant 1992; Brabant in Balans 2002). In die delen van de GHS die vallen buiten de EHS is het beleid gericht op wat wordt aangeduid als veiligstellen, dus geen infrastructuraanleg en geen verstedelijking. In de toekomst wil de provincie ook meer actief beleid gaan voeren door eigen subsidies (dus niet uit rijkspotten) voor natuurbeheer te geven.

Zelfs zonder diep in te gaan op de vraag voor welke soorten (planten, dieren) specifieke ecologische verbindingzones van belang zouden kunnen zijn, is de ruimtelijke uitwerking van met name het concept van de ecologische verbindingzone frappant. Het begrip zone suggereert onmiskenbaar een zekere weidsheid. De werkelijkheid is anders. Waar deze ecologische verbindingzones op (plan)kaarten zijn aangegeven, veelal door lijntjes of een kralensnoer van groene bolletjes, valt vooral op hoe smal zij zijn. In werkelijkheid geldt dit vaak nog meer dan het ruimtelijk beeld suggereert, aangezien de ruimtelijke symbolen niet hoeven overeen te stemmen met de situatie in het veld. In een enkel geval blijkt het smalle karakter van ecologische verbindingzones uit de tekst van plannen. In het Streekplan Gelderland (1996: 73) wordt het concept uitgelegd als zones die soms maar een enkele meter breed kunnen zijn en in andere gevallen enige tientallen meters. Een andere opvallende karakteristiek is dat vele ecologische verbindingzones in buitengewoon grillige patronen door het landelijk gebied meanderen, waarbij soms aanzienlijke afstanden tussen *kerngebieden* moeten worden overbrugd (zie afbeelding 2).

#### Sleutelen aan een tegenvallend concept

##### *Niet robuust genoeg*

Werk het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur wel zoals de achterliggende theoretische notie van ecologische infrastructuur veronderstelt? Aan de hand van het concept van de Ecologische Hoofdstructuur zijn altijd twee ruimtelijke doelstellingen nagestreefd, die een soort van subdoelstellingen zijn van het overkoepelende doel van behoud en vergroting van biodiversiteit. Dit is, ten eerste, het vergroten van het areaal aan natuurgebieden en, ten tweede, het vergroten van de ruimtelijke samenhang tussen de afzonderlijke natuurgebieden. Vanuit dit perspectief gezien vormt de rijksnota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' uit 2000 dan ook een opvallende, want tamelijk expliciete, erkenning van het deels mislukken van beide strevingen. Ten aanzien van het afbakenen van arealen wordt namelijk, met zoveel woorden, erkend dat de EHS in het verleden veel slimmer begrensd had kunnen worden (Natuur voor mensen, mensen voor natuur 2000: 18). Gesuggereerd wordt om daar waar hiervoor kansen aanwezig zijn, en wel in termen van een hoger 'natuur-

en milieurendement', een *herbegrenzing* van de EHS tot stand te brengen, onder handhaving van de netto-omvang van de begrensde oppervlakten (ibid.: 20). Met andere woorden: waar dit kan en waar dit wat oplevert zou het planmatig vastleggen van de EHS dunnetjes over moeten worden gedaan.

Is de begrenzing van de EHS in veel gevallen niet ideaal geweest, dit geldt ook voor de tweede ruimtelijke doelstelling van de EHS, die van samenhang. Dit komt vooral doordat het niet goed lukt ecologische verbindingzones te realiseren (ibid.: 13). Dit heeft geleid tot de introductie van twee nieuwe concepten: de *robuuste verbinding* en *ontsnippering*. Robuuste verbindingen vormen een soort van super-ecologische verbindingzones die grotere *natuurkernen* met elkaar moeten verbinden. Het concept uit de natuurnota van 2000 is overgenomen in de Nota Ruimte (en heeft dus pkb-status gekregen). In deze nota worden dertien robuuste verbindingen onderscheiden, met een gezamenlijk oppervlak van 27.000 hectaren (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 120-122), overigens nog geen vier procent van de totale EHS op land. De natuurnota uit 2000 onderscheidde er zeven, met een zelfde oppervlakte, wat dus voor de nieuwe zones neerkomt op een ruimtelijke uitdunning. Zij zijn dus wat minder robuust. Het concept van de *robuuste zone* komt thans voor in vrijwel elk provinciaal plan van de laatste jaren. Naast de nationale robuuste verbindingen zijn in totaal ook enige tientallen provinciale robuuste verbindingen zijn aangewezen (bijvoorbeeld twaalf in het streekplan voor Noord-Brabant uit 2002). *Ontsnippering* behelst het ongedaan maken van de barrièrewerking van infrastructuur en is vooral nodig om robuuste verbindingen te laten ontstaan. Vormt het concept van de EHS een soort van natuurreparatie in het groot, ontsnippering is reparatie in het klein. Aan het concept van ontsnippering is een financieel meerjarenprogramma gekoppeld (Nota Ruimte; Uitvoeringsagenda 2004: 36).

##### *Is de EHS wel een structuur?*

De nieuwe concepten van robuuste verbindingen en ontsnippering geven aanleiding om stil te staan bij het begrip 'structuur' dat deel uitmaakt van het ruimtelijk concept Ecologische Hoofdstructuur. In de gangbare lexicografische omschrijving staat het begrip structuur voor de opbouw van een samengesteld geheel. In deze studie worden concepten die betrekking hebben op ruimtelijke structuur, aangeduid als relationele concepten, te onderscheiden van inrichtingsconcepten (zie het inleidende deel). Dit onderscheid is toe te passen op een concreet ruimtelijk concept, bijvoorbeeld om een weeffout in de toepassing ervan te kunnen aanduiden. Hierboven is al aangegeven het concept van de Ecologische Hoofdstructuur zowel een inrichtingscomponent (gebiedsaanwijzing en -afbakening) als een relationele component heeft. Het berust op de aanname van relaties tussen gebieden. Deze relationele dimensie van het EHS-concept vormt, gezien de pogingen om deze structuur meer robuust te maken, de achilleshiel. Fragmentatie van de Ecologische Hoofdstructuur in de ruimtelijke werkelijkheid hing volgens sommigen zelfs van meet af aan in de lucht. Feddes e.a. (1998) hebben dit enige jaren geleden al pregnant onder woorden gebracht. Zo benadrukken zij dat het grote gebaar van het EHS-model in de



uitvoering is opgeknapt in provinciale stukjes en uitbesteed aan uiteenlopende beheersorganisaties, met elk eigen bevoegdheden en voorkeuren.

Zat volgens Feddes en anderen fragmentatie bij de aanvang reeds in het EHS-concept opgesloten, in de latere beleidspraktijk is deze nog eens versterkt. Onteigening is voor de realisering van de EHS wel mogelijk, maar vindt niet plaats, in tegenstelling tot de praktijk bij vele andere, door de overheid geïnitieerde projecten (woningbouw, infrastructuraanleg) wel kan. Verwerving van gronden ten behoeve van de realisering van de EHS verloopt op basis van vrijwilligheid en is ook steeds kostbaarder geworden als gevolg van stijgende grondprijzen, waaraan het EHS-plan zelf trouwens ook heeft bijgedragen (VROMRaad 2004b). De gebrekkige ruimtelijke samenhang vormt overigens één van de hoofdonderwerpen in de meest recente Natuurbalans van het Milieu- en Natuurplanbureau (2005). In samenhang met vaak lang niet optimale milieucondities vormt dit de belangrijkste reden dat Nederland niet kan voldoen aan internationaal gemaakte afspraken over het behoud van biodiversiteit. Ruim twintig procent van de EHS bestaat uit een versnipperd mozaiek van kleinere natuurgebieden.

#### Fundamentele tegenstellingen

Onder de kabinetten Balkenende I en II is de werking van het natuurbeleid veranderd. De EHS bestaat voor een deel uit gebieden die zijn aangekocht en voor een ander deel uit gebieden waar dit niet gebeurt, maar waar vergoedingen worden gegeven voor een ecologisch beheer. Onder handhaving van het uiteindelijke doel, een EHS met een totale omvang van 730.000 hectaren in 2018, wordt thans meer dan in het verleden het accent gelegd op particulier en agrarisch natuurbeheer en minder op verwerving van gronden door het Rijk (zie ook VROMRaad 2004b: 64). In 2003 is zelfs sprake geweest van een complete aankoopstop voor natuur aangeboden door agrariërs. Dit is door onder meer de twaalf Provinciale Landschappen betiteld als een drama voor natuur en landschap en een ondermijning van het streven naar een vitaal platteland.<sup>7</sup> De verschuiving richting particulier en agrarisch natuurbeheer is deels ingegeven door praktische motieven. Het is, in ieder geval op de korte en middellange termijn, goedkoper dan gronden aankopen. En het brengt de areaal-doelstelling, een EHS die in 2018 de oorspronkelijke, kwantitatieve doelstellingen heeft vervuld, dichterbij. Om deze reden wil bijvoorbeeld een provincie als Overijssel het areaal voormalige landbouwgronden in particulier natuurbeheer verviervoudigen.<sup>8</sup> Het gaat overigens om minieme verschuivingen; in het voorbeeld van Overijssel om enkele procenten van het uiteindelijke voorziene EHS-areaal.

Deze verschuiving richting *verweving*, immers het aankopen en in beheer geven bij natuur- en landschapsorganisaties komt neer op *scheiding*, doet echter de gemoederen hoog oplopen. Een voorbeeld. De provincie Groningen wil grond die is aangekocht voor de EHS, proberen te verkopen aan boeren die het

7. AgriHolland, 5 december 2002.

8. Binnenlands Bestuur, 11 oktober 2004.

als natuur willen beheren. Door één van de Statenfracties wordt dit gezien als een mogelijke versnippering van het beheer van nieuwe afgeronde natuurgebieden.<sup>9</sup> Frouws (1998) herleidt dit soort tegenstellingen tot het aanwezig zijn van wat hij aanduidt als discoursen, waarbij verschillende maatschappelijke groepen hun opvattingen over landelijkheid proberen op te leggen aan anderen. Frouws definieert discoursen als sociaal geconstrueerde opvattingen over de dimensies en kenmerken van ruraliteit. Agrarisch natuurbeheer past goed in een agri-ruralistisch discours, waarin sprake is van multifunctionele landbouw die tegemoet komt aan een reeks van maatschappelijke behoeften, zoals gezond en veilig voedsel, schoon drinkwater en aantrekkelijke landschappen. Professioneel, door specialistische organisaties uitgevoerd natuurbeheer past meer binnen een hedonistisch discours, waarin het platteland een soort speeltuin voor de stad en haar bewoners vormt. Het concept van een Ecologische Hoofdstructuur vormt, volgens Frouws, een uitdrukking van de voor dit discours zo kenmerkende culturele dimensie, waarbinnen de nadruk wordt gelegd op de esthetische, culturele en ruimtelijke kwaliteiten van het landelijk gebied.

De publicatie 'Oorden van onthouding', waaruit hierboven al verschillende malen geput is (Feddes e.a. 1998), zou in Frouws' onderscheid moeten worden aangeduid als een zuiver hedonistische benadering van het concept van Ecologische Hoofdstructuur. Het boek vormt één lang pleidooi om de realisering van het concept van de EHS los te maken uit zijn beleidssectorale achtergrond en het te op te vatten als een culturele opgave, een opvatting die ook bij bijvoorbeeld Sijmons (2002) is terug te vinden. In de wereld van de plandocumenten klinkt deze oproep nog maar beperkt door. In de (paarse) natuurnota van 2000 werd benadrukt dat het natuurbeleid verbreed moest worden. Natuur heeft, behalve een intrinsieke waarde, ook belevings- en gebruikswaarden, zo werd beklemtoond, een stelling die de titel van deze nota verklaart (Natuur voor mensen, mensen voor natuur 2000: 17). In de Nota Ruimte is van deze benadering niet veel terug te vinden. In de LNV-nota Agenda voor een vitaal platteland wordt enkel benadrukt dat het nieuwe accent in het natuurbeleid, de omslag van grondverwerving naar beheer dus, zorgt voor inkomsten voor particulieren, inkomsten die bijdragen aan de vitaliteit van het platteland. In deze nota prevaleert de (sociaal-)economische dimensie boven de culturele. Bepaalde provincies lijken wat nadrukkelijker pogingen te doen om het concept van de EHS uit de sectorale beleidshoek te halen, althans op semantisch niveau. Drie provincies, Gelderland, Noord- en Zuid-Holland, integreren het concept van de EHS in het concept van een *groenblauw raamwerk*, een stelsel van verschillende soorten groene gebieden en wateren, waar soms de nadruk meer ligt op natuurbescherming en -ontwikkeling, soms meer op recreatie en, zeker in Zuid-Holland, soms ook op de inrichting van stedelijke gebieden. In dit laatste geval dient het groenblauwe raamwerk voor een *geleding* van stedelijke agglomeraties (zie voor het geledingsconcept verder het deel De gestructureerde stad).

9. Groninger Internet Courant, 30 december 2004.

## Een conceptuele lappendeken

### *Veel concepten gaan maar één nota mee*

Het is ook al door anderen vastgesteld (Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000; De Haas & Hidding 2001; Sijmons 2002: 187), maar de concepten rond landschap, natuur en landelijk gebied zijn weinig consistent in de tijd gezien, stapelen zich op en overlappen elkaar op nauwelijks te doorgronden wijze. Opvallend is dat de levenscyclus van concepten vaak maar één nota lang is, zoals De Haas & Hidding (2001) aangeven. Veel concepten zijn eennotavliegen. Elke planologische kernbeslissing introduceert weer nieuwe beleidscategorieën die in de daaropvolgende voor een goed deel niet meer worden teruggevonden, het Nationale Park uitgezonderd, maar dat is dan ook een internationale evergreen. Elke beleidssector en elk onderdeel daarvan lijkt zijn eigen beleidsconcepten te willen. Veel concepten verdwijnen vervolgens weer door gebrek aan uitvoeringskracht.

De koersen, geïntroduceerd in de Vierde Nota, verdwijnen met de Nota Ruimte over de horizon. *Aandachtsgebieden*, taalkundig geen briljante vondst van de Vierde Nota, die een soort van proefgebieden waren voor het bedenken van strategieën voor leefbaarheidsproblemen op het platteland, hebben het maar een paar jaar volgehouden. Inhoudelijk zou zo'n concept goed passen in de Agenda voor een Vitaal Platteland, maar in de sturingsfilosofie van de huidige regering is geen plaats voor een actieve rol van het rijk in gebiedsgericht beleid op regionaal niveau. Exit is inmiddels ook het concept van het *Waardevolle Cultuurlandschap*, afkomstig uit het Structuurschema Groene Ruimte (1992/1993) dat, onder het acroniem van WCL, van meet af aan een wat verkommerd bestaan heeft geleid. Aspecten van het WCL-concept zijn overgenomen in twee nieuwkomers: *Belvederegebieden* en *Nationale Landschappen*.

### *Overlap*

Het concept van de *Belvederegebieden* is nog bedacht onder 'paars' en naar goed Hollands gebruik vastgelegd in een beleidsnota (Nota Belvedere 1999). In de officiële omschrijving gaat het om gebieden die van grote cultuurhistorische betekenis worden geacht, zonder dat het de bedoeling is een veto uit te spreken over veranderingen. Het beleidsmotto luidt 'behoud door ontwikkeling'. In de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte zijn tot 2008 voor de Belvederegebieden budgetten aangegeven, maar in wezen is het concept al weer achterhaald door het concept *Nationale Landschappen*, geïntroduceerd in de Vijfde Nota en overgenomen in de Nota Ruimte. Nationale Landschappen zijn gebieden 'met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerken- de landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten' (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 129). Samen gaat het om circa 500.000 hectaren (RLG 2005). Ruimtelijke ontwikkelingen blijven mogelijk volgens het 'ja, mits'-regime, wat veel natuur- en landschapsorganisaties veel te slap vinden. Grootchalige verstedelijkingslocaties en dito bedrijven-terreinen, glastuinbouwlocaties en infrastructuur vallen hier niet onder.

Belvederegebieden zijn geheel of gedeeltelijk gebruikt om de Nationale Landschappen aan te kunnen wijzen. Met name in de drie westelijke provincies zit de nodige overlap tussen de beleidscategorieën. Onder druk van de Tweede Kamer is aan de twintig onderscheiden Nationale Landschappen er één toegevoegd (de Hoekse Waard) en één geschrapt (Westergouw). De meeste kamerleden vonden het al te dierst om een gebied dat door de noordelijke provincies wordt aangemerkt als een *economische kernzone* door het rijk te laten bestempelen als een Nationaal Landschap. Men vond het een schrijffoutje.<sup>10</sup> In ieder geval laat dit zien dat de Tweede Kamer het beleid op polderniveau meebepaalt, hoewel diezelfde parlementariërs, in overgrote meerderheid, het eens zijn met het sturingsmotto van de Nota Ruimte: 'centraal wat moet, decentraal wat kan'.

### *Terugkerende concepten*

De weinig consistente aanpak door de tijd heen van natuur- en landschapsbeleid laat zich overigens goed illustreren aan de hand van het concept van het Nationale Landschap. Het is namelijk niet de eerste keer dat deze term opduikt in rijksbeleid. Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud uit 1981 kende dit beleidsconcept ook al, aldaar omschreven als een gebied van minimaal 10.000 hectaren, bestaande uit zowel natuurterreinen, wateren en/of bossen, als cultuurgronden en nederzettingen met belangrijke cultuurhistorische waarden. Het lag aanvankelijk in de bedoeling om dit type gebieden aan te duiden als *Nationale Landschapsparken* (Oriënteringsnota 1973: 64), maar dit concept stuitte op teveel tegenstand van de landbouwsector. Er was geen boer die in een park wilde werken waar nog maar weinig zou mogen. Om aan te geven dat stapeling van concepten van alle tijden is, kende het Structuurschema van 1981 ook nog het verwante concept van de *Grote Landschapseenheid*, met een oppervlaktecriterium dat de helft bedroeg van het Nationale Landschap en met (iets) meer nadruk op ecologie en minder op recreatief (mede)gebruik. Het concept van de GLE (het officiële acroniem) is een kleine tien jaar later opgegaan in de Ecologische Hoofdstructuur. Het is tegen deze achtergrond, het opkomen en weer verdwijnen van concepten, dat een dringend advies van de Raad Landelijk Gebied moet worden begrepen, namelijk om snel uitvoeringsplannen voor Nationale Landschappen te gaan maken en om de landschappen ook binnen vijf jaar daadwerkelijk allemaal officieel in te stellen, wat razendsnel zou zijn in vergelijking tot *Nationale Parken*. Ook internationaal zouden de Nationale Landschappen een herkenbare en duurzame status moeten krijgen, maar hoe dit zou moeten blijft in het midden (RLG 2005).

### *Juridische gebiedsconcepten*

Voor de actuele beleidsconcepten in de sfeer van natuur- en landschapsbehoud is hiermee de kous nog niet af. Er zijn namelijk nog verschillende gebiedsaanduidingen die hun herkomst in wet- en regelgeving hebben. Binnen de Ecologische Hoofdstructuur zijn namelijk nog *Natuurbeschermingsgebieden* gelegen (officieel acroniem: NB-gebieden), die hun wettelijke verankering hebben in de Natuurbeschermingswet. Daarnaast is nog sprake van gebiedsaanduidingen die voortkomen uit Europese regelgeving. Dit zijn de Vogelrichtlijn- en

10. Stenografisch verslag van een notaoverleg van de vaste commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; voor Economische Zaken; voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Verkeer en Waterstaat, maandag 17 januari 2005.

Habitatrichtlijngebieden (officieel acroniem: VHR-gebieden). Hun bestaan als afzonderlijke beleidsconcepten is te danken aan de grote problemen die de Nederlandse wetgever heeft gehad om de betreffende Europese richtlijnen op een voor de Europese Commissie acceptabele wijze te vertalen in de Natuurbeschermingswet. Europese richtlijnen moeten immers in de nationale wetgeving worden overgenomen (zie verder: Van Ravesteijn & Evers 2004). Medio 2005 is een nieuwe versie van de Natuurbeschermingswet van kracht geworden, die wel de goedkeuring wegdraagt van de Commissie. Hiermee zit ongeveer 26 jaar tussen het moment van vaststelling van de Vogelrichtlijn door de Europese Raad en het van kracht worden van de Natuurbeschermingswet, voor de Habitatrichtlijn is dit precies de helft. Het bijzondere van de VHR-gebieden is dat dit beleidsconcept een Europees normenkader oplegt aan nationaal, Nederlands natuurbeleid. Het Nederlands beleid moet passen in het streven naar een *Europese Ecologische Hoofdstructuur*, ook wel aangeduid als *Natura 2000*.

#### *Concepten stapelen*

De provinciale praktijk laat verschillen zien bij de hantering van beleidsconcepten. Sommige provincies (Utrecht, Zuid-Holland) zijn ertoe overgegaan om, in navolging van de Vijfde Nota, op streekplankaarten *groene contouren* aan te geven met de bedoeling het beleid aan te scherpen (Streekplan Utrecht 2004; Streekplan Zuid-Holland West 2003; Streekplan Zuid-Holland Oost 2003). In de Vijfde Nota was de groene contour bedoeld als extra zoneringslot (De Klerk 2002), een laatste defensielinie ten opzichte van de *rode contour*. Gebieden met 'bijzondere natuurlijke waarden en kenmerken of landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle elementen, worden voorzien van een groene contour', zo stelde de Vijfde Nota in strijdbaar taal (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 16). De daar aanwezige waarden dienen te worden beschermd en behouden. Samen met de rode contour gaf de groene contour de Vijfde Nota een centralistisch karakter dat in tegenspraak leek met het in de Nota beleden motto van 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. De Nota Ruimte heeft, door het concept van de groene contour niet over te nemen, deze inconsistentie weggenomen.

Er zijn provincies die, naast de EHS, werken met een *Cultuurhistorische Hoofdstructuur* (Provinciaal Omgevingsplan Drenthe 1998; Provinciaal Omgevingsplan Drenthe 2004; Streekplan Utrecht 2004). De provincie Noord-Holland heeft een cultuurhistorische waardenkaart ontwikkeld, die bij plan- en beleidsontwikkeling kan worden gebruikt en dus geen onderdeel is van een ruimtelijk plan. Voor de meeste provincies geldt dat in de plannen van de laatste vijf jaar het aantal beleidsaanduidingen in de sfeer van natuur- en landschapsbehoud is toegenomen, vergeleken met de plannen van de vorige generatie. Dit is voor een deel te herleiden tot verschillende soorten regelgeving met ieder hun eigen gebiedsaanduiding. Sommige provincies proberen dan ook de toegenomen complexiteit transparanter te maken. Zo bevat het Streekplan Noord-Brabant (Brabant in Balans 2002) een soort van stapelkaart waarop alle gebiedsafbakeningen zijn weergegeven. De bedoeling is de gebruiker van het plan terzijde

te staan bij de interpretatie, maar het kunnen lezen van de betreffende kaart zal slechts voor weinigen zijn weggelegd. Het nieuwe streekplan voor Noord-Holland Noord (Ontwikkelen met kwaliteit 2004) bevat een kaart waarop concepten en beleidsaanduidingen voor natuur en landschap in de vorm van diverse soorten arceringen zijn weergegeven. Voor bepaalde gebieden, zoals Texel, heeft dit geleid tot een schier onleesbaar kaartbeeld.

Niet altijd valt te beoordelen hoe een provinciale benadering is te relateren aan nationale concepten. Zo valt de verhouding tussen de Drentse Cultuurhistorische Hoofdstructuur (of CHHS) en de (rijks) Belvederegebieden niet te bepalen. In Zuid-Holland zijn gebieden aangewezen, de zogeheten *Topgebieden*, waarvan de betekenis identiek is aan die van de Belvederegebieden, maar die daar niet volledig mee samenvallen. Om precies te zijn: vier van de vijf Topgebieden zijn tevens Belvederegebied (Streekplan Zuid-Holland West 2003). Om de complete complexiteit op nationaal en provinciaal niveau te vatten zijn derhalve ingewikkelde vertaalschema's, kaartbeelden en Venn-diagrammen nodig. En dan blijft nog onaangeroerd dat verschillende provincies werken met sectorale hoofdstructuren die over heel andere fenomenen gaan (economische hoofdstructuur, recreatieve hoofdstructuur). Sterk in opkomst is in veel provinciale plannen de watersysteembenadering. Dit is een benadering waarin ruimtelijke concepten een minder belangrijke rol spelen. Er wordt sterk vanuit de gebiedsspecifieke kenmerken van watersystemen gedacht, in samenhang met de karakteristieken van de bodem. Wel worden allerlei gebiedstypen onderscheiden die nodig worden geacht om problemen aan te pakken die samenhangen met extreme droogte, dan wel een overvloed aan water. Het streven is om gebieden niet exclusief voor een beter waterbeheer te bestemmen, maar een verweven gebruik mogelijk te maken. De verwevingsambities van vandaag de dag hebben dus niet alleen meer betrekking op landbouw, natuur, landschap en recreatie, maar ook nog op het waterbeheer.

#### Conclusies: dromen in het landelijk gebied

Dit deel van deze studie ving aan met een citaat uit een streekplan van een kleine tien jaar geleden, waarin het in stand houden van een herkenbaar verschil tussen stad en land als hoofddoel van ruimtelijk beleid werd aangeduid. Anno 2005 kan worden vastgesteld dat een dergelijk dichotoom denken voor een deel op zijn retour is. Er is geen vast repertorium meer van functies en activiteiten die één op één aan de predikaten stedelijk dan wel landelijk zijn te koppelen. Maar er heerst wel vrees. Deze vrees geldt vooral het wonen in het landelijk gebied. Er is ambivalentie. Aan de ene kant willen provincies nieuwe woonconcepten realiseren, vooral omdat er een geloof is dat 'rode functies' kunnen bijdrage aan een verbetering van de groene en blauwe inrichting van het landschap. Tegelijkertijd wordt het huidige patroon van dorpen en steden gezien als de ruimtelijke context waarbinnen nieuwe woonvormen en nieuwe woonconcepten moeten worden gerealiseerd. En zo komen besturen uit bij de paradoxale beleidsconclusie dat het vooral stadsranden zijn die de ideale

vestigingsplaats vormen voor het *landelijk wonen*. Landelijk wonen wordt geperst in de gangbare systematiek van woonmilieus, waarbij het vernieuwen-de element kennelijk zit in veel lagere normen ten aanzien van woningdichthe-den. Dit verklaart waarom nogal wat plannen spreken van *groene woonmilieus* in plaats van landelijk wonen. Ook de hantering van het concept *woonlandschap* in de provincie Noord-Holland kan zo verklaard worden, op zichzelf het meest verregaande voorstel voor wonen buiten het huidige bewoningspatroon, maar in de finalisering van het betreffende streekplan sterk afgezwakt onder druk van de agrarische sector.

De huidige inrichting van het landelijk gebied is zeer bepalend voor de opvat-tingen over het daar gewenste toekomstige bewoningspatroon. Echter, in grote delen van het land is door de tijd heen dit patroon nogal eens veranderd. Zoals het grondgebruik van het landelijk gebied voortdurend heeft gefluctueerd (van gras naar niet-gras en weer terug), is dit ook het geval geweest bij het wonen. In de tijd van de niet-gemechaniseerde landbouw woonde in veel streken in Nederland een groot deel van de bevolking van het landelijk gebied buiten de bebouwde kom (VROMRaad 2004b: 74). Thans wordt het wonen buiten bebouwde kommen problematisch gevonden. Dit wordt duidelijk als bijvoor-beeld naar de planologische randvoorwaarden wordt gekeken die in provinciale plannen zijn opgenomen ten aanzien van de inrichtingsconcepten van *Nieuwe Buitenplaatsen* en *Nieuwe Landgoederen*. Van *nieuwe dorpen* wil eigenlijk geen enkele provincie weten. Het rijk lijkt thans, getuige de Nota Ruimte, in dit opzicht minder vrees te hebben dan de meeste provincies.

Achter de concepten rond het bewoningspatroon in het landelijk gebied gaat een streven naar ruimtelijke diversiteit schuil. In theorie kan ruimtelijke diver-siteit bereikt worden via verschillende ruimtelijke concepten. Sterker nog, wat in de ene periode wordt gezien als een ruimtelijk concept dat bijdraagt aan diversiteit, kan in een andere periode veranderen in zijn tegendeel. Dit geldt met name voor de doctrine van het ruimtelijk aaneengesloten dorp. In de jaren twintig en dertig werd verspreide bebouwing en lintbebouwing gezien als een grote bedreiging voor de kwaliteit van het landschap. Uiteindelijk werd het regel om dorpsuitbreidingen te realiseren in de vorm van lobben aan bestaande dorpskernen. In sommige gevallen heeft dit de vorm aangenomen van een nogal onbehouden vastplakken van dorpsuitbreidingen aan historische kernen. Aan de discussie over nieuwe ruimtelijke concepten voor het wonen in het landelijk gebied is te ontleen dat andere inrichtingsconcepten ook ruimtelijke diversiteit met zich mee kunnen brengen. Hieraan wordt nogal eens de veron-derstelling gekoppeld dat een deel van de financiële opbrengsten gebruikt kan worden voor een verbetering van de inrichting van het landelijk gebied. Maar de aanname dat publieke waarden gefinancierd kunnen worden uit private baten, lijkt in de praktijk vooralsnog moeilijk te realiseren. Probleem is vooral dat de waardeestijgingen van particuliere agrarische gronden zijn geweest niet beschikbaar komen voor algemene doelen. Ook getuige de noodkreten van organisaties als de VNG en het IPO is rood-voor-groen/blauw vooralsnog een

droom. Dit is jammer, aangezien successen op dit vlak zouden kunnen aantonen dat een doelstelling als ruimtelijke diversiteit ook via andere dan de gangbare ruimtelijke concepten is te bereiken. Vooralsnog lijken de Blauwe Stad in de provincie Groningen en Meerstad bij de stad Groningen uitzonderingen te zijn. Eigenlijk is hier sprake van een grote urgentie. Als de vraag naar landelijke woonvormen inderdaad zo groot is als wel berekend is (zie Van Dam e.a. 2003) dan zal die zich een uitweg zoeken, binnen dan wel buiten de bestaande beleidskaders. Dit laat de geschiedenis van de naoorlogse suburbanisatie genoeglijk zien.

Zo kan geconcludeerd worden dat ruimtelijk beleid voor landelijke gebieden een tekort heeft aan ruimtelijke concepten. Maar wat óók naar voren komt in de analyses hierboven is de ware explosie aan concepten, met name instru-mentele concepten, een teveel aan concepten dus. Waar het gaat om natuur en landschap afzonderlijk en beide in relatie tot de landbouw is sprake van een stortvloed aan aanduidingen voor gebieden en deelgebieden waar specifieke beleidsinstrumenten worden ingezet dan wel beleidsregimes gelden. Voor een deel is het grote aantal ruimtelijke concepten een gevolg van de toename van het aantal publieke waarden dat aan het landelijk gebied wordt toegekend. Maar omdat delen van de overheid zich ontfemen over telkens andere publieke waarden (natuur, landschap, cultuurhistorie, landbouw, water), en deze secto-ren hun beleid slecht afstemmen, liggen beleidsconcepten ruimtelijk gesproken in een ingewikkeld en plaatselijk zeer dicht patroon over elkaar heen.

De vloed aan concepten is voor een ander deel het gevolg van het feit dat bepaalde concepten niet blijken te werken en dan worden vervangen door weer een ander concept zonder een grondige evaluatie van de redenen van hun falen. Van concepten komen concepten. Het totale spectrum aan concepten overziend, met inbegrip van de kaarten en schema's die de onderlinge relaties pogen duidelijk te maken, kan hier van een uitwas worden gesproken. Ondanks de overvloed aan ruimtelijke concepten is tegelijkertijd sprake van prangende onderwerpen waarvoor geen ruimtelijke concepten of ruimtelijke strategieën zijn ontwikkeld. Dit geldt vooral alles de grondgebonden landbouw. Hier ontbeert de ruimtelijke ordening, met inbegrip van het ruimtelijke beleid van LNV, een krimpstrategie, een *planning for decline*.

De afwezigheid van overtuigende, visionaire concepten heeft voor een belang-rijk deel te maken met de functie van ruimtelijke plannen. Hedendaagse forme-le plannen hebben hetzij een functie om concreet en direct door te werken in nageschakelde besluitvorming, bijvoorbeeld streekplannen in relatie tot lokale bestemmingsplannen, hetzij als verantwoording en motivatie van nationale budgetten en financieringsstromen. Dit laatste heeft ertoe geleid dat thans vrij-wel elk nationaal ruimtelijk concept bovenal een allocatieprincipe voor geld en beleidsinstrumenten is. Dit staat op gespannen voet met wat een ruimtelijk con-cept ook kan zijn: een (streef)beeld van de ruimtelijke organisatie en inrichting van de samenleving.

# De gestructureerde stad

### Inleiding: repeterende innovaties

Anders dan vroeger, zijn 'steden' geen min of meer vrij in de ruimte gelegen, markant begrensde concentraties meer in een landelijk gebied. Bij hun groei hebben zij aanvankelijk randgemeenten in het stadslichaam opgenomen: aldus ontstond de agglomeratie [...] Thans gaat de ontwikkeling weer verder en ontstaat het stadsgewest als een gespreid samenstel van een of meer grote steden [...] met omringende kleinere kernen, die door hun vele onderlinge relaties één functioneel geheel vormen. [...] De stadsgewesten vormen overigens nu al niet meer de grootste stedelijke eenheden die in ons land – en elders – voorkomen. Met name in het westen van het land – maar in andere delen kondigt deze ontwikkeling zich ook al aan –, liggen de stadsgewesten zó dicht bijeen, dat hun invloedssferen elkaar overlappen. Zo ontstaan stedelijke vormen van grotere uitgestrektheid: de conurbaties of stedelijke zones.

Dit citaat komt uit de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening. We schrijven veertig jaar geleden, 1966 (Tweede Nota 1966: 83-85). In 1999, in een soort van oriënteringsnota voor de nieuwe, vijfde nota (Startnota geheten), is het volgende opgetekend: 'Op regionaal schaalniveau zijn 'netwerksteden' aan het ontstaan, bestaande uit een samenstel van verschillende stedelijke centra en knooppunten' (De ruimte van Nederland, 1999: 35). De woordkeuze is nu wat anders: in plaats van stadsgewest en stedelijke zone is het nu de netwerkstad. Niettemin kan met recht worden beweerd dat met een tussenpoos van bijna 35 jaar in de ruimtelijke ordening twee maal dezelfde stedelijke structuur is ontdekt, de 'stad in nieuwe vormen', de in de jaren zestig geliefkoosde aanduiding voor het stadsgewest. De teksten zijn zo geformuleerd dat het is alsof de auteurs bij het schrijven de kreet 'Eureka!' hebben geslaakt. In de tussenliggende periode, te beginnen met de jaren zeventig, heeft de ruimtelijke ordening geprobeerd het proces naar een ruimtelijke en functionele uiteenlegging van de stad een halt toe te roepen, met steeds krachtiger instrumenten en instrumentele concepten, krachtiger in de zin van beoogde beleidseffecten.

Dit deel van deze studie gaat over percepties van de stad, over verwachtingen, concepten en beelden van de opbouw en structuur van de stad, zoals die in beleids- en plandocumenten zijn terug te vinden. Deze inleiding wordt gevolgd door drie hoofdstukken.

Allereerst wordt in het volgende hoofdstuk teruggeblikt over een periode van circa driekwart eeuw. Een langegolfbeweging wordt zichtbaar gemaakt. Het begin ligt in de jaren twintig van de vorige eeuw. De vroege jaren negentig, met de publicatie van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, vormt

de afsluiting van dit beknopte, historische overzicht. In dit hoofdstuk zal blijken dat de blijmoedige aankondiging in de Tweede Nota van de stad in nieuwe vormen, de ruimtelijk uiteengelegde stad, een kort intermezzo vormt in een lange periode waarin vooral is vastgehouden aan het model van de geconcentreerde, aaneengesloten stad.

Het terugblikkende hoofdstuk wordt gevolgd door twee hoofdstukken die ruwweg de afgelopen tien jaar belichten. Elk hoofdstuk gaat over een specifieke groep van concepten. Het eerste van deze twee hoofdstukken gaat vooral over relationele concepten, het daaropvolgende hoofdstuk over inrichtingsconcepten. In het laatste hoofdstuk van dit deel worden conclusies getrokken.

## Terugblik: de aaneengesloten stad

### De voltooide toekomststad

#### *Bewust geen deconcentratie*

De opkomst van het stadsgewestconcept kan vooral met de jaren zestig worden verbonden. Het was een periode waarin zich grote veranderingen in de Nederlandse leefruimte voltrokken, voorop een explosief stijgende mobiliteit en een sterk opkomende suburbanisatie. Het concept gaat echter veel verder terug. In 1925 verscheen van de hand van de civiel-ingenieur M.J.W. Roegholt de studie 'Het stadsgewest'. Volgens hem moest onder invloed van industrialisatie en urbanisatie de stad niet als een afzonderlijke entiteit beschouwd worden, maar als het middelpunt van een regio. Roegholt pleitte voor een nieuw verstedelijkingsprincipe, dat getypeerd zou kunnen worden als een welbewuste stimulering van stedelijke deconcentratie. Zijn voorstel gaf duidelijk de tijdgeest weer. De angst voor de grote stad was toentertijd wijd verspreid, een vrees die in het licht van de leefomstandigheden in de steden van de negentiende eeuw niet moeilijk is te begrijpen.

In de beleidspraktijk werden inderdaad voorstellen gedaan om over te gaan tot een stadsgewestelijke verstedelijking, in de vorm van vrijliggende *tuinsteden* en *tuindorpen*. Een voorbeeld vormt het rapport van de Amsterdamse Tuinstadcommissie uit 1929. Dit soort voorstellen heeft het uiteindelijk niet gehaald, deels omdat door de crisis van de jaren dertig geen middelen aanwezig waren voor deconcentratie, deels omdat een voortzetting van de uitleg van de bestaande steden niet hoefde te leiden tot onaantoonbare leefomstandigheden, zoals destijds nogal eens verwacht werd. Het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) van Amsterdam uit 1935 kan als voorbeeld van een dergelijke redeneerwijze worden genomen. De opstellers van dit plan vonden een deconcentratie van het verstedelijkingsproces in een regionaal verband moeilijk te rijmen met het feit dat het bedrijfsleven zich nog overwegend in de grote stad vestigde. Arbeiders zouden dan gedwongen zijn om lange afstanden af te leggen en dat werd niet acceptabel gevonden. Doorgaan langs de lijnen van het concept van de *centrale stadsvorm* werd ook ingegeven door de verwachting dat het toekomstige inwonertal van de hoofdstad rond het jaar 2000 op zijn hoogst één

miljoen zou gaan bedragen, een alleszins aanvaardbare omvang van de *voltooide toekomststad*, zo vond men (in inwonertallen bereikte de hoofdstad overigens rond 1960 haar grootste omvang, namelijk bijna 900.000; Van Engelsdorp Gastelaars 1993).

Doorslaggevend was echter dat deconcentratie niet nodig zou zijn omdat voldoende ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd kon worden, mits maar bepaalde stedenbouwkundige principes in acht zouden worden genomen. Geen decentralisatie in gewestelijk, maar in stedelijk verband, zo kan dit worden aangeduid. Leitmotiv vormde het beeld van de *organische stad*, een stad opgebouwd uit herkenbare, afzonderlijke delen, met voor elk deel eigen functies, maar tezamen toch een goed functionerend geheel. *Organische rangschikking* van maatschappelijke elementen heette dit; de term functiescheiding bestond toen nog niet. Uitdrukkelijk werden groenvoorzieningen tot de stad gerekend, maar geïsoleerd gelegen groengebiedjes werden niet zinvol geacht. Het stedelijke groen moest met elkaar worden verbonden. Hierdoor zou een netwerk gevormd worden dat de gehele stad zou overspannen en dat harmonisch in het buitengebied zou overgaan. De grote stadsuitbreidingen waren hierdoor opgebouwd uit duidelijk herkenbare eenheden, het later bejubelde principe van de *lobbenstad* (ook een term die toen nog niet gebruikt werd). Het AUP is hiermee een uiterst subtiele combinatie van functiescheiding op het niveau van stadsdelen en stadswijken en functie-integratie op het schaalniveau van de stad als geheel, termen die in het AUP zelf nergens voorkomen.

#### *Deconcentratie zet in*

Direct na de oorlog deed suburbanisatie zich aanvankelijk nog niet in een omvangrijke vorm voor. Woningbouw vond vooral plaats aansluitend aan de grote steden. Maar in een rapport uit 1949 constateerde het ISONEVO (Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk, de voorloper van het latere SISWO) dat het overduidelijk was dat zich een nieuw type van agglomeratie aan het vormen was, naast de aloude vormen van het dorp en de stad. Steeds duidelijker werd, zo werd gesteld, dat in het verstedelijkingsproces sprongen werden gemaakt, over het buitengebied van de stad heen. Plaatsen die tot dan toe een eigen ontwikkeling doormaakten, werden in toenemende mate bij de ontwikkeling van de stad betrokken. Drijvende krachten waren betere verkeers- en communicatiemiddelen, die steeds meer mensen in staat stelden te forenzen. Er was geen noodzaak meer om in dezelfde plaats te wonen als te werken, zo concludeerde het ISONEVO.

Het Engelstalige begrip voor de 'nieuwe' agglomeratie, *metropolitan area*, werd door het ISONEVO vertaald als stadsgewest en omschreven als '[...] een conglomeraat van min of meer verspreide dorpen en steden met een zeer intensief onderling verkeer, met een soms meer landelijke en soms meer stedelijke bebouwing, doch met een geheel stedelijk levende en denkende bevolking. In zeker opzicht kan men zeggen, dat dit gebied de functie heeft overgenomen, die zich alleen tot de kernstad beperkte.' (ISONEVO 1949: 23).



In het op verzoek van de regering opgestelde Randstadrapport uit 1958 'De Ontwikkeling van het Westen des Lands' (zie ook het volgende deel) sloeg de stadsgewestelijke optiek van het IS ONE VO nog niet aan. De vorming van stads-gewesten werd als een kwantitatief minder belangrijke ontwikkeling gezien. Een voortgaande concentratie in grote agglomeraties zou kenmerkender zijn voor het toekomstige verloop van het verstedelijkingsproces dan een deconcentratie in een gewestelijk kader, zo werd geoordeeld. Wel was men van mening dat deconcentratie onvermijdelijk aan het worden was, niet omdat de maatschappelijke werkelijkheid hier aanleiding toe gaf, maar omwille van planologische normen. De omvang van het naoorlogse woningtekort werd dusdanig groot ingeschat, dat voor nieuwe bouwlocaties naar elders moest worden uitgeweken. Sommige steden in het Westen waren inmiddels zo groot geworden dat de maximaal gewenste omvang in zicht kwam. Anders dan de makers van het AUP koos de Werkcommissie niet voor een maximale bevolkingsomvang, maar voor een ruimtelijk kengetal. Steden zouden in doorsnede nooit groter mogen worden dan acht kilometer. Hierdoor zou elke stadsbewoner nog binnen dertig minuten in het buitengebied kunnen recreëren. Mocht deze grens in zicht komen, dan zouden *nieuwe steden* gesticht moeten worden. Het concept dat hieraan verbonden werd, zou één van de bekendste planconcepten uit de geschiedenis van de ruimtelijke ordening worden: *overloop* (een vertaling van het Engelse begrip *overspill*).

Hoewel overloop noodzakelijk werd gevonden, werd forensisme afgewezen: elke stedelijke concentratie moest min of meer zelfstandig zijn. Alleen voor bepaalde soorten voorzieningen (bijvoorbeeld een schouwburg), werd een onderlinge uitwisseling en afhankelijkheid als onvermijdelijk gezien. Maar ook al zouden stedelijke centra tot op zekere hoogte functioneel van elkaar afhankelijk worden, de morfologie van de verstedelijking moest grenzen kennen, desnoods door de aanleg van *bufferzones*.

Voor een belangrijk deel ging de Werkcommissie Westen des Lands hiermee uit van een traditioneel beeld van de stad. Morfologisch en functioneel moesten stedelijke agglomeraties markant begrensd blijven. Wel was duidelijk geworden dat het verstedelijkingsproces, althans in het westen van het land, niet langer meer vanuit een lokaal perspectief kon worden benaderd. De aanleg van groot-schalige industriecomplexen, de noodzaak tot de aanleg van recreatiegebieden en de enorme behoefte aan nieuwe woningen brachten een regionaal perspectief in beeld. In het westen van het land konden bepaalde vraagstukken zelfs alleen op het niveau van het landsdeel adequaat behandeld worden, bijvoorbeeld de uitbouw van de industrie- en havengebieden langs het Noordzeekanaal in het Rijnmondgebied. Maar voor de rest koesterde de Werkcommissie het beeld van de in omvang beperkte, wel afgebakende, Hollandse stad (vergelijk Hoogenberk 1980).

De Eerste Nota van de regering uit 1960 voegde niet veel toe aan het rapport van de Werkcommissie. Wel kwam het *buiten wonen* (de term suburbanisatie werd

toen nog niet gebruikt) wat nadrukkelijker naar voren als een ontwikkeling waar rekening mee moest worden gehouden. In die zin werden de auteurs van het rapport uit 1958 gecorrigeerd. Het rijk voorzag voor zichzelf echter geen belangrijke taak. De lagere overheden werden opgeroepen om aantrekkelijker stadsplannen te maken, zodat de drang om elders te gaan wonen minder groot zou zijn. Zij dienden *doelmatig geselecteerde plaatsen* in de invloedssfeer van de grote stad aan te wijzen, waar het *buiten wonen* (het *landelijk wonen* van de jaren zestig) geconcentreerd kon worden (Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland 1960: 46, 82-84). Van door de overheid te stichten nieuwe steden werd niet gerept.

#### De ontdekking van de stad in nieuwe vormen

##### *Nieuwe concepties*

Deed bij de overheid het stadsgewestconcept schoorvoetend zijn intrede, anders was het gesteld in het domein van de wetenschappen. Planologen en geografen als G.J. van den Berg, W. Steigenga en G.A. Wissink hielden zich rond 1960 intens bezig met het verschijnsel van wat werd aangeduid als de stad in nieuwe vormen. De toon werd gezet door een welhaast euforische inleiding van de latere Groningse hoogleraar planologie, G.J. van den Berg, gehouden op een congres over nieuwe steden in 1957. Volgens hem zouden zich in de maatschappij diepgaande veranderingen voltrekken. Vooral mentaal zou sprake zijn van een enorme blikverruiming van de bewoners van de toekomstige steden. Voor de stedenbouwkunde resteert de taak op zoek te gaan naar nieuwe concepties omdat niet langer de afzonderlijke stad het levenskader zou vormen, maar de conurbatie (Van den Berg 1957).

Meer empirisch en minder speculatief (in ieder geval minder euforisch) was de benadering van Steigenga (1961a), die aan de hand van statistisch materiaal zocht naar tendenties in het verstedelijkingsproces. Over de periode 1880-1950 was niet alleen sprake geweest van een steeds grotere concentratie van de bevolking in stedelijke en verstedelijkte gemeenten, zo constateerde hij. Tegelijkertijd deed zich ook een proces van decentralisatie voor, omdat steeds meer gemeenten bij het verstedelijkingsproces werden betrokken. Verstedelijking was hierdoor geen 'stadwording' meer, maar de vorming van groepen van steden en stedelijke gemeenten. Ook zag Steigenga, evenals Van den Berg, gelede eenheden van een hogere orde ontstaan, zoals de Randstad en het stedelijk-industriële gebied van Noord-Brabant. Het urbanisatieproces verliep volgens hem nogal verbrokkeld, een uitspraak waarmee de planoloog in Steigenga naar buiten trad. Door deze verbrokkeling was sprake van een bedreiging van de 'gaafheid' van het spreidingspatroon van de bevolking, van een duidelijke scheiding tussen stad en land (Steigenga 1961b).

Van Wissink is de ultieme omschrijving van stadsgewestvorming. Het is de meest lucide omschrijving van dit proces in de planologische literatuur van destijds:



De stad als min of meer complete functionele eenheid is niet langer zoals vroeger compact en scherp omgrensd. Vele stedelijke elementen liggen los van het centrale lichaam, al bewaren zij er nauwe relaties mee. [...] Een ruimtelijk niet aaneengesloten stedelijklogische eenheid, gevormd door elk aaneengesloten bebouwingsgebied van enige omvang. Het stadsgewest is het geheel van (niet noodzakelijk ruimtelijk aaneengesloten) agglomeraties en overige niet-agrarische bebouwingselementen en vormen van grondgebruik, welke zo sterk op elkaar betrokken zijn dat van een functionele eenheid, duidelijk te onderscheiden van andere soortgelijke eenheden, kan worden gesproken.

De drijvende kracht achter het ontstaan van stadsgewesten ligt, volgens Wissink, in de wens om goed en comfortabel te willen leven, iets wat blijkbaar in de grote stad niet kan. Hoewel het stadsgewest in de plaats is gekomen van de traditionele, compacte stad, gaat het echter om een andere entiteit, zo benadrukte hij. De functies van de onderdelen zijn meer gedifferentieerd, de ruimtelijke verbrokkeling is veel groter, er is een geringere afhankelijkheid van de vele nieuwe centra van het hoofdcentrum en de bewoners van de onderdelen ervaren het stadsgewest niet als één geheel. In tegenstelling tot Van den Berg ziet Wissink dus geen territoriale identiteit op een hoger schaalniveau ontstaan.

#### *De (tijdelijke) opheffing van de scheiding tussen stad en land*

In de loop van de jaren zestig wordt uiteindelijk ook binnen de planologische instellingen het stadsgewest steeds belangrijker. De oprichting binnen de Rijksdienst voor het Nationale Plan van een aparte Directie Stadsgewesten in 1964 vormt hier de uitdrukking van. Het is deze directie die een krachtig stempel op de Tweede Nota uit 1966 drukt (Zonneveld 1991c). Het stadsgewest is dan al in enkele streekplannen aan te treffen, soms onder andere benamingen, zoals *agglomeratiezone* in het streekplan voor Noord-Kennemerland uit 1962.

De omschrijving die in de Tweede Nota aan het stadsgewest werd gegeven lijkt zeer sterk op de typering die Wissink een paar jaar eerder gaf: ' [...] een gespreid samenstel van een of meer grote centra (steden of agglomeraties) met omringende kleinere kernen, die door hun vele onderlinge relaties één functioneel geheel vormen.' Anders dan Wissink, die een trend richting ruimtelijke verbrokkeling benadrukt, blijft volgens de rijksplanologen sprake van samenhang. Het stadsgewestconcept wordt zo uitgewerkt dat sprake is van een (tijdelijke) opheffing van de aloude scheiding die in de Nederlandse ruimtelijke ordening werd aangebracht tussen stad en land. Weliswaar moesten stedelijke gebieden door groene zones van elkaar gescheiden worden (sinds 1964 werden op de rijksbegroting middelen gereserveerd voor de inrichting van de door de Werkcommissie Westen des Lands bepleite *bufferzones*), maar beide domeinen zouden elkaar in verregaande mate gaan doordringen. De stad zou met al haar voorzieningen het richtpunt zijn voor de bevolking van het stadsgewest. Mentaal zou de toekomstige Nederlandse samenleving verstedelijkt zijn. Voor de stadsbewoner zou het platteland steeds meer als woon- en recreatiegebied fungeren, dus niet langer enkel dienen als agrarische productieruimte.

Zeer kenmerkend voor het stadsgewestconcept uit de Tweede Nota is dat de omgrenzing in het midden werd gelaten. In de nota kan geen enkele aanduiding over de grootte worden aangetroffen. Ook het bijbehorende kaartbeeld, de structuurschets, laat geen begrenzingen zien, een eenmalige omissie omdat alle latere rijksnota's wél expliciet grenzen aan stedelijke structuren opleggen. Maar in de Tweede Nota lag een afbakening niet erg voor de hand, gezien de uitgesproken verwachting dat veel stadsgewesten zouden opgaan in over het land meanderende stedelijke zones (zie afbeelding 3). Groeiende welvaart zou vrijwel iedereen in staat stellen een woning naar keuze te betrekken. Ook zou het autobezit enorm toenemen: Nederland zou uitgroeien tot een 'volledig gemotoriseerd' land, zo juichte de nota. Deze motorisering maakt het namelijk mogelijk dat bij het voordeel van de nabijheid van de stad ook dat van de rustige woonsfeer buiten kan worden gevoegd, zo werd beklemtoond. De makers van de Tweede Nota vonden het niet nodig deze ontwikkeling tegen te gaan, wel om die in goede banen te leiden. Het is de taak van de overheid aansluiting te zoeken bij de woonwensen, bij maatschappelijke trends derhalve, echter zonder dat een al te grote spreiding optreedt, zo kan de sturingsfilosofie worden samengevat. Anders dan vijftien jaar later zou worden geconcludeerd, ligt bij de gewenste concentratie, zo wordt in de Tweede Nota beklemtoond, het accent niet op de verdichting van woongebieden zelf, maar op een 'doordachte ontwikkeling van woonkernen in de directe invloedssfeer van de stedelijke gebieden'. Dit is het concept van de *gebundelde deconcentratie*. Omdat het concept in wezen een oxymoron is wordt het ook wel gezien als een taalkundig onmogelijke aanduiding (Van der Cammen & De Klerk 2003: 213). De poging om planologische normen op één lijn te brengen met sociaal-ruimtelijke trends kan ook worden aangeduid als een taalkundige innovatie van de eerste orde.

Bundeling van deconcentratie werd om twee redenen nodig geacht. Hoewel stad en land als het ware in elkaar zouden opgaan werd toch het behouden van open ruimten noodzakelijk gevonden. Omdat de schaal van stedelijke structuren enorm zou toenemen, de *Noordvleugel* van de *Randstad* zou opgaan in een stedelijke zone 'van Alkmaar tot Arnhem', werd het ook nodig gevonden de schaal van het *Groene Hart* te vergroten. Dit concept werd ingeruild voor het metaforisch wel erg onderkoelde concept van de *Centrale Open Ruimte*, ruwweg het Groene Hart, samen met het Rivierengebied, en met een uitloper in de richting van het Deltagebied.

Een bundeling van de deconcentratie werd ook gewenst om de *kernenhiërarchie* in stand te houden, toentertijd een concept waaraan zeer veel waarde werd gehecht (zie ook het vorige deel). Deze hiërarchie mocht door deconcentratie weliswaar iets vervlakken, maar niet al te zeer: anders zouden de meest hoogwaardige voorzieningen uit Nederland verdwijnen. Dit werd uitgewerkt in een typologie van stedelijke A-, B-, C- en D-milieus, ook wel aangeduid als *milieudifferentiatie*, die qua aantallen per stadsgewest min of meer in een vaste verhouding met elkaar stonden, zo had men vastgesteld. Het hoogste niveau, het D-milieu, was enkel weggelegd voor de acht grootste steden van het land.

Meer zat er voor Nederland niet in, zo werd gedacht. Begin jaren zeventig ontspon zich nog een kort doch heftig debat over de vraag of in Nederland ook niet een wereldstadmilieu, een *E-milieu*, mogelijk zou zijn. Deze discussie bloedde om meerdere redenen dood (zie verder het volgende deel).

Het stadsgewestconcept kreeg veel weerklank. Streekplannen voor bijvoorbeeld Twente (1966), het Rijk van Nijmegen (1968), Rijn en IJssel (Arnhem e.o., 1969), West-Brabant (1970) en Centraal-Groningen (1972) stonden in het teken van verstedelijking als een regionaal proces. Vaak werd de voorkeur gegeven aan een eigen term, wat aanleiding gaf tot taalkundige spitsvondigheden als *functionele agglomeratie*, *gelede sectorenstad*, *gespreide stad*, *ontwikkelingszone*, *polycentrische bandstad* of *tripelstad* (Zonneveld 1991b: 226).

### Het krimpende stadsgewest

#### *Ruimtelijke ordening in diskrediet*

Zelden zal er een rijksnota verschenen zijn waarin zulke harde noten over het eigen beleid werden gekraakt als de Oriënteringsnota uit 1973, het eerste deel van de Derde Nota. De toonzetting is totaal anders dan die van de Tweede Nota. Pessimisme voert de boventoon, zowel ten aanzien van het verloop van maatschappelijke ontwikkelingen (milieuvervuiling en stijgende werkloosheid worden met name genoemd), als ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen en de invloed van ruimtelijk beleid hierop. Het begrip schaarste komt pregnant naar voren in de nota: er is gebrek aan geld, maar ook schaarste aan ruimte en aan grondstoffen. Een hoofdpunt is dat de suburbanisatie veel te ver doorgeschoten is, wat voor een belangrijk deel geweten wordt aan het handelen van de verschillende overheden c.q. het ontbreken daarvan. Zo wordt een gebrekkige instrumentatie van de Tweede Nota als één van de oorzaken genoemd, in combinatie met een gebrekkige horizontale en verticale coördinatie van bestuur. Maar ook de planconcepten van de Tweede Nota worden achteraf als niet duidelijk genoeg getypeerd. Het concept *gebundelde deconcentratie* moet daarom aangescherpt worden, zo wordt beklemtoond, zodat de nadruk op *bundeling* komt te liggen. Prioriteit moet worden gegeven aan uitbreiding en verdichting van de bestaande steden en de ontwikkeling van die woonkernen die op een niet al te grote afstand van de centrale stad zijn gelegen. Nieuwe ontwikkelingen moeten meer aangehaakt worden op de bestaande verkeersstelsels, terwijl meer rekening moet worden gehouden met het natuurlijk milieu en het landschap.

#### *Van de buitenkant naar de binnenkant van het stadsgewest*

Legde de Tweede Nota een sterk accent op de buitenkant van het stadsgewest (de overloopcentra, de recreatiegebieden enzovoort), met de Oriënteringsnota verschuift de aandacht naar de binnenkant, de centrale stad. Een ‘bloeiend voortbestaan van de aanwezige stedelijke structuur’ wordt een hoofddoelstelling. Opvallend is de suggestie om in de ruimtelijke ordening een nieuw schaalniveau te introduceren: de regionale schaal, tussen het stadsgewest en de

stedelijke zone in. Dit wordt gemotiveerd met de stelling dat sinds 1966 het inzicht gegroeid is dat in het westen van het land op een grotere schaal dan die van het stadsgewest de grondslag moet worden gelegd voor het verstedelijkingsproces. Als voorbeeld van een dergelijke regio wordt het gebied rond Amsterdam genoemd, tussen Alkmaar en Uithoorn, inclusief een eventuele Markerwaard. Dit regioconcept valt hierdoor grotendeels samen met de woning- en arbeidsmarkt van een grote stad. De in de Nota Volkshuisvesting uit 1972 definitief aangewezen *groei-kernen* passen keurig binnen de schaal van dit planologische regiotype.

Aan deze suggestie wordt echter een paar jaar later, in de Verstedelijkingsnota van 1976, geen gevolg gegeven. De *stadsregio* vinden we daar niet terug. Ook de *stedelijke zone* wordt in de coulissen geplaatst. Concepten als *Noord- en Zuidvleugel* en *Brabantse stedenrij*, aanduidingen voor *stedelijke zones*, figureren nog enkel als plaatsnamen. Bundeling van de overloop is één van de hoofddoelstellingen van de Verstedelijkingsnota. De min of meer geografische typering van het stadsgewestconcept uit de Tweede Nota wordt nog wel overgenomen (‘een gespreid samenstel van centra’, zie boven). Het planologische deel van het concept is wezenlijk anders. Er kan daarom van een nieuw planconcept worden gesproken.

Nieuwe bouwlocaties moeten dichterbij de grote steden worden gelokaliseerd, terwijl ook in de steden en aan de stadsranden meer moet worden gebouwd. Het draagvlak van stedelijke voorzieningen kan hierdoor aanzienlijk worden vergroot, zo luidt de beleidstheorie. Anders dan de makers van de Tweede Nota vonden, moet de gewenste mate van concentratie voor een belangrijk deel bereikt worden door verdichting van de woongebieden zelf. Ook de openlucht-recreatie moet niet ruimtelijk worden afgesplitst in op afstand gelegen, mono-functioneel ingerichte *groene sterren*, zoals de Tweede Nota voorstond. In de woonomgeving zelf moeten meer recreatievoorzieningen gerealiseerd worden, terwijl recreatie niet alleen groen, maar ook rood kan zijn. Ook het stadscentrum heeft een recreatieve functie, het inmiddels aan de vergetelheid prijsgegeven concept van de *forumfunctie*.

Situering van bouwlocaties wordt een belangrijk element van het bijgestelde stadsgewestconcept. De oliecrisis van 1973 is hier in belangrijke mate debet aan. Geconcludeerd werd dat een ruimtelijke structuur die voor het functioneren in belangrijke mate afhankelijk is van het gebruik van de auto, zeer kwetsbaar is. Voor een verlaging van de mobiliteit moeten daarom nieuwe woon- en werkgebieden zo gelokaliseerd worden ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het openbaar vervoer, dat de mogelijkheden tot het gebruik van het openbaar vervoer en van langzame verkeersmiddelen vergroot worden. Aanvankelijk wordt in de Verstedelijkingsnota (Deel a, het beleidsvoornemen uit 1976) het standpunt ingenomen dat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling zelfs in de richting behoort te gaan van zelfstandige steden en stadsgewesten, oftewel een gesloten woon-werkbalans, een opvatting die herinneringen oproept aan de

jaren vijftig, toen de dominante opvatting was dat stedelijke structuren zo zouden moeten functioneren. De toenmalige Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, later opgegaan in de vromRaad, vindt echter dat een dergelijk stadsgewestconcept nog maar gedeeltelijk de maatschappelijke realiteit dekt. Het menselijk gedrag beperkt zich namelijk niet meer tot de gewestelijke schaal. Als reactie hierop wordt de doelstelling geherformuleerd tot een streven naar een evenwichtige woon-werkbalans en het creëren van dusdanige ruimtelijke voorwaarden dat men niet bij voorbaat geconditioneerd is om lange afstanden af te leggen of een 'hinderlijke' vervoerwijze te kiezen. Dit is een voorbeeld van de kunstige semantiek die in de Derde Nota wordt gebruikt om de kloof tussen maatschappelijke ontwikkelingen en planologische normen te overbruggen (zie ook de discussie over concepten *scheiding* en *verweving* in het vorige deel, afkomstig uit dezelfde nota).

Dit alles leidde tot een essentieel verschil met het stadsgewestconcept van de Tweede Nota. In de Derde Nota wordt wél de grens van het stadsgewest gespecificeerd. Deze wordt bepaald door de reistijd per openbaar vervoer vanaf het stadscentrum. Het lijnennet van de Nederlandse Spoorwegen mocht bij deze afbakening echter niet meedoen, omdat anders het stadsgewest plaatselijk wel erg ruim omgrensd zou worden. Voor de vier grote stadsgewesten wordt de grens gelijk gesteld aan de 35-minuten isochroon, voor een reeks van andere stadsgewesten ligt de norm tien minuten lager. Binnen deze grenzen moeten de nieuwe, stedelijke woon- en werklocaties worden ontwikkeld. Hoewel het hier gaat om een normatieve begrenzing, gaan de opstellers van de nota ervan uit dat tevens sprake is van een maatschappelijke realiteit. De reistijdcontouren zouden namelijk samenvallen met reëel bestaande verdichtingen rond een stedelijk centrum, ook al komen er kris-kras relaties binnen en tussen de stadsgewesten voor.

#### *Het stadsgewestconcept in den lande*

Het stadsgewestconcept uit de Verstedelijkingsnota werd her en der als te Randstedelijk beoordeeld. Het bestuur van de provincie Groningen was bijvoorbeeld van mening dat de afstandsnorm van 25 minuten reistijd voor de provinciehoofdstad veel te ruim is. De nadruk moet veel meer gelegd worden op een uitbouw van de centrale stad. De norm van het rijk zou rondom Groningen leiden tot een ongewenste suburbanisatie en daardoor tot een verzwakking van de verzorgingsfunctie van de provinciehoofdstad, zo werd aangegeven in het streekplan uit 1978. Andere provincies volgden de redenering van Groningen. De reistijdennormen die bij het zoeken naar bouwlocaties volgens het Rijk een hoofdrol zouden moeten spelen, komen in geen enkel streekplan expliciet voor. De streekplannen die na 1975 zijn vastgesteld, volgen echter wel alle de belangrijkste intentie van de Verstedelijkingsnota, namelijk het meer centraal stellen van de problemen van de grotere steden. In de provincies buiten het westen van het land wordt dit overigens gecombineerd met de wens meer aandacht te schenken aan de onderkant van de nederzettingenstructuur, aan de kleine kernen. Deze aanpassingen van het nationale stadsgewestconcept laten zien

dat doorwerking van nationaal beleid bij lagere overheden een subtiel spel is. Het gaat hierbij om het transformeren van een generiek concept in concepten die geacht worden beter te zijn toegesneden op de situatie ter plekke, zonder overigens de essentie van het oorspronkelijke nationale concept (in dit geval het tegengaan van stedelijke uitwaaiering) aan te tasten.

#### *De gespletenheid van de Verstedelijkingsnota*

Het belangrijkste element van het nieuwe stadsgewestconcept van de jaren zeventig is dat een ontwikkeling naar binnen moet worden gestimuleerd. In het voorafgaande decennium en de vroege jaren zeventig werd juist uitgegaan van een ontwikkeling in buitenwaartse richting. Voor de Randstad bevat het nieuwe beleid een duidelijke spanning. De regering wenst de ontwikkeling van de groeikernen te ondersteunen, want die waren vanuit het oogpunt van volkshuisvesting hard nodig, maar zij steunt tegelijkertijd ook de ontwikkeling van de centrale steden. Deze spanning komt vooral naar voren in die gevallen waar de groeikernen niet in hetzelfde stadsgewest liggen als de donorgebieden. Het gaat hier om Alkmaar, Hoorn, Lelystad, Duiven/Westervoort en Hellevoetsluis, *groeisteden* en *groeikernen* die hun aanwijzing, en dus hun locatie, te danken hebben aan de grootschalige stedelijke concepten van de jaren zestig.

#### *Het stadsgewest wordt agglomeratie*

#### *Compact bouwen*

De maatschappelijke context van de ruimtelijke ordening in de jaren tachtig verschilt hemelsbreed met die van de jaren zestig. Steeds dominanter wordt de problematiek van economische teruggang, die zich vooral in de grote steden manifesteert. De grote thema's in het beleid voor de stedelijke gebieden worden een stijgende werkloosheid en een algehele verschraving van de stedelijke economie. Steeds meer aandacht gaat uit naar de rol die de ruimtelijke ordening kan spelen bij het economisch beter doen functioneren van de steden. Twee doelstellingen komen hierbij voorop te staan: het verstedelijkingsbeleid moet gericht zijn op het verhogen van het draagvlak van voorzieningen en functies in de steden. Ook moet het beleid goedkoper worden, omdat de overheidsfinanciën geen uitbundige uitgaven meer toelaten.

Ruimtelijk vertalen deze twee doelstellingen zich in een verkleining van het planologische stadsgewest. Een voorhoederol heeft het bestuur van Rotterdam gehad. 'De stad met toekomst is een compacte stad', zo wordt in 1978 ondubbelzinnig verklaard in het Structuurplan Rotterdam binnen de Ruit. Nieuwe woongebieden moeten zoveel mogelijk in en nabij de stad gelegen zijn. Het opzetten van groeikernen verdraagt zich hier slecht mee, zo wordt geconcludeerd.

Het rijk sluit zich hier nauw bij aan met de Structuurschets Stedelijke Gebieden (SSG) uit 1983, maar wil zich niet zo ondubbelzinnig binden aan het compacte-verstedelijkingsmodel vanwege de mogelijke financiële consequenties (zeer dure locaties). *Concentratie* is het concept waaraan de regering de voorkeur

geeft. Voor het door elkaar gebruiken van termen als gebundelde deconcentratie, bundeling en concentratie is geen plaats meer. De vrees voor de grote, dichtbebouwde stad, sinds de jaren twintig een dominant thema in de Nederlandse ruimtelijke ordening, lijkt nu verdwenen. Voor de stadsgewesten in de Randstad geldt zelfs dat gestreefd moet gaan worden naar vestigingsoverschotten. Voorop bij de locatiecriteriën voor nieuw stedelijk gebied staat de ligging ten opzichte van de bestaande stad. De uitwerking staat bekend als het drieslagstelsel: de voorkeur gaat uit naar een ligging in bestaand stedelijk gebied, vervolgens naar mogelijkheden grenzend aan de bestaande stad en pas in allerlaatste instantie kunnen mogelijkheden aan bod komen die aansluiten op de bestaande groeikernen. Hieruit wordt de consequentie getrokken dat de wat verder weg gelegen groeikernen hun bijzondere status rond 1990 zullen gaan verliezen. De spanning tussen het volgen van én een groeikernenbeleid én een grotestedenbeleid wordt hiermee opgeheven.

#### *Naar kleine stadsgewesten*

Een andere gevolgtrekking is dat andermaal het stadsgewestconcept wordt bijgesteld. De grenzen van het stadsgewest worden aangehaald. In een studie van de Rijksplanologische Dienst (RPD 1983) is uitgebreid ingegaan op de redenen waarom de afgrenzing in de Verstedelijkingsnota niet langer meer zou voldoen. Zo is in de Verstedelijkingsnota impliciet uitgegaan van een mononucleair stadsgewest, terwijl veel stadsgewesten gekenmerkt worden door een structuur met meerdere centra. De oude reistijdennorm wordt eveneens ondoordacht gevonden. Natransport blijkt in het verplaatsingsgedrag belangrijker te zijn dan voortransport. Vooral wordt een reistijdennorm voor de afbakening van een stadsgewest onjuist gevonden. Bij snelle openbaar vervoerverbindingen vergroot het stadsgewest zich dan navenant. Expliciet wordt in de SSG gesteld dat het stadsgewestconcept niet gebruikt moet worden om feitelijk gegroeide situaties vast te leggen, maar als een methode om gestalte te geven aan het op concentratie gerichte verstedelijkingsbeleid. Het stadsgewestconcept gaat dan ook op verschillende plaatsen vergezeld van het adjectief planologisch of normatief.

De voorkeur gaat uit naar een normering aan de hand van kilometers, waardoor duidelijk de grenzen van het stadsgewest worden gefixeerd. Voor de vier grootste steden is dit twaalf kilometer vanaf het stadscentrum. Voor een tweede groep van stadsgewesten is dit acht kilometer. Bij alle overige steden blijft de grens zoals die was: vier kilometer. Voor zover aan de stadsranden geen nieuw stedelijk gebied kan worden gevonden, zijn dit de zoekruimtes voor nieuwe, grote bouwlocaties.

Met de Structuurschets Stedelijke Gebieden en met de streekplannen die in de jaren tachtig zijn vastgesteld, is definitief de gedachte verdwenen dat de ruimtelijke ordening toe moet werken naar het ontstaan van nieuwe stedelijke structuren. De gespreide stad, de stad in nieuwe vormen, heeft afgedaan. Het planologische stadsgewestconcept is, zoals de SSG zelf expliciet aangeeft,

losgekoppeld van de geografische realiteit. Het stadsgewest als planconcept heeft hierdoor nog maar weinig te maken met de opschaling van feitelijke ruimtelijke processen. Deze opschaling moet zelfs worden tegengaan. Stadsgewesten worden gezien als op zichzelf staande ruimtelijke structuren die onderling geen relaties met elkaar hebben. Dominant bij dit alles is de woonfunctie. Nationale ruimtelijke ordening draait vooral om de locatie van nieuwe woongebieden. De functionele samenhang tussen functies op regionaal niveau vormt geen thema van betekenis.

#### *Het stadsgewestconcept in den lande*

De provinciale streekplannen en beleidsnota's van 1983 (het jaar dat een eerste versie van de SSG uitkwam) en later sluiten, voor wat in de regel wordt aangeduid als 'wonen en bevolking', nauw aan bij de koers van de SSG. Sommige provinciebesturen, zoals die van Groningen en Overijssel, streven ernaar om het aandeel van de grootste steden in het totaal van de bevolking te doen toenemen. Het stadsgewestconcept (of equivalenten daarvan) speelt in provinciale streekplannen nauwelijks een rol van betekenis meer. De plannen zijn opgebouwd rondom doelstellingen en richtlijnen, zonder tussenkomst van ruimtelijke concepten. Sommige provinciebesturen gaan, bij de stedelijke ontwikkeling, niet alleen aandacht besteden aan de problemen van de top van de hiërarchie der kernen, maar ook aan die van de basis, de kleine kernen (zie ook het vorige deel). In het algemeen komen deze kleine kernen er in de plannen uit de jaren tachtig wat bekaaid af dan in de jaren zeventig het geval was. De besturen van de meer verstedelijkte provincies relateren de mogelijke verstedelijkingsopties wel meer aan het stadsgewestconcept. Maar de grenzen hiervan worden, in aansluiting op de opvattingen van de regering, nogal nauw gelegd (Streekplan Utrecht 1986; Structuurschets Noord-Holland 1985; Streekplan Zuid-Holland West 1987).

#### *De stad is ook een productiemilieu*

Wat de maatschappelijke ontwikkelingen betreft wordt het grootste deel van de jaren tachtig gedomineerd door een economische recessie. Deze leidde ertoe dat de perceptie van de stad opnieuw werd bijgesteld. In de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig werd de stad vooral gedefinieerd in termen van een woon- en leefmilieu. De meeste economische functies (behalve de kleine, ambachtelijke bedrijfjes) werden gezien als een bedreiging van het leefklimaat. De explosief stijgende werkloosheid, die vooral de oude stadsdelen raakte, maakte deze perceptie politiek onhoudbaar. Ruimtelijke ordenaars moesten erkennen dat een groot deel van het nationaal economisch potentieel in steden is opgesteld. Op nationaal niveau was dit al enigszins te bespeuren in de SSG van 1983. In de loop van de jaren tachtig namen de zorgen over de stedelijke economie verder toe. Voorop liep (alweer) Rotterdam, waar het concept *stedelijke vernieuwing* werd gemunt. Het werd omschreven als 'investeren in de toekomst van de stad en de stedelijke bevolking'. Benutting en versterking van economische potenties en het vernieuwen van de economische structuur waren centrale doelstellingen. Het aanpassen van infrastructuur, het

op peil brengen van vestigingsvoorwaarden en het zorgen voor een ruim en kwalitatief hoogwaardig aanbod van bedrijfslocaties waren middelen.

Met de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening van het rijk (1988) werden ruimtelijke ontwikkelingen in een internationale context geplaatst. Door het wegvallen van de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap zouden niet landen, maar steden en stedelijke regio's met elkaar gaan concurreren. Nederland zou zich alleen staande kunnen houden als een grootstedelijk vestigingsklimaat zou worden gestimuleerd. Deze ambities gaven aanleiding tot allerlei nieuwe ruimtelijke concepten op hogere schaalniveaus, zoals een nieuw concept met betrekking tot de structuur van de Randstad (zie het volgende deel) en, andermaal, een concept van een stedelijke structuur die vanuit de Randstad zich over Nederland spreidt: de Stedenring Centraal Nederland. De schaalvergroting in het denken strekte zich echter enkel uit tot de ruimtelijke organisatie van de economie, in de Vierde Nota aangeduid als Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief. Het is louter vanuit dit gezichtspunt dat de Vierde Nota blijkt geeft van een hernieuwde belangstelling voor de wijze waarop steden onderling functioneren en voor de netwerken die hierdoor gevormd worden. Sommige concepten zoals de Randstadvleugels of de *Brabantse stedenrij*, nu *stedenregio* geheten, komen weer terug.

De Vierde Nota bood in het denken over stedelijke structuren weinig nieuws ten opzichte van de voorafgaande Structuurschets Stedelijke Gebieden, die formeel onderdeel vormde van de Derde Nota. Het belangrijkste schaalniveau voor de dagelijkse leefomgeving van de burgers is nog immer dat van het *stads*-gewest. Geleiding van de mobiliteitsontwikkeling, zoals het nu heet, moet op dit schaalniveau plaatsvinden. De plaatsing van nieuwbouwlocaties moet in het teken hiervan staan.

Nog voordat het parlement de inhoud van de Vierde Nota kon bespreken en teksten kaartbeelden kon vaststellen, viel het centrumrechtse kabinet-Lubbers II, dat verantwoordelijk was voor deze nota. Het nieuwe centrumlinkse kabinet-Lubbers III, met een sociaal-democraat aan het roer van de ruimtelijke ordening, wilde veel meer prioriteit geven aan de kwaliteit van het milieu en aan mobiliteitsbeperking. De aandacht in de Vierde Nota voor het functioneren van de economie was te sterk doorgeschoten, zo werd gevonden (Siraa, Van der Valk & Wissink 1995: 335). In de nieuwe Vierde Nota Extra, de VINEX, verschijnt de *compacte stad* als leidend concept. Het stadsgewestconcept bestaat nog wel, maar wordt in feite compleet overschaduwd door de kern van het compacte-stadsconcept, de voorkeursvolgorde voor stadsuitbreiding. Deze komt er op neer dat het succes van mobiliteitsgeleiding niet zozeer is te verwachten van een verbetering van de bereikbaarheid van plekken, maar van een vergroting van de nabijheid van functies ten opzichte van elkaar. Een heuristisch bedoelde afbeelding toonde dit 'onomstotelijk' aan, impliciet uitgaande van de veronderstelling dat een stedelijke regio een monocentrische structuur heeft (zie afbeelding 4). De VINEX maakte veel werk van mobiliteitsgeleiding. Arbeids- en bezoekers-

intensieve functies moesten gelokaliseerd worden op plekken die gunstig gesitueerd waren ten opzichte van het openbaar vervoer. Extensieve activiteiten konden een autoweglocatie krijgen. Dit werd uitgewerkt in de vorm van een systematiek van vestigingslocaties, het roemruchte ABC-beleid. Dit heeft in den lande tot veel discussies over parkeernormen geleid en, tot ver in de jaren negentig, over de reële effecten, inclusief de ongewenste gevolgen.

Kern van de VINEX was ook het tegengaan van een verdere uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag in landelijke gebieden. Zo is in het vorige deel gewezen op het geleidelijk restrictiever worden van het openruimtebeleid, tot en met de verplichting voor provinciale besturen om met rode contouren te gaan werken in *rijksrestrictieve gebieden*. Nadat in de eerste versie van de VINEX uit 1990 voor het eerst in de geschiedenis de grenzen van het *Groene Hart* op kaartbeeld waren weergegeven (daarvoor was enkel sprake van een verbale begrenzing), zijn later, in de geactualiseerde versie, pregnant de grenzen van de *rijksbufferzones* aangegeven. Deze begrenzing kreeg zelfs de status van concrete beleidsbeslissing in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. Kortom, de Vierde Nota, met al zijn addenda, heeft ontvlechting van stad en land als doel. Met de VINEX is, met andere woorden, de beleidsdruk om een scheiding tussen stad en land in stand te houden, tot ongekennde hoogte toegenomen, zoals het vorige deel al liet zien. De provincies volgden de nationale beleidsuitgangspunten op de voet.

## Op zoek naar stedelijke structuren

### Debatten rond alternatieven voor de compacte stad

#### *Woelige jaren*

De regering zet, met de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, sterk in op het bevroren van ruimtelijke structuren met betrekking tot mobiliteitsontwikkeling en stedelijke expansie. Binnen compact begrensde steden, gelegen temidden van restrictieve gebieden, waar het open moet blijven, gaat gewerkt worden aan het keren van de economische recessie en aan het verkrijgen van een vooraanstaande positie in de internationale concurrentiestrijd. Het is ook elders al geconstateerd (WRR 1998; Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000), de ruimtelijke ordening, zeker op nationaal niveau, kwam met deze beleidsuitgangspunten niet in rustig vaarwater terecht, integendeel zelfs. Van beleidsallianties tussen departementen, waar de nationale ruimtelijke ordening het in voorgaande decennia toch in belangrijke mate van moest hebben (Faludi & Van der Valk 1994), blijft in de jaren negentig nog maar weinig over. De vastlegging van ruimtelijke structuren, die zo kenmerkend is voor de VINEX en die, paradoxaal genoeg, aanvankelijk ondersteund leek te worden door een economische recessie, wordt onhoudbaar als gevolg van het kerende economische getij. Nederland bleek niet 'af' te zijn. Binnen en buiten het parlement werd druk uitgeoefend voor een fundamentele herziening van het ruimtelijk beleid. Er bleek sprake te zijn van een 'explosieve

expansie' (economie, Schiphol, woningmarkt) die niet langer leek te passen in de ruimtelijke restricties van de VINEX (Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000: 29). 'Wij verwachten geen grote nieuwe onderwerpen op de agenda' (ibid.: 28), zo verklaarde de minister, Margreet de Boer, anno 1995 echter stoïcijns. Minister De Boer vond een discussie over de vernieuwing van het beleid bedreigend voor de reeks van uitvoeringsprojecten waarbij het departement betrokken was. Van een discussie over de actualisering van nationaal ruimtelijk beleid zou de suggestie kunnen uitgaan dat gemaakte beleidsafspraken niet meer geldig waren. Wel mocht de Rijksplanologische Dienst het discussieproject Nederland 2030 starten, waardoor, zoals het jaartal al aangeeft, de discussie over vernieuwing van het ruimtelijk beleid ver over de horizon van het vigerende beleid heen werd getild. Uiteindelijk bleek de uitkomst in meerdere opzichten teleurstellend te zijn. Weliswaar werden de ontwikkelde vier scenario's, uitgewerkt door particuliere onderzoeksbureaus, in brede kring besproken. De hele discussie echter, met inbegrip van de *terms of reference* voor de scenario's, was strak georganiseerd door de Rijksplanologische Dienst, die aldus het vakinhoudelijke debat wilde kanaliseren.

Bovenal, nog voordat het 2030-project in april 1998 werd afgesloten, bleek minister De Boer, al onomwonden gekozen te hebben voor één van de vier scenario's. Dit was het scenario Nederland Stedenland, dat het beste aansloot op de VINEX (ibid.: 31). Zij verklaarde onomwonden voorstander te zijn van geconcentreerde verstedelijking. Hiermee eindigde de discussie waar die begonnen was, namelijk bij het concept van de compacte stad, een concept dat een jaar eerder door dezelfde minister nog was omgedoopt tot complete stad (Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra; Deel 3, 1997: 55 e.v.; zie ook Van Duinen 2004). Deze uitkomst van het debat mag met reden frappant worden genoemd: tegenover de complexiteit van polinucleaire steden en metropolen, *edge cities* en de tapijtmecropool, allemaal concepten die in de jaren negentig in wetenschappelijke en vakdiscussies werden besproken om greep te krijgen op de veranderende sociaal-ruimtelijke werkelijkheid, om nog maar te zwijgen van een aantal hieronder besproken semi-formele concepten, werd door de minister gekozen voor het cartografische logo (zie afbeelding 5) van de compacte stad, de stad als bolletje (Witsen & Zonneveld 1996).

#### *Alternatieve ordeningsprincipes*

Vooral ten tijde van de actualisering van de VINEX werden in hoog tempo tal van ordeningsprincipes gelanceerd als alternatief voor de formele doctrine van de compacte stad, gelegen in de open ruimte. Met recht kon destijds worden gesproken van een balkanisering in conceptenland (ibid.). Door de WRR (1998: 98 e.v.) is een aantal van de nieuwe, alternatieve concepten in kaart gebracht, principes die uit de schoot van de rijksoverheid zelf kwamen, van departementen buiten VROM, goeddeels uit onvrede met de koers van het nationale ruimtelijke beleid. Dit is op zich opmerkelijk. Vanuit de ruimtelijke ordening is jarenlang gepleit voor een verinnerlijking van het ruimtelijk denken bij beleidssectoren. Deze zouden immers teveel uitgaan van hun eigen deel-

belangen. Dat was de reden waarom deze beleidsdomeinen lange tijd zijn aangeduid als sectoren, en een breed afwegend beleidsdomein zoals ruimtelijke ordening als facet. Uiteindelijk werd de oproep van de ruimtelijke ordening, ruimtelijk leren denken en afwegen, opgevolgd. Het resultaat, sectorale ruimtelijke concepten, week echter aanzienlijk af van de gangbare facetmatige ruimtelijke concepten. Dit gold vooral voor de concepten *stadslandschap*, *meerkernige oriëntatie* en de *corridor*.

#### *Het stadslandschap*

In het vorige deel is de stadslandschappenbenadering reeds aangestipt. De in 1995 uitgebrachte LNV-nota Visie Stadslandschappen, officieel een discussienota, ging uit van het vigerende ruimtelijke beleid van de VINEX. Niettemin wordt over dit beleid een aantal kritische noten gekraakt. De reden is, zo wordt gesteld, dat dit beleid niet tot een grotere, maar juist tot een geringere ruimtelijke diversiteit leidt, een opmerkelijke conclusie omdat ruimtelijke diversiteit immers één van hoofddoelstellingen van ruimtelijke ordening vormt. Maar de praktijk van ruimtelijk beleid diende dit doel niet op de juiste wijze, zo gaf de LNV-nota aan. Er zou, ten eerste, onvoldoende oog zijn voor het gegeven dat verstedelijking voor een deel op andere plaatsen komt dan wordt nagestreefd. Ten tweede leidt het vigerende concept van de compacte stad ertoe dat het openbare groen geleidelijk uit de stad verdwijnt, met kwaliteitsvermindering van het stedelijk gebied als gevolg. Ten derde zou in het vigerende ruimtelijke beleid onvoldoende oog zijn voor de potenties van het landschap om differentiatie te bewerkstelligen in nieuwe stedelijke gebieden. Maar bovenal werd het vigerende beleid om bebouwing uit het buitengebied te weren, als veel te defensief getypeerd. Hierdoor zou het niet goed mogelijk zijn om de kwaliteit van de buitenruimte te verbeteren door in beperkte mate bebouwing toe te laten, volgens het principe dat rood voor groen betaalt (WRR 1998: 99).

#### *Meerkernige oriëntatie*

Het ruimtelijke beleid van het midden van de jaren negentig gaat in wezen uit van monocentrisch opgebouwde compacte stadsgewesten. Als binnen de bestaande stad geen ruimte voor nieuwe verstedelijking kan worden gevonden, dan bij voorkeur aan de rand of daar zo dichtbij als maar mogelijk is. Als het gaat om de kosten van infrastructuur, is dit vaak een uiterst kostbaar beleid. Veelal is compleet nieuwe infrastructuur nodig doordat verstedelijking niet of onvoldoende kan worden opgehangen aan de infrastructuur die er al ligt. In de kern is dit het betoog van een discussierapport dat door Verkeer & Waterstaat in hetzelfde jaar werd uitgebracht als de Visie Stadslandschappen, het rapport Visie op verstedelijking en mobiliteit (1995). Ook in dit rapport wordt gesteld dat het ruimtelijk beleid niet integraal genoeg is. Niet alle relevante criteria voor beleidsafweging worden goed afgewogen. In een integraal ruimtelijk beleid moet de betaalbaarheid van de infrastructuur en van het openbaar vervoer zwaarder gaan wegen (WRR 1998: 102-103). Het compactestadbeleid blijft vanuit verkeers- en vervoersperspectief een goed uitgangspunt, zo stelt het rapport, maar dit concept kan niet blijvend eendimensionaal – alleen uitgaand



van nabijheid – worden toegepast. De voorkeur hebben locaties die eenkernig, op één stad of stedelijk centrum georiënteerd, zijn en die makkelijk aansluiten op de bestaande hoofdinfrastructuur. In de Randstad raakt dit type locaties echter op. In die situatie moet de voorkeur uitgaan naar alternatieve locaties, die goed aansluiten op openbaarvervoersassen tussen stadsgewesten, locaties die meerkernig georiënteerd zijn, gericht dus op meerdere stedelijke centra. Vooral in de Randstad wordt toepassing van het concept van meerkernige oriëntatie onvermijdelijk, zo beklemtoont v&w. Het betoog kan als volgt worden samengevat: in een polycentrische stedelijke configuratie, die zo kenmerkend is voor het Nederlandse verstedelijkingspatroon, dienen polycentrische concepten aangehouden te worden. Deels door toedoen van het v&w-rapport is een kort, maar hevig debat gevoerd over de wisselwerking tussen verstedelijking en mobiliteit (zie bijvoorbeeld Ebels & le Clercq 1997). Het ministerie werd ook wel van 'spoorwegplanologie' beticht, een vorm van ruimtelijke ordening enkel bedoeld om de exploitatie van de Nederlandse Spoorwegen te verbeteren en aldus de teruglopende exploitatiesubsidie van v&w te compenseren.

#### *De corridor*

Veel bedreigender voor de inhoud van het nationale ruimtelijke beleid was het concept van de *corridor* omdat dit ondersteund leek te worden door een zeer-grote en zeer diverse coalitie, deels in de categorie monsterverbonden. In het VINEX-denken werd tot dan toe een nodale benadering gevolgd. Economische ontwikkeling zou geconcentreerd worden c.q. blijven in een select aantal *stedelijke* knooppunten (zie ook het deel Concurrerende regio's) en verstedelijking zou geconcentreerd worden in *compacte steden*. Vanuit het Ministerie van Economische Zaken, dat hierbij steun kreeg van werkgeversorganisaties, VNO-NCW voorop, werd een alternatief, lineair structuurconcept voorgesteld: de *corridor*.

De oorsprong van dit concept was, vergelijkbaar met het stadsgewest een paar decennia eerder, analytisch van aard. In een studie betoogde het NEI (1995; zie ook Boeckhout, Doorakkers & Verkennis 1995a/b) dat het spreidingspatroon van economische activiteiten in Nederland geen clustering laat zien in scherp begrensde knopen, maar een patroon van zones, brede banden die over Nederland uitwaaiëren. Deze corridors, zoals ze werden genoemd, hebben lijnvormige infrastructuur als drager, wat hun ruimtelijke configuratie verklaart.

Deze studie was koren op de molen van het georganiseerde bedrijfsleven, overigens ook opdrachtgever van de studie, het VNO, vóór de fusie met NCW. Saillant detail is dat, volgens Van Duinen (2004: 175), het corridorconcept door het NEI eerder, in 1993, voor de Rijksplanologische Dienst werd ontwikkeld. Daar schrok men terug voor de politieke vertaling van de onderzoeksresultaten, het planologische concept van de corridor dus. Het werd als het ware schielijk onder het tapijt geschoven. Bij het bedrijfsleven viel het concept daarentegen in vruchtbare aarde. Al langer werd vanuit deze hoek betoogd dat het nationale ruimtelijke beleid teveel restricties oplegde aan het verstedelijkingsproces, met

een groot tekort aan fysieke ruimte voor economische activiteiten als gevolg. Het ministerie van Economische Zaken ondersteunde dit betoog. Het ministerie was zelf al enige jaren doende om aan te tonen dat verschillende bedrijfssectoren aanliepen tegen een tekort aan ontwikkelingsruimte (Ruimte voor economische activiteit 1994). Uiteindelijk werd het corridorconcept opgenomen in een nieuwe beleidsnota die, met gevoel voor het gegeven dat beleidsdiscussies voor een belangrijk deel ook semantische discussies zijn, een wervende titel meekreeg: Ruimte voor regio's (1995). Dat het onderhavige beleidsterrein niet meer als een sector zou mogen worden gezien laat de omschrijving van het beleid zien: geen regionaal-economisch, maar ruimtelijk-economisch beleid. Een economisch georiënteerde variant van ruimtelijk beleid dus.

Op dat moment, 1995, was al sprake van een buitengewoon heftige, maar ook zeer verwarrende discussie over de corridor (voor een analyse van het verloop zie: Van Duinen 2004: 167 e.v.). Tal van partijen mengde zich in het debat, waaronder ook bijvoorbeeld Natuurmonumenten, dat het corridorconcept wel zag zitten als een methode om rode ontwikkelingen voor groen te laten betalen. De verwarring steeg ten top toen uiteindelijk bleek dat niet minder dan drie corridorconcepten in omloop waren: de corridor als verstedelijkingsas, de corridor als infrastructuuras en de corridor als economische ontwikkelingsas (Priemus 1999). Het waren concepten die werden gedragen door elkaar overlappende coalities.

#### *Discussie gesloten?*

In het kader van het project Nederland 2030 is door VROM nog een poging gedaan om de discussie over corridors te kanaliseren. Het concept werd ondergebracht in één van de vier scenario's, Stroomland, en daarbinnen vervlochten met een ecologische benadering van stromen (IBN-DLO/NEI 1997). In feite gingen de andere drie scenario's allemaal over de verhouding tussen stad en land, bezien vanuit verschillende ordeningsprincipes. Voor zover de term corridor voorkwam was dit enkel als een soort van plaatsnaam, zoals de A4-corridor (Zandvoort Ordening & Advies/OMA 1997: 65).

Het is hierboven al aangestipt, april 1998, bij de afsluiting van het project Nederland 2030 gaf de minister van VROM aan, volgens haar eigen motto 'een politicus heeft een mening', een regelrecht voorstander te zijn van het scenario Nederland Stedenland. Dit leek immers het meest op de nagenoeg door het parlement vastgestelde VINEX-pkb. Hiermee was echter nog steeds niet het doek gevallen voor het corridorconcept. De VROMRaad mengde zich in de discussie en beklemtoonde dat ruimtelijk beleid niet eenzijdig alleen maar oog zou mogen hebben voor ruimtelijke kwaliteit. Dan zou immers dit beleidsveld zélf als deelbelang worden gezien in plaats van als integratiekader (VROMRaad 1998: 17). Het is een interessante gedachtegang aangezien ruimtelijke ordenaars hun eigen werkterrein nogal eens als facet plachten te omschrijven, als een beleidsterrein gericht op een brede afweging (in tegenstelling tot beleidssectoren). Volgens de VROMRaad is ook doelmatigheid een criterium voor



een goederuimtelijke inrichting. Het is om die reden dat het compacteverstede-lijkijsbeleid aangevuld zou moeten worden met ‘zeer beheerst toegepaste en regionaal gedifferentieerde corridors’. De bedoeling van corridors is, zo vervolgt de Raad, dat deze in beheerste mate tegemoetkomen aan dringende vestigingswensen van huishoudens (suburbane woonmilieus) en bedrijven en daardoor een haalbaar integratiekader vormen voor het bundelen van deconcentrerend stedelijk grondgebruik (ibid.: 44). Hier wordt, anders gezegd, gepleit voor het hanteren van infrastructuur als middel om tot een herclustering van zich deconcentreerende activiteiten te komen, een nieuwe variant van gebundelde deconcentratie eigenlijk. De redenering is in feite dat er meerdere wegen (ruimtelijke concepten) naar een bundeling van verstedelijking leiden. Hiermee wordt in feite het populaire gezegde gevolgd dat het betere de vijand is van het goede. Door al te zeer te kiezen voor een bepaalde ruimtelijke vorm, zoekt het ‘feitelijke leven’ (ibid.: 8) zich daarbuiten een weg, met als gevolg structuurloosheid, iets wat het ruimtelijk beleid juist probeert tegen te gaan.

Hoe afgewogen het betoog van de vromRaad op het eerste gezicht lijkt, niettemin blijft het betoog volledig binnen het discours van de corridor als verstedelijkingsstructuur (Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000: 282). De nadruk wordt immers gelegd op voorwaarden die aan de ruimtelijke inrichting gesteld moeten worden. Er is in deze benadering, die overduidelijk inspeelt op het in het interbellum ontstane taboe op lintbebouwing (zie het vorige deel), geen plaats voor het gegeven dat corridors wel eens de uitdrukking zouden kunnen zijn van een vervlechting tussen ruimtelijk-economische en infrastructurele ontwikkelingen en dat dus ook het beleid dat hierop betrekking heeft, in elkaar moet worden gevlochten. In de volgende paragraaf de afloop van de corridordiscussie.

#### *Ongelukkige metaforen*

De corridordiscussie laat overigens goed zien hoe belangrijk een metafoor is. Conceptvorming en conceptgebruik is voor een deel een taalslag, waarbij de *first strike* van groot belang kan zijn. De toon van de discussie wordt in belangrijke mate gezet door degenen die als eersten een treffende metafoor lanceren. Een minder gelukkig gekozen metafoor kan een discussie ook compleet uit haar verband trekken. Dit gaat zeker op voor de corridor, iets waar degenen die voor het eerst de term gebruikten kennelijk onvoldoende bij hebben stilgestaan. De metafoor van de corridor roept het beeld op van een uitgesproken vorm, een lineaire, ononderbroken structuur; de corridor als lineaire stad. Ook de beelden die werden gebruikt, waren niet bepaald handig. De corridor werd op kaartbeelden gesymboliseerd door stroken over Nederland heen te tekenen. Zeker in een tijd waarin de opvatting van de stad als een aaneengesloten agglomeratie, als ‘bolletje’, prevaleerde (Witsen & Zonneveld 1996), was dit nogal misplaatst. De geschiedenis van de ruimtelijke ordening naar Nederlandse snit laat zien dat het ontstaan hiervan juist voor een belangrijk deel een gevolg is van een strijd tegen gespreide bebouwing en lintbebouwing. Niet handig is dan de keuze voor metaforen die dit beeld van het kwade oproepen. De corridor is niet het enige

voorbeeld van een ongelukkig gekozen metafoor die het achterliggende concept in de weg zit. In het volgende deel komen we nog de Westvleugel tegen, ook zo’n uitgesproken vormconcept, naar voren geschoven in een discussie die in feite enkel ging over functionele relaties tussen steden binnen de Randstad en positionering van de Randstad in Europees verband en niet over de inrichting daarvan.

#### *Nieuwe concepten voor stedelijke structuren*

##### *De netwerkstad*

Vrijwel gelijktijdig met de afsluiting van Nederland 2030 werd een begin gemaakt met de Vijfde Nota. Aanvankelijk leek het alsof de *corridor* zijn intrede zou gaan doen in het nieuwe, nationale ruimtelijke beleid. In de zogeheten Startnota (De ruimte van Nederland 1999) trok het kabinet-Kok een aantal conclusies naar aanleiding van het woelige debat in de voorafgaande jaren. Zo werd het pleidooi van de vromRaad voor *geplande corridorontwikkeling* integraal overgenomen, wat resulteerde in de volgende definitie van de corridor: ‘... een verstedelijkingsas, opgebouwd langs doorgaande verkeersverbindingen ... samengesteld uit (bestaande) stedelijke kernen in combinatie met tussengelegen, in suburbane dichtheden uit te voeren bebouwingszones ...’ (ibid.: 41). Ook de Startnota bleef dus, net zoals de vromRaad, volledig binnen het discours van de corridor als verstedelijkingsstructuur. Het verschil met het formele, vigerende beleid is dat bepaalde typen bedrijven en huishoudens niet meer binnen de krijtlijnen van de *compacte stad* zouden moeten worden ingepast, maar elders ruimte aangeboden konden krijgen. Een relatief bescheiden amendement op het concept van de compacte stad derhalve.

Meer vernieuwend lijkt het concept van de *netwerkstad* te gaan worden.

In zeven gebieden ziet de regering grote netwerksteden ontstaan, met een maat van enkele tientallen kilometers. Uitgangspunt, zoals gebruikelijk in het nationale ruimtelijke beleid, is de omvang van de woning- en arbeidsmarkt. Het is door een vervlechting van deze markten dat structuren op een hoger schaalniveau ontstaan, zo geeft de Startnota aan. Er is niet langer meer één hoofdcentrum, maar er zijn meerdere centra. Door niet langer te proberen vele functies tegelijk in het stadscentrum te concentreren, ontstaat fysieke ruimte voor culturele functies en een identiteit die past bij een binnenstad. Het nieuwe type stedelijke samenhang kan echter pas ontstaan als de netwerkstad als netwerk functioneert, via een geïntegreerd regionaal openbaarvervoersysteem. Maar ook in de nieuwe netwerksteden blijven erkende inrichtingsprincipes gelden, zo wordt beklemtoond. Er zal nog steeds compact gebouwd moeten worden, niet uitgesmeerd in de vorm van een ‘vlokkentapijt’ (ibid.: 35-37).

Zo lijkt het nationaal ruimtelijk beleid af te steven op twee ogenschijnlijk nieuwe ruimtelijke concepten: de *netwerkstad*, een relationeel concept, omgeven met eisen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting, en de corridor, ongevormd tot een inrichtingsconcept met een beperkte strekking. Na de val

van het eerste kabinet Kok komt er echter een nieuwe minister, Jan Pronk, die verder gaat met de Vijfde Nota. Hij ziet de Startnota als product van een vorige regering en een andere minister en derhalve niet als het uitgangspunt voor zijn nieuwe nota. Het concept van *geplande corridorontwikkeling* wordt geschrapt: het is niet verenigbaar met de wens om het verstedelijkingsproces via een stelsel van *rode* en *groene contouren* stringent, van rijkswege aangestuurd, te bundelen. De netwerkstad wordt ingeruild voor het stedelijk netwerk. Kennelijk klinkt de netwerkstad, vanwege het enkelvoud van ‘stad’, niet polycentrisch genoeg.

#### *Samenhang in het stedelijk netwerk*

Met het concept van het stedelijk netwerk keren de opstellers van de Vijfde Nota in zekere zin weer terug tot het gedachtegoed van hun collega’s van een paar generaties eerder, de opstellers van de Tweede Nota. Het centrale idee, dat de solitaire stad als ruimtelijk en functioneel gesloten entiteit niet meer bestaat en dat zowel burgers als bedrijven binnen de nieuwe, polycentrische stedelijke structuren ook polycentrisch handelen, wordt in de Vijfde Nota, net als in de Tweede, onderschreven.

De woningmarkt en de arbeidsmarkt blijven ook in de toekomst, zo is de verwachting, op de schaal van het stadsgewest functioneren. Het zijn vooral de persoonlijke en sociale netwerken die steeds meer de schaal van de stad overstijgen (Vijfde Nota; Deel 1 2001: 179). De aanname is dat deze relaties zich hergroeperen op een hoger schaalniveau, dat van het stedelijk netwerk. Derhalve kan nog steeds worden uitgegaan van ruimtelijke samenhang, het ruimtelijk bijeenhouden van functies die geacht worden bij elkaar te horen. Het concept van de compacte stad is een poging geweest om in te gaan tegen de maatschappelijke trend van maatschappelijke en stedelijke spreiding. Een benadering via stedelijke netwerken gaat daarentegen voor een deel met deze trend mee. Niettemin is kenmerkend dat nog steeds wordt uitgegaan van schaalgebonden ruimtelijke samenhang. We zien dit duidelijk terug in de *semantiek* van de beeldtaal. In de Vijfde Nota (zie afbeelding 6) wordt het stedelijk netwerk als een stelsel van bollen weergegeven, de stad als Atomium. De bollen staan voor samenhangende steden, de staven vormen een abstractie van reële infrastructuurele verbindingen, maar staan ook symbool voor veronderstelde samenhang, complementariteit en begrenzing van uitwaaierende functionele relaties. Wel is bij de uitwerking in de Vijfde Nota geprobeerd de suggestie te vermijden als zou het stedelijk netwerk scherpe grenzen hebben. Dit zou de term *netwerkstad* wel aankleven, wat de reden is dat deze term niet in de Vijfde Nota opgenomen is (Van der Velden & Wever 2000a: 170).

#### De grenzen van het stedelijk netwerk

##### *Het stedelijk netwerk als inrichtingsconcept*

Het denken in termen van stedelijke structuren en functionele samenhangen is in de Vijfde Nota sterk vermengd geraakt met denkbeelden over een goede ruimtelijke inrichting. Het resultaat is een amalgaam van ruimtelijke concepten geworden. De grootste spanning zit tussen de opvatting dat de hedendaagse stad een netwerkconfiguratie heeft, die niet meer als een enkelvoudig bolletje op de plankaart kan worden weergegeven (maar wel als een stelsel van bollen), en de wens om aan het verstedelijkingsproces grenzen te stellen. Steden zijn stedelijke netwerken geworden, zo luidt het nieuwe credo. Maar die stedelijke netwerken moeten wel exact gelokaliseerd, begrensd en door *contouren* afgebakend worden. Dit is in de definitie al terug te vinden: ‘stedelijke netwerken nemen de vorm aan van een aantal goed met elkaar verbonden compacte grote- en kleinere steden, gescheiden door niet verstedelijkt gebied’ (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 26).

In stappen wordt het stedelijk netwerk vastgenageld (ibid.: 26-27). Ten eerste door vast te leggen welke gebieden in Nederland als stedelijk netwerk kunnen worden aangeduid, uitgaande van een hiërarchie van zes *nationale* en (minimaal) elf *regionale stedelijke netwerken*. Ten tweede door (ruwweg) aan te geven welke steden tot de stedelijke netwerken behoren. Ten derde door maximale grenzen op te leggen aan de expansie van stedelijke gebieden: het instrument van de *rode contouren*. In het gehele land dienen provinciale overheden het stedelijk gebied af te bakenen door middel van dit soort bebouwingscontouren. Met dit alles is het concept van het stedelijk netwerk toch weer goeddeels een klassiek inrichtingsconcept, een concept dat als doel heeft te komen tot een verantwoorde bepaling van de plaatsen waar nieuw stedelijk gebied ontwikkeld mag worden.

De Klerk & Hajer (2002) staan uitvoerig stil bij dit voor het ruimtelijk beleid zo cruciale punt. Zij gaan hierbij terug tot wat gezien kan worden als de wortels van het denken in termen van netwerken, de ‘theorie van ruimte van plekken en van stromen’ van Manuel Castells. Zij suggereren dat het ruimtelijk beleid niet zou moeten trachten om, heel klassiek, stromen aan plekken te binden, maar om ruimtelijke ontwikkelingen meer te oriënteren op stromen en de dragers van deze stromen: infrastructuur. De Vijfde Nota echter doet weinig meer dan de ruimte van plekken af te grendelen met zoneringsloten, zo stelt De Klerk (2002). Het binnenslot wordt gevormd door *rode contouren*: decentrale overheden moeten voor een periode van tien jaar de uiterste grens van het stedelijk gebied vastleggen. Voor wat betreft de stedelijke netwerken geldt nog een buitenslot in de vorm van *bundelingsgebieden*, op kaartbeeld in de Vijfde Nota vastgelegd. En dan is daar nog een veiligheidsslot: gebieden met ‘bijzondere natuurlijke waarden en kenmerken of landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle elementen, worden voorzien van een groene contour’ (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 16).

#### *Bestuurlijke grenzen bepalend voor ruimtelijke concepten*

In april 2002 valt het tweede kabinet-Kok. Hiermee valt ook het doek voor de Vijfde Nota. De nieuwe regering, die in de loop van 2002 aantreedt, blijkt er een andere sturingsfilosofie op na te houden, een andere opvatting over de rol van de nationale overheid versus die van provincies en gemeenten. Het motto ‘decentraal wat kan; centraal wat moet’ wordt stringenter doorgevoerd dan in de Vijfde Nota, waarin het ook voorkwam. Nogal wat beleidsonderwerpen worden doorgeschoven naar provincies en gemeenten (maar worden voor een deel door de Tweede Kamer, bij de parlementaire behandeling voorjaar 2005, weer teruggeschoven). Het rijk ontfermt zich met name over wat wordt aangeduid als de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur die, zoals in het vorige deel is benadrukt, gebruikt wordt als allocatieprincipe voor rijksmiddelen.

Ten opzichte van de Vijfde Nota is in de Nota Ruimte de definitie van stedelijke netwerken niet gewijzigd. Die definitie wordt keurig overgenomen (Nota Ruimte; Deel 3 2005: 54). De Nota Ruimte kiest er echter niet voor om een opsomming te geven van de samenstelling van elk stedelijk netwerk en laat evenmin een contourenbenadering los op het stedelijk netwerk. Dit zou niet passen bij de sturingsfilosofie. De cartografie correleert hiermee. Het stedelijk netwerk wordt niet meer als een Atomium afgebeeld. Enkel wordt ruwweg de ligging en begrenzing aangegeven. Op het eerste gezicht oogt de beeldtaal onbeholpen, ook omdat de esthetische eisen die aan de kaartbeelden van de Nota Ruimte zijn gesteld, bescheiden waren in vergelijking met de Vijfde Nota. Inhoudelijk valt vooral op dat ruimtelijke samenhang veel minder pregnant verbeeld wordt dan op de kaarten van de Vijfde Nota (zie afbeelding 7). De stad in nieuwe vormen is in de Nota Ruimte een grote vlek geworden. Niettemin zijn in de verdere uitwerking van het stedelijk netwerk nog elementen van hiërarchisch denken terug te vinden, in weerwil van het credo dat het hedendaagse stedelijk netwerk niet meer één hoofdcentrum, maar meerdere centra omvat. Bewuste, van overheidswege aangestuurde *centrumvorming* wordt essentieel gevonden voor de toekomstige ontwikkeling van stedelijke netwerken. Hoewel gemeenten hiervoor de ultieme verantwoordelijkheid hebben, wil het rijk op een beperkt aantal plaatsen centrumvorming stimuleren via sleutelprojecten (ibid.: 68), projecten dus die, gezien de term, bepalend worden geacht voor de structuur van de stad. Het stedelijk netwerk is dus geen amorf stedelijk veld.

Maar er is meer. Het stedelijknetwerkconcept van de Vijfde Nota behelsde niet alleen een tamelijk optimistisch beeld van ruimtelijke samenhang, maar ging ook uit van een aanzienlijk vermogen tot bestuurlijke samenwerking. Dit gold vooral het meest omvangrijke stedelijke netwerk, aangeduid als de Deltametropool (voorheen de Randstad). Hier zouden vele steden en vier provincies moeten gaan samenwerken, met het Rijk als coördinator van de bovenprovinciale aspecten (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 26). De huidige regering ziet niet veel in dit soort grootschalige vormen van samenwerking en wil vasthouden aan de klassieke bestuurlijke indeling van Nederland, ook wel aangeduid als het Thorbeckemodel: er is het rijk, er zijn provincies en gemeenten. Daar-

tussenin mogen geen bestuurlijke hulpconstructies bestaan. Een gevolg is dat het bovenprovinciale, ruimtelijke concept van de Deltametropool, in de Nota Ruimte teruggebracht tot de Randstad Holland (de Deltametropool werd al te zeer met Pronk geassocieerd; zie ook het volgende deel), langs bestuurlijke grenzen wordt opgeknipt. Deze gang van zaken geeft aan dat het belangrijkste stedelijke concept van de Nota Ruimte, dat van het stedelijk netwerk, niet primair gebaseerd is op een visie op de bestaande of gewenste ruimtelijke structuur, maar vooral is geënt op de ruimtelijke configuratie van bestuurlijke processen.

#### *Concepten stapelen*

Is de functie en betekenis van concepten als Randstad (maar ook Brabantstad) met de Nota Ruimte niet helderder geworden, de verwarring neemt zelfs toe. In de Nota Ruimte worden de concepten stedelijk netwerk en economisch kerngebied qua belang min of meer op hetzelfde niveau geplaatst, maar de relatie ertussen blijft in duister gehuld. Opvallend is (afbeelding 8) dat er economische kerngebieden worden onderscheiden die geheel of gedeeltelijk buiten de stedelijke netwerken zijn gelegen. Een soortgelijke onduidelijkheid was ook al kenmerkend voor de Vierde Nota. Deze nota wees een aantal stedelijke knooppunten aan, steden die kansrijk geacht werden in de internationale concurrentiestrijd. Daar zou de (rijks)overheid haar ruimtelijk relevante investeringen concentreren. Daarnaast gold voor het stedelijk inrichtingsbeleid formeel het stadsgewestconcept, dat ook aanleiding gaf tot een selectie van steden. Steden konden dus een dubbele beleidsstatus hebben: als stedelijk knooppunt of als (middenpunt) van een stadsgewest of beide. Met beide aanwijzingen konden rijksbudgetten worden verdiend, wat aanleiding gaf tot een binnenlandse strijd, om als knooppunt aangewezen te worden. Vijftien jaar later zijn de concepten naar een hoger schaalniveau getild. Het stedelijk knooppunt is nu vervangen door het economisch kerngebied, het stadsgewest door het stedelijk netwerk. De onduidelijkheid is echter gebleven. Naast de stedelijke netwerken en de economische kerngebieden kent de Nota Ruimte, net als de Vijfde Nota, bovendien nog het concept van stedelijke *bundelingsgebieden*. Elk beleidsthema kent zijn eigen concepten. Op elkaar gestapeld wordt het beeld onduidelijk.

#### *Ontwikkelingen op provinciaal niveau*

##### *Een overzicht*

De provinciale plannen van, ruwweg, de afgelopen tien jaar kunnen globaal in twee groepen worden ingedeeld. Er is een groep plannen van het begin van de jaren negentig tot en met 1998 die vrij nauwkeurig de beleidsuitgangspunten en concepten van de Vierde Nota en de VINEX volgen. Het zijn plannen die sterk in het teken staan van *concentratie* van verstedelijking, een *hiërarchie* van stedelijke centra en *stadsgewestelijke* benaderingen. Tussen de verschillende plannen zit weinig variatie in uitgangspunten en ruimtelijke concepten. In de sterk verstedelijkte provincies van het westen van het land ligt wat meer de nadruk op

compacte verstedelijking en ruimtelijke scheidingen tussen de stedelijke gebieden. In de minder verstedelijkte provincies is de verdeling van verstedelijking over de kernen volgens het principe van de kernenhierarchie belangrijker dan stedelijke inrichting op regionale en provinciale schaal. Omdat het stedelijk patroon daar wat grofmaziger is, is er kennelijk minder aanleiding om de *geleding* van stedelijke gebieden te benadrukken.

De provinciale plannen die in 2000 en later zijn uitgebracht, laten een opschaling zien in de gehanteerde ruimtelijke concepten. Opvallend is dat in veel plannen wordt geprobeerd een relatie te leggen tussen verstedelijking en infrastructuur. Opvallend is vooral de opkomst van de concepten *stedelijk netwerk* en *netwerkstad*. Minstens zo opvallend is dat deze concepten zeer verschillend worden geïnterpreteerd. Deze verschillen kunnen niet goed gerelateerd worden aan de ruimtelijke situatie, zoals de mate van verstedelijking. Deze proliferatie van verschillende ruimtelijke concepten lijkt eerder te wijzen op begripsverwarring en grote onduidelijkheid over de vraag wat een stedelijk netwerk of een netwerkstad behelst.

Hierna wordt allereerst wat korter stilgestaan bij de ruimtelijke plannen van de jaren negentig. Vervolgens wordt uitvoeriger ingegaan op de ruimtelijke plannen van de laatste vijf, zes jaar.

#### *Het 'succes' van de compacte stad*

De provinciale plannen van de jaren negentig laten goed zien hoe nationale ruimtelijke planning de beleidspraktijk op provinciaal niveau in het gelid brengt. Er is geen provincie waar een ander concept dan dat van *stedelijke concentratie* of *bundeling* dan wel clustering wordt gebruikt. De grootste ruimtelijke eenheid is die van het stadsgewest, een concept dat in feite nergens wordt gedefinieerd. De betekenis moet meestal uit tekst en soms uit een kaartbeeld worden afgeleid. Een mooie omschrijving is overigens terug te vinden in een Zuid-Hollands plan. Deze typering geeft goed aan hoeveel belang gehecht wordt aan ruimtelijke samenhang en hoezeer dit geïdentificeerd wordt met een stedelijke structuur die zo dicht mogelijk staat bij de klassieke, aaneengesloten stad: 'De sociale, culturele en economische cohesie die de stad eeuwenlang bood, wordt op het hogere schaalniveau van het grootstedelijke stelsel (stelsel van compacte stadsregio's) opnieuw nagestreefd' (Streekplan Zuid-Holland West; Toelichting 1997: 20).

Dominant in de twaalf provincies (hoewel in Zuid-Holland tegelijk zeer voorzichtig aan nieuwe benaderingen wordt gedacht; zie verderop) is de opvatting van het stadsgewest als agglomeratie, het gebied van de centrale stad met het stedelijk gebied van de aangrenzende gemeenten. Het gaat om een strikt morfologische benadering derhalve. Het streekplan Noord- en Midden-Limburg (1994) mag als voorbeeld dienen. Het stedelijk gebied, dat als stadsgewest wordt aangemerkt, krijgt een markant symbool op de kaart en wordt ingesnoerd door wat als de grens van dit stedelijk gebied wordt aangeduid, een *rode contour* avant la lettre. Voor Alkmaar en omgeving (Streekplan Noord-Holland Noord

1994) wordt een vergelijkbare methodiek aangehouden. In een provincie als Noord-Brabant (Streekplan Noord-Brabant 1992) worden de vier *stadsregio's* wat globaler aangegeven, via een lijn die de vorm van een amoebe heeft. Daarbinnen wordt dan weer een centraal stedelijk gebied onderscheiden, duidelijk op kaart omlijnd, waar stedelijke uitbreidingen geconcentreerd moeten worden. De aanpak in Utrecht (Streekplan Utrecht 1994), waar twee stadsgewesten worden onderscheiden, en Friesland (Streekplan Friesland 1994), waar de provinciehoofdstad met aanpalende gemeenten als stadsgewest is aangeduid, lijkt hier sterk op. Het komt derhalve nergens voor dat een wat grotere stedelijke regio, gekozen op grond van bepaalde functionele relaties, als zoekgebied voor verstedelijking geldt. Het *daily urban system*, zoals (ook Nederlandse) geografen het stadsgewest bijna liefkozend plachten aan te duiden, is dus nergens het ruimtelijk kader waarbinnen verstedelijking, opgevat als het ontwikkelen van nieuwe woon- en bedrijvenlocaties, zich zou dienen te voltrekken.

Het Streekplan Gelderland (1996) moge model staan voor het ruimtelijk beleid op provinciaal niveau medio jaren negentig. Centraal uitgangspunt van dit plan is dat van *geconcentreerde verstedelijking*, een uiting van de voorliefde om, binnen de kaders van het nationaal beleid, op provinciaal niveau een eigen terminologie te volgen. Dit wordt op twee manieren uitgewerkt. Ten eerste zijn twee *stedelijke kerngebieden* onderscheiden: het *Stedelijk Knooppunt* Arnhem-Nijmegen en het provinciegrensoverschrijdende *Stadsgewest Stedendriehoek*. Hier vindt 'binnenprovinciaal' de grootste mate van *bundeling* plaats. Daarnaast zijn alle kernen in de provincie in een *rangorde* ingedeeld, die drie niveaus kent. Dit kernenhierarchieconcept is op kaartbeeld en in tabelvorm verder gedetailleerd uitgewerkt, een aanpak die eerder, in het vorige deel, is aangeduid als de contingentenbenadering. Twee hoofdmotieven voor dit beleid van geconcentreerde verstedelijking worden opgevoerd, namelijk een terugdringing van wat als 'vermijdbare automobiliteit' wordt gekenschetst en het behoud van 'waardevolle structuren en gebieden' (ibid.: 28-29). Daarnaast is in dit streekplan een vertaling gegeven van het locatiebeleid van de VINEX en worden richtlijnen gegeven voor de vestiging van perifere en grootschalige detailhandel. Achter dit laatste, dat te boek staat als PDV- en GDV-beleid, gaan opvattingen schuil over de wenselijke structuur van stedelijke gebieden, toegespitst op de verzorgingsstructuur. Alle voorzieningen, dus ook dit type voorzieningen, dienen zich idealiter te voegen in een hiërarchisch opgebouwde structuur. Omdat zij ruimtelijk moeilijk inpasbaar worden gevonden, kunnen PDV en GDV beter een plek krijgen aan de randen van het stedelijk gebied, op plekken die goed gelegen zijn ten opzichte van infrastructuur. Maar verder wordt dit type voorzieningen niet geacht uit te zwermen over de regio. Op het wat hogere schaalniveau van de regio moeten PDV en GDV zich voegen naar het patroon van verstedelijking. Deze voorzieningen horen bij de stad en moeten dus een plek krijgen in de stad, desnoods maar aan de rand.

Met dit alles kan het Streekplan voor Gelderland als een afspiegeling van de VINEX worden gezien. Meerdere mechanismen zijn verantwoordelijk voor het in de pas lopen van nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid. Aan de ene kant is ontegenzeggelijk sprake van een overtuigingskracht van nationale ruimtelijke concepten. Zelden hoeft het rijk immers het ultieme wapen van de aanwijzing van stal te halen, waarmee onwillige provinciebesturen in het gareel kunnen worden gebracht. Uiteraard is voor wat betreft het kernpunt van het provinciaal beleid, namelijk verstedelijking, een sleutelrol weggelegd voor het gouden snoer van de locatiegebonden subsidies, die gelden voor de uitleg van nieuw stedelijk gebied. Zachte instrumenten als de Provinciale Planologische Commissies en de op landsdeelniveau opererende rijksinspecties van VROM, die voor het bredere publiek achter de coulissen hun werk doen, zijn eveneens debet aan de opmerkelijke conformiteit van provinciaal planologisch beleid ten opzichte van nationale ruimtelijk beleid.

#### *Een aanzet tot grootschalige concepten*

Zonder dit verhaal van conformiteit geweld aan te doen, zijn rond het midden van de jaren negentig in een klein aantal provincies wat meer grootschalige ruimtelijke concepten in omloop. Dit geldt allereerst de noordelijke provincies. Het gaat dan om concepten die niet zozeer betrekking hebben op de stedelijke structuur, maar op de ruimtelijk-economische structuur. De ruimtelijke organisatie van de economie staat eigenlijk sinds jaar en dag in dit landsdeel wat centraler in het ruimtelijk beleid dan in andere landsdelen, een gevolg van het feit dat de noordelijke provincies op de gebruikelijke economische indicatoren minder goed scoren dan de rest van het land.

Het Streekplan Groningen (1994) mag gelden als het eerste formele provinciale ruimtelijke plan waar het concept van het stedelijk netwerk is gebruikt. Dit netwerk bestaat uit de economische centra in het Noorden (het streekplan kijkt hier dus over de provinciegrenzen heen), met ‘goede ontwikkelingsperspectieven’ en met inbegrip van hun onderlinge relaties (Streekplan Provincie Groningen 1994: 17). Dit concept van een stedelijk netwerk wordt verder niet uitgewerkt. Het maakt deel uit van wat als ‘ruimtelijk ontwikkelingsperspectief’ voor de eenentwintigste eeuw wordt aangeduid. Het staat in een deel dat niet als toetsingskader voor gemeentelijke plannen wordt gebruikt, maar is niettemin opmerkelijk vanwege de nadruk op ruimtelijke relaties op een wat hoger schaalniveau.

In het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (1998), dat vier jaar jonger is dan het Groningse streekplan, komt nadrukkelijk het concept van de *corridor* voor. Hiermee haakt dit plan aan bij het Kompas voor de toekomst (1998), een plandocument uit de schoot van Samenwerkingsverband Noord-Nederland waartoe ook Drenthe behoort, en waarin dit concept prominent figureert. Ook het Drentse POP volgt de gebruikelijke uitwerking. De *corridor* moet niet worden opgevat als een structuur gevormd door aaneensluitende bebouwing; het gaat om het ontwikkelen van zwaartepunten in de nabijheid van de belang-

rijkste verkeersassen. Voor het overige hanteert het POP Drenthe de gebruikelijke verstedelijkingsconcepten. Daarin is een prominente rol weggelegd voor de Drentse variant van *kernenhiërarchie*, namelijk *kernenstructuur*.

Het Streekplan Zuid-Holland West (1997) mag gelden als het voornaamste, en eigenlijk enige, voorbeeld van een plan dat een tussenpositie inneemt. Het gaat uit van de dominantie van compacte stadsgewesten, maar heeft tegelijkertijd oog voor ruimtelijke en functionele vervlechtingen op een hoger schaalniveau. Aan de ene kant volgt dit streekplan het nabijheidsprincipe: stedelijke functies die geacht worden bij elkaar te horen, moeten ook op korte afstand bij elkaar worden gesitueerd. Daarnaast wijst dit plan echter op de aanwezigheid van *tussengebieden* in de ruimtelijke structuur van Zuid-Holland. De notie van tussengebied, toen met een hoofdletter geschreven, kwam reeds voor in een verkennende studie van acht jaar eerder, uit 1989, met de titel ‘Een parkstad tussen Hof en haven?’ Op zoek naar nieuwe ruimte voor stedelijke gebieden kwam deze studie uit bij een gebied waar een groot taboe op rustte waar het verstedelijking betrof, de zogeheten *Kleine Ring*, gelegen tussen Den Haag, Zoetermeer, Rotterdam en Delft. Dit taboe zou, zo beklemtoont de studie, doorbroken moeten worden omdat dit gebied de uitgelezen plek vormt voor de ontwikkeling van een ‘parkstad’, een stad gekenmerkt door in het gebied meanderende grootschalige groenstructuren, met als ‘contramal’ de stedelijke structuur die zich rond de haltes van een nieuw openbaarvervoersysteem aanzienlijk zou verdichten. Deze gedachtegang bleek een brug te ver te zijn. Uiteindelijk is, vooral onder druk van de gemeente Den Haag, gekozen voor compactestadlocaties, zo dicht mogelijk tegen de Haagse agglomeratie aangeplakt (Wateringen en Ypenburg).

In het Streekplan Zuid-Holland West (Beschrijving 1997: 34) wordt het Tussengebied een generiek concept en vervalt dus de hoofdletter aan het begin: *tussengebieden* zijn gebieden die een *meerzijdige oriëntatie* hebben en daarmee zeer goede mogelijkheden bieden voor gestuurde *mobilitetsgeleiding*. Dit Zuid-Hollandse streekplan voegt zich derhalve naadloos in het pleidooi van het ministerie van Verkeer & Waterstaat om in het rijksbeleid andere stedelijke concepten te gaan gebruiken. Het gebruik van een taalkundig gedrocht, een pleonasme (in deze context zijn gestuurd en geleid immers identiek), geeft aan dat de opstellers van dit plan onderkennen dat het concept van het tussengebied niet geheel conform de dan heersende verstedelijkingsdoctrine is. Zij presenteren hun uitgangspunten als een variant op de gebruikelijke locatievolgorde: eerst hebben locaties binnen steden de voorkeur, in tweede instantie locaties aan de randen van stedelijke agglomeraties en pas in derde instantie de tussengebieden met een meerzijdige oriëntatie. Concrete voorbeelden van tussengebieden worden niet gegeven. Het concept is dus blijkbaar van toepassing als de compactestadlocaties op zijn. Voor het overige past het streekplan Zuid-Holland West geheel in de VINEX-lijn.

## Verwarring over netwerkconcepten

### *Netwerksteden en stedelijke netwerken*

Het stedelijk netwerk geldt als opvolger van het kleinschalige stadsgewest van de Vierde nota Extra. Van der Cammen (2004) beweert dat rond het stedelijknetwerkconcept nog veel onduidelijkheid heerst. De praktijk van provinciale plannen geeft hem gelijk. De metafoor van het ‘netwerk’ in relatie tot de stad wordt zeer verschillend geïnterpreteerd, waarbij het overigens vaak zoeken is naar de betekenis die aan het betreffende concept wordt gegeven. Nieuwe termen worden makkelijk opgeschreven zonder dat een goede, expliciete uitleg volgt. Derhalve voor een deel tussen de regels doorlezend, kunnen vier verschillende interpretaties worden onderscheiden.

### *De stad als onderdeel van economische netwerken*

Een eerste interpretatie is om *netwerksteden* gelijk te stellen aan steden die in ruimere economische netwerken functioneren. Dit komt voor in een Friese discussienota die dient als opmaat voor een nieuw streekplan en in de eerste versie van dit streekplan (Kadernota Streekplan Fryslân 2004: 24; Om de kwaliteit fan de romte 2005: 8). Het concept wordt niet gedefinieerd, maar uit de context kan worden afgeleid dat het gaat om steden die vanwege hun functies, in combinatie met hun ligging aan hoofdinfrastructuur, verbonden zijn met economische zwaartepunten buiten de provincie. Friesland is vijf netwerksteden rijk, met ‘Leeuwarden voorop’. Dit netwerkconcept lijkt sterk op het concept van het stedelijke knooppunt uit de Vierde Nota, waarmee de steden werden aangeduid die bijzonder kansrijk werden geacht in de toenemende internationale concurrentiestrijd. Dit netwerkconcept gaat derhalve niet in op functionele vervlechting rondom en tussen steden, maar lijkt vooral bedoeld te zijn om in de beleidstaal een uitdrukking te vinden voor het economische belang dat steden geacht worden te hebben. Een volwaardige, rijpe stad is een netwerkstad.

### *Het stedelijk netwerk als een nieuw niveau in de kernenhierarchie*

In een tweede benadering worden wél relaties tussen afzonderlijke steden onderscheiden. De concepten bestrijken hier de gehele provincie. In feite gaat het hier om een soort van vervolg op het aloude concept van de hiërarchie der kernen, dat de voorzieningenstructuur als object heeft. Hier is sprake van een reactie op wat mag gelden als een fundamentele karakteristiek van polycentrisch opgebouwde gebieden: een ruimtelijk geconcentreerde (bevolkings)massa ontbreekt voor het hoogste niveau van voorzieningen. Er is niet één afzonderlijke stad met voldoende draagvlak voor bepaalde typen voorzieningen, dus komt het aan op een logische situering en rechtvaardige verdeling over een groot gebied. Een eerste voorbeeld is Zeeland, waar het concept *Stedennetwerk Scheldemond* (Vlissingen, Middelburg, Goes, Kanaalzone) als label dient om via samenwerking een bepaald voorzieningenniveau in Zeeland te kunnen blijven garanderen. Dus samenwerking tussen steden voor voorzieningen die een hoog demografisch draagvlak vereisen. Het is een voor Zeeland nieuwe benadering die nog verder uitgewerkt moet gaan worden, maar die wel

sterk benadrukt wordt omdat deze provincie demografisch vaak stagnatie laat zien of zelfs bevolkingsachteruitgang (Hoofdpijnen voor het eerste Zeeuwse Omgevingsplan 2004).

Een pregnanter voorbeeld is *Brabantstad*, omdat hier verscheidene vraagstukken door elkaar lopen, met inbegrip van geopolitieke noties over de verhouding tussen het westen en het zuiden van het land (Brabant in Balans 2002). In de motivering van *Brabantstad* worden verbindingen gelegd met wat als de opkomst van de netwerksamenleving en de netwerkeconomie wordt omschreven. Brabantstad, opgebouwd uit de vijf grotere steden, wordt als stedelijk netwerk getypeerd: de sociale, functionele en ruimtelijke relaties strekken zich uit over een steeds groter gebied en daarom is het nodig te komen tot een profilering en ruimtelijke positionering van de afzonderlijke steden.

Het komt er vooral op aan, zo wordt benadrukt, om te komen tot een afstemming over topfuncties, voorzieningen die een demografisch draagvlak eisen van meer dan een miljoen mensen (zie ook Topvoorzieningen BrabantStad 2003). Deze voorzieningen moeten over de Brabantse steden worden verdeeld en gespreid. Omdat elke stad hierdoor een eigen specialiteit ontwikkelt, zijn goede verbindingen tussen de steden nodig. Het is hierdoor dat Brabantstad, dat als een benadering wordt getypeerd en niet als een ruimtelijk concept, toch in de richting van het laatste evolueert (zie afbeelding 9). Brabantspoor, zoals het openbaar vervoer concept wordt aangeduid, is namelijk een collectief, light-rail systeem, voor een belangrijk deel gebruik makend van bestaande spoorlijnen, waaraan nieuwe stations en voorstadhaltes ontwikkeld worden (Brabant in Balans 2002: 68-69). Rond deze haltes en stations moeten ruimtelijke ontwikkelingen verknoopt worden met infrastructuur. In deze *knopen* is het ruimtegebruik intensiever dan elders. Binnen de grenzen van Brabantstad worden nog vijf *stedelijke regio's* onderscheiden, die fungeren als *bundelingsgebieden* voor verstedelijking. De Brabantse woning- en arbeidsmarkten liggen op een hoger schaalniveau, want deze bestaan uit de stedelijke regio's met inbegrip van de aanpalende landelijke regio's (alle ruimtelijke eenheden zijn op kaartbeelden aangeduid). Het vroegere Brabantse stadsgewestelijke concept van de *stadsregio's* is hiermee opgetild naar een hoger schaalniveau en wordt in tegenstelling tot het streekplan van 1992, niet meer exact omgrensd.

Brabantstad is wellicht voor alles een uitdrukking van het groeiende zelfbewustzijn dat de provincie de laatste jaren etaleert ten opzichte van de Randstad. Dit proces begon met de notie van het zuiden van Nederland als *Voorland* in plaats van als achterland van de Randstad (zie verder het deel Concurrende regio's). Het concept Brabantstad suggereert een op zichzelf staande, begrensde ruimtelijke entiteit, die op economisch vlak kan wedijveren met de Randstad. Tegelijk blijkt dat de term Brabantstad niet alle functionele samenhangen afdekt. Van West-Brabant en het aangrenzende Zeeland wordt namelijk gezegd (deze geluiden vallen vooral in Breda te beluisteren) dat de economische relaties sterk noord-zuid zijn georiënteerd en veel minder oost-west, zoals het concept Brabantstad suggereert. Antwerpen en Rotterdam zijn meer bepalende



factoren dan de ten oosten van Breda gelegen Brabantse steden. De provincie zelf erkent dit inmiddels (Uitwerkingsplan Stedelijke regio Breda-Tilburg 2004), maar heeft Breda wel een samenwerking met het oostelijk gelegen Tilburg opgedrongen.

#### *Het stedelijk netwerk als de overtreffende trap van het stadsgewest*

In een derde interpretatie wordt een *stedelijk netwerk* gelijk gesteld aan wat voorheen werd aangeduid als een stadsgewest. Een voorbeeld is te vinden in het streekplan voor Noord-Holland Noord (Ontwikkelen met kwaliteit 2004), waarin de HAL-regio (Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk) als *netwerkstad* wordt bestempeld, een samenhangend stedelijk gebied met meerdere knooppunten en intensieve onderlinge relaties. Een ander voorbeeld van wat in wezen een stadsgewestelijke benadering is, maar dan weer onder de noemer van *stedelijk netwerk*, kan worden aangetroffen in het Provinciaal Omgevingsplan voor Drenthe (2004). Stedelijke netwerken worden hierin getypeerd als samenhangende arbeids- en woningmarktgebieden. Twee van dergelijke netwerken zou Drenthe rijk zijn. Beide overschrijden de provinciegrens: Groningen-Assen en de Zuid-Drentse *stedenband* Meppel-Hoogeveen-Coevorden-Emmen, met een voortzetting in Overijssel (Steenwijk en Hardenberg). Hoewel inhoudelijk niet veel anders dan het stadsgewestconcept, dat voorheen werd gebruikt, wordt kennelijk uitgegaan van een schaalvergroting van maatschappelijke verbanden. De twee stadsgewesten die in het vorige POP (1998) werden onderscheiden, omvatten namelijk enkel Assen en Emmen met hun regio's. In Drenthe zijn de stedelijke netwerken derhalve ruimtelijk opgerekte stadsgewesten: de term is geschrapt, inhoudelijk wordt hetzelfde bedoeld. Maar aan de aanduiding van stedelijk netwerk kleeft ook een zekere economische status, aangezien in het nieuwe POP benadrukt wordt dat de twee Drentse stedelijke netwerken tevens *economische kernzone* zijn conform het 'Kompas voor de toekomst', de ruimtelijk-economische beleidsstrategie die in 1998 binnen het Samenwerkingsverband Noord-Nederland overeengekomen is.

Bovenop dit alles wordt ook nog eens het aloude concept van de kernen-hiërarchie gebruikt, dat de hele provincie bestrijkt en dat betrekking heeft op de verdeling van de verstedelijking. Kortom, Drenthe hanteert een nogal groot aantal concepten die elkaar (goed)deels overlappen, een euvel waaraan vandaag de dag meerdere ruimtelijke plannen en nota's lijden, met inbegrip van de Nota Ruimte. In het aanpalende Overijssel wordt vooralsnog enkel gesproken in termen van *netwerkstadverbanden* (Perspectiefnota 2005, 2004). De *Netwerkstad Twente* kwam al voor in het streekplan uit 2000. Ten opzichte van dit streekplan is een aantal stadsgewesten ook gepromoveerd tot het netwerkstadverband: Zwolle-Kampen en de *Stedendriehoek*. Regionalisering van de 'maatschappelijke problematiek' ligt ten grondslag aan de naamsverandering, maar ook het feit dat veel gemeenten tegen de grenzen van hun uitbreidingsmogelijkheden aanlopen. Het gehele netwerkstadverband geldt dus als zoekgebied voor nieuwe woon- en bedrijvenlocaties. De netwerkstad als verstedelijkingsconcept is hier opvolger van de compacte stad.

#### *Het stedelijk netwerk als grootschalige conurbatie*

Vier decennia geleden werden ruimtelijk uiteengelegde, stedelijke structuren van enige tientallen kilometers verwacht: de *stedelijke zone* of *conurbatie*. Deze schaa sprong is in het ruimtelijk beleid thans weer actueel, namelijk in het westen van het land. Ook het concept van Brabantstad heeft deze schaal, maar dit concept dient voor een beperkte thematiek ('topvoorzieningen') als referentiebeeld voor de stedelijke structuur. Nieuwe conurbatieconcepten worden, voor wat het 'Westen' betreft, op meerdere schaalniveaus geprojecteerd. Het hoogste schaalniveau is dat van de Randstad, waarvoor vanuit de provincies en grote steden een nieuw concept naar voren is geschoven, dat meer omvat dan het op een onderscheid stad-land en rood-groen berustende concept van de Randstad en het Groene Hart: de Deltametropool. Beneden het schaalniveau van de Randstad worden verschillende *vleugels* onderscheiden (zie het volgende deel). Verwarrend genoeg wordt de indeling van de Randstad in vleugels in de Nota Ruimte afgedekt met het concept van het *economisch kerngebied*. Ondanks de begripsverwarring laat dit zien dat sprake is van een schaaldynamiek als het gaat om stedelijke concepten gebruikt voor de westelijke provincies. Dit lijkt in lijn met geografische en regionaal-economische literatuur over stedelijke netwerkvorming (zie bijvoorbeeld Kreukels, Boelens & Jansen 2000), zij het dat deze schaaldynamiek meer van doen heeft met bestuurlijke dan met ruimtelijke processen.

#### *Verstedelijking en infrastructuur*

##### *Connectiviteit als nieuw locatieprincipe*

Worden alle bovenstaande interpretaties van de netwerkstad en het stedelijk netwerk op een hoop geveegd, dan kan de conclusie worden getrokken dat het belangrijkste motief om dit soort concepten te gebruiken ligt in de behoefte aan een nieuw schaalniveau als zoekgebied voor stedelijke functies: het *stedelijk netwerk* als locatieprincipe. Dit concept heeft de functie overgenomen die voorheen werd uitgeoefend door het *stadsgewest* en de *compacte stad*. Maar daarmee staat het locatievraagstuk nog steeds open. Als niet meer de nabijheid ten opzichte van de grotere steden de doorslag geeft, wat dan wel? In de meeste provincies ligt, dankzij de VINEX-convenanten, tot ongeveer 2010 vast waar de grotere bouwlocaties gesitueerd zijn. Voor de periode daarna ligt de zaak nog open. Verschillende provincies en (vooral in de Randstad) bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn doende om op connectiviteit gebaseerde concepten uit te werken en komen dan uit op knopen dan wel *knooppuntlocaties*. Het betreft hier allemaal plandocumenten van 2002 en later. Een voorbeeld is het ontwerp-streekplan Gelderland dat goed laat zien hoe twee principes van *bundeling* van verstedelijking in elkaar worden geschoven, tot wat wordt aangeduid als *gecombineerde bundeling*. Het eerste principe is dat van bundeling in *stedelijke netwerken*. Het tweede principe is dat van bundeling aan en nabij infrastructuur rondom knopen. Ter verdere uitwerking wordt een classificatie van *knopen* in vervoersnetwerken gehanteerd met twee niveaus, bovenregionaal en regionaal (Ontwerp-Streekplan Gelderland 2004).



#### *De nieuwe knoopdoctrine*

Voor de Noordvleugel van de Randstad (het Noord-Hollandse deel althans) wordt een vergelijkbare benadering voorgestaan. In het Streekplan Noord-Holland Zuid (2003) wordt met een zekere vanzelfsprekendheid beklemtoond dat in de netwerkgedachte knooppunten een belangrijke rol spelen. Deze knooppunten worden omschreven als plekken waar diverse vormen van vervoer bij elkaar komen en waar een breed scala aan stedelijke functies een plek vindt (Streekplan Noord-Holland Zuid 2003: 56). Het zijn derhalve ‘brandpunten’ voor verstedelijking. Ook voor dit plangebied wordt een hiërarchisch principe gehanteerd, namelijk een onderscheid tussen (inter)nationale en regionale knopen. Hoe hoger de positie in de hiërarchie, des te belangrijker de knoop is voor een clustering van stedelijke functies.

Invloedrijk voor wat betreft de knopenbenadering is het zogeheten knoopplaatsmodel van Bertolini (zie bijvoorbeeld Bertolini 2001). De knoopwaarde heeft betrekking op het vervoersaanbod op een knoop, de plaatswaarde op de concentratie van stedelijke voorzieningen. Het model breekt een lans voor het vinden van een evenwicht tussen knoop- en plaatswaarde. Het knoopplaatsmodel is het meest geprononceerd uitgewerkt in Zuid-Holland (zie bijvoorbeeld: Knopen leggen 2002). Het knoopconcept wordt daar gezien als de opvolging van het ABC-beleid als het gaat om de locatie van werkgelegenheid en voorzieningen (Streekplan Zuid-Holland West 2003: 36). Er worden knopen op drie niveaus onderscheiden (Noord-Holland en Gelderland hantieren twee niveaus) en het beleid is erop gericht woningdichtheden rond knopen aanzienlijk op te voeren (60 woningen per hectare en meer) in vergelijking tot wat thans gebruikelijk is. Het concept dient vele beleidsdoelen en doet wat dit betreft niet onder voor het compactestadbeleid, dat in het teken stond van nabijheid in plaats van connectiviteit. Gestreefd wordt naar beperking van de groei van de automobilititeit, bevordering van de bereikbaarheid, optimalisering van het ruimtegebruik in bestaand stedelijk gebied (bedoeld wordt hoge dichtheden), functiemenging en de realisatie van een goed vestigingsklimaat, onder meer door het aanbieden van unieke locaties waar bereikbaarheid gekoppeld wordt aan een goede omgevingskwaliteit.

Het concept van de *knoop* is verwerkt in een ambitieus voorstel om de toekomstige stedelijke ontwikkeling van de *Zuidvleugel* te enten op het spoorweganet, het concept van de *Stedenbaan*. Dit is een complex concept, in feite een combinatie van een infrastructuurconcept en een verstedelijkingsconcept. Het concept zit nog in het stadium van pleitplanning, met het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel als belangrijkste protagonist. Het gaat uit van een benutting van de capaciteit van het spoor die vrijkomt als de HST gaat rijden. De gedachte is dat hierdoor nieuwe stoptrein- en sneltreinstations kunnen worden ontwikkeld, in een aantal gevallen buiten het bestaande stedelijke gebied, bijvoorbeeld waar ruimte bestaat voor stadsuitleg. Rondom de bestaande en nieuwe stations moet de ruimte maximaal benut worden voor stedelijke ontwikkeling, met onder meer plaatselijk zeer hoog opgevoerde woningdichtheden.

*Stedenbaan* is op een groot aantal veronderstellingen gebaseerd, net als eerdere, maar inhoudelijk anders gerichte concepten over verstedelijking die uitgingen van nabijheid in plaats van connectiviteit. In het licht van de ambitieuze doelstellingen die worden opgehangen aan het knopenconcept, kunnen vragen worden gesteld als welke functies zich het beste laten verknopen en in welke dichtheden? Vinden marktpartijen, inclusief de bewoners van de woongebieden met sterk opgevoerde woningdichtheden, de ‘knooppilieu’ aantrekkelijk? Onder welke condities wordt de vervoermiddelkeuze werkelijk beïnvloed in de richting van duurzame verplaatsingspatronen? Moet het grote aantal vervoerssystemen dat thans in ontwikkeling is in de Zuidvleugel niet eerst geïntegreerd worden in één samenhangend Zuidvleugelnnet, omdat pas dan de meeste effecten zijn te verwachten in termen van een ‘duurzaam’ verplaatsingsgedrag (Van der Hoeven 2005)? Hier dringt zich de vergelijking op met het voorafgaande knopenconcept, het ABC-beleid, dat roemloos ten onder is gegaan als gevolg van onder meer niet-ingeloste verwachtingen en het feit dat in *real life* partijen zich niet altijd gedragen zoals het concept veronderstelt. Hiermee houdt de vergelijking wel zo’n beetje op. Het ABC-beleid was in essentie een restrictief concept, terwijl de nieuwe knopenconcepten (en daaraan gekoppelde concepten met betrekking tot de opbouw van infrastructuurnetwerken) een soort van ontwikkelingsconcepten zijn, uitgaande van kwaliteitsvergroting in termen van knoop- en plaatswaarde.

#### Stedelijke inrichting

##### De begrensde en gelede stad

#### *Scheggen en wiggen*

In de Nederlandse traditie van ruimtelijke ordening en stedenbouw valt het vraagstuk van stedelijke inrichting goeddeels samen met wat, in termen afkomstig van deze beleidsterreinen zelf, wel omschreven wordt als de *geleding* van stedelijke gebieden. In het vorige deel is dit al beperkt aan de orde gekomen. Daar bleek dat beleidsvisies op de verhouding tussen stad en land tot uitdrukking komen in concepten die het land indelen in rode en groene ruimten, in stad en land, in stedelijke gebieden en buitengebieden.

Eerder is aangegeven dat de dominante visie op stedelijke ontwikkeling in het interbellum uitging van de eindigheid van de uitgroei van stedelijke gebieden. Steden zouden niet eindeloos mogen doorgroeien. Zij moesten een herkenbare omvang behouden voor de stadsbewoner, die lopend of fietsend in korte tijd de stadsgrens moest kunnen overschrijden en zich moest kunnen laven aan het buitenstedelijk landschap en de daar aanwezige natuur. Hiermee zou stadsontwikkeling tot een volledig versteende ruimte zich slecht verdragen. Groen hoort bij de stad. Dit stedelijke groen zou echter niet de vorm moeten hebben van een park hier of daar, maar moest een stelsel van groengebieden worden, een heuse structuur dus. Populair in vele stedelijke uitbreidingsplannen van de jaren twintig en dertig was het concept van de *groene scheg* of *groene wig*,

een diep de stad inschuivende parkstrook, die in feite het landelijk gebied tot aan de voordeur van de stadsbewoner bracht. Tegelijkertijd zorgde zo'n scheg of wig ervoor dat de stad in overzichtelijke delen uiteen werd gelegd. In dit denken werden ruimtelijk-stedebouwkundige en sociologische premissen in elkaar geschoven. De achtergrond is niet moeilijk te begrijpen. Steden groeiden destijds, tussen de wereldoorlogen, zeer hard. Het was nog het tijdperk van urbanisatie, niet van suburbanisatie. De nieuwe stedelingen waren veelal afkomstig van het platteland en waren derhalve niet alleen gewend aan licht, lucht en ruimte, maar ook aan een kleinschalige, dorpse woonomgeving. Om psychologische verwarring te voorkomen (in deze termen werd daadwerkelijk door 'deskundigen' gesproken), zou de stad als het ware in delen moeten worden opgebroken.

#### *Het Groene Hart*

Van de *groene scheg*, de *groene wig*, de *groene lob* en de *groenstrook*, goeddeels synoniemen, naar naoorlogse concepten als *bufferzones* en het *Groene Hart* is weliswaar een aanzienlijke schaa sprong, maar conceptueel toch maar een kleine stap. De politieke acceptatie van de *bufferzone* verliep betrekkelijk soepel. Dit concept werd zonder slag of stoot door de regering overgenomen en maakt, dankzij een ingreep van de Tweede Kamer in de Nota Ruimte (de regering wilde anders; zie verderop), tot op de dag van vandaag deel uit van het rijksbeleid. Anders lag dit voor het *Groene Hart*. Gevreesd werd dat in dit grote agrarische gebied hetzelfde stond te gebeuren als in het gebied van de zogeheten Kleine Ring, gevormd door Den Haag, Delft, Gouda en Rotterdam: niet alleen sluiting maar ook vulling van de ring. Dit zou echter moeten worden tegengegaan. In het volgende citaat is de logica van de hartmetafoor terug te vinden: 'De grote wereldsteden in andere landen kan men niet denken zonder een als city functionerend bebouwd hart, centrum van de groei en brandpunt van het gehele stedelijke leven. De Randstad Holland is niet te denken zonder een 'groen hart', omringd door een krans van steden met eigen functies in het geheel en eigen cities.' (De Ontwikkeling van het Westen des Lands; Toelichting 1958: 72). Derhalve, zo werd benadrukt, moest de Randstad niet inwaarts groeien, volgens min of meer natuurlijke tendenties, maar naar buiten toe, via een proces van *uitstraling*, op gang gebracht door de ontwikkeling van *nieuwe steden* aan de buitenzijde van de Randstad.

Het betoog van de Werkcommissie Westen des Lands kan als een knap staaltje retoriek worden aangeduid, vooral door het gebruik van de metafoor van het kloppend hart. Deze retoriek was hard nodig, niet alleen omdat de ruimtelijke schaal van de concepten waarin gedacht werd ongeëvenaard was, maar ook omdat binnen de eigen gelederen verzet was tegen het opleggen van belemmeringen aan een naar binnen gerichte uitgroei van de Randstad (zie het volgende deel voor deze discussie, die gaat over de ontwikkeling van de Randstad als internationaal concurrerende metropool). Naast verbale werd ook beeldende retoriek gebruikt. Jacob Thijsse, adviseur van de Werkcommissie, bracht het schrikbeeld van een huizenzee in. Als ontwikkelingen op hun beloop zouden

worden gelaten zou de Randstad zich ontwikkelen tot een grote, aaneengesloten huizenzee. Van een ruimtelijke *geleding* van stedelijke gebieden zou dan geen sprake meer kunnen zijn. Thijsse tekende deze huizenzee ook (zie afbeelding 10). Het was een beeld dat sterk bijdroeg aan het succes van het concept van het Groene Hart (Faludi & Van der Valk 1994).

Het is de vraag of het Groene Hart als planconcept het op eigen kracht, op basis van principes over goede ruimtelijke inrichting, gehaald zou hebben. Eerder is er al op gewezen dat destijds zeer veel belang werd gehecht aan het agrarische belang van het Groene Hart. Een alternatieve aanduiding voor het Groene Hart was dan ook *agrarisch middengebied* (De Ontwikkeling van het Westen des Lands; Rapport 1958: 16). In de Eerste Nota over de ruimtelijke ordening uit 1960 nam de regering het inrichtingsmodel van een door *bufferzones* gelede *Randstad* met een open te houden *Groen Hart* in het midden integraal over, maar zij spande zich niet echt in om daar beleidsinstrumenten aan te koppelen.

Ruim een half decennium later werd de redenering van de Werkcommissie Westen des Lands van toepassing geacht voor vrijwel het gehele gebied ten zuiden van de lijn Alkmaar-Arnhem. In de Tweede Nota (1966) werd verwacht dat in de toekomst grootschalige, over het land uitwaaierende *stedelijke zones* zouden gaan ontstaan. De schaal van de open te houden ruimten zou moeten corresponderen met die van deze zones. Het Groene Hart werd omgedoopt tot *Centrale Open Ruimte* die, naast het Groene Hart, zou bestaan uit het Rivierengebied, de Peel en het Midden-Deltagebied. Dit concept werd ongewijzigd overgenomen in de Derde Nota, met dien verstande dat de nodige gebieden uit het Groene Hart werden geschrapt, maar andere weer daaraan toegevoegd.

#### *Differentiatie binnen het Groene Hart*

In de Vierde Nota/VINEX keert het concept van de Centrale Open Ruimte niet meer terug. Het had op zich wel goed gepast bij het concept van Stedenring Centraal Nederland, maar dit was geen stedelijk inrichtingsconcept, maar een aanduiding voor het ruimtelijk-economisch kerngebied van Nederland. Hoewel een morfologische term (ring) werd gehanteerd, ging het concept juist niet over de morfologie van de verstedelijking, een voorbeeld van onhandig taalgebruik. Met het verdwijnen van de metafoor (de Centrale Open Ruimte) verdween het beleid zelf niet. Het werd nu aangeduid met andere termen, met name restrictief beleid en *restrictieve gebieden*. Het Groene Hart viel onder het zwaarste regime, samen met onder meer de Veluwe, die van *rijksrestrictieve gebieden*, typisch beleidsnotataal, die het qua zeggingskracht aflegt tegen een metafoor als het Groene Hart.

Met de VINEX zet een periode in waarin het Groene Hart niet meer als een homogene ruimte wordt gezien, alhoewel 'rijksrestrictief' welbeschouwd een beleidsmonoliet van de eerste orde vormt. Differentiatie van het beeld van het Groene Hart ontstaat van onderop. In een Zuid-Hollandse ambtelijke nota (De Randstad maakt zich op, 1990) wordt een omzichtig geformuleerd onder-

scheid gemaakt tussen een *centraal deel* van het Groene Hart en *overgangs-zones* naar de omliggende Randstad. Waar het rijk beklemtoont dat voor het totale Groene Hart hetzelfde restrictieve beleid geldt, wordt via het concept van de overgangszones gesuggereerd om, ten behoeve van het *grootstedelijke vestigingsmilieu* van de Randstad, plaatselijk *groene woonmilieus* te ontwikkelen. Maar aan de binnenzijde van de Randstad is dit voorlopig nog een taboe. Het Zuid-Hollandse bestuur zet zich ook niet in voor deze ambtelijke vrijzinnigheid. Pas aan het einde van de jaren negentig lijkt in de vorm van de concepten *buitenplaatsen* en *landgoederen* enig sympathie voor het idee van hoogkwalitatief wonen te ontstaan. Maar het provinciebestuur moest op een gegeven moment erkennen dat de restricties te hoog waren opgevoerd om deze concepten levensvatbaar te laten zijn. In de loop van 2004 werd derhalve besloten het regime voor *nieuwe landgoederen* te versoepelen.<sup>1</sup>

Binnen het in steen gebeitelde principe van geen verdere uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag in het Groene Hart wordt in een nadere uitwerking van de Vierde Nota, de Nadere Uitwerking Groene Hart (1992), een meer gedifferentieerd beeld ontwikkeld. Dit beeld wordt ontwikkeld in een complex overleg- en onderhandelingspel tussen het rijk en de drie betrokken provincies. Daaraan wordt ook nog deelgenomen door allerlei organisaties die specifieke belangen vertegenwoordigen, maar uitdrukkelijk niet door de gemeenten (zie hiervoor Lingbeek 1998). In de Nadere Uitwerking worden voor de verschillende dimensies en deelbelangen (natuur, landschap, landbouw en recreatie) verschillende kaartbeelden ontwikkeld die, gecombineerd in één visiekaart, een complex, gelaagd beeld van het Groene Hart laten zien. Alleen aan de uiterste rand van de naar de Randstad gekeerde zijden van het Groene Hart wordt enige ruimte ingetekend voor bijzondere vormen van verstedelijking (zie afbeelding 11). Via het ogenschijnlijk aan makelaarstaal ontleende concept van *kwaliteits-zoning*, onder een ander nationaal regime (het 'ruimte bieden aan de natuurlijke bevolkingsaanwas' van de Nota Ruimte), ontstaat pas ruim tien jaar later mogelijk meer ruimte voor een op andere leest geschoeid, restrictief beleid.

#### Continuïteit

Laat het hogere schaalniveau een grote continuïteit zien als het gaat om stedelijke inrichting, dit geldt evenzeer voor de lagere ruimtelijke schaalniveaus. In de periode van ongeveer eind jaren vijftig tot begin jaren zeventig waren grootschalige stedelijke concepten favoriet en werd gekoerst op een forse uitgroei van steden en de reconstructie van allerlei binnenstedelijke gebieden. Overall werd vastgehouden aan het model van een door middel van groen-structuren gelede stadsvorm. Exemplarisch is het concept van de *lobbenstad* dat voor Amsterdam eigenlijk al sinds de jaren dertig wordt aangehouden, tot op de dag van vandaag. In het meest recente structuurplan is vastgelegd dat deze gemeentelijke ruimtelijke planningdoctrine in ieder geval tot 2010 blijft gelden (Structuurplan Amsterdam 2003: 20). Wel is de metafoor van de lob, die verwijst naar de stad, ingeruild voor die van de *scheg*, die juist het groen benadrukt dat op bepaalde plaatsen diep de agglomeratie insteekt (Structuurplan Amster-

1. AgriHolland Nieuws,  
8 september 2004.

dam 1996: 2003). Het model van de lobbenstad is overal in Nederland gebruikt waar maar een forse uitgroei van stedelijke gebieden werd verwacht en is af te lezen aan ronkende concepten als het *compacte en gelede stadsgewest*, de *gelede sectorenstad* of de *vingerstad* (Zonneveld 1991b: 127).

De jaren zeventig en tachtig laten weinig veranderingen zien. De plantaal blijft ongewijzigd. Concepten als de *lobbenstad* en de *gelede agglomeratievorm* blijven ook dan gehanteerd worden (Zonneveld 1991a: 126). En overal waar de afstand tussen zich uitbreidende stedelijke gebieden kleiner werd, is het openhouden van *bufferzones* benadrukt. Naast de bufferzones van het rijk, die bijna allemaal in de Randstad zijn gelegen, bestonden en bestaan nog tal van bufferzones op regionaal en zelfs lokaal niveau. De bufferzone of (afhankelijk van de breedte) de *bufferstrook* krijgt een extra legitimering als aan het einde van de jaren tachtig het concept van de *ecologische infrastructuur* opkomt. De bufferzone wordt dan tevens een *ecologische verbindingszone*, als het ware een corridor door stedelijk, dus vijandelijk gebied.

#### Huidige praktijk

##### Concentreren van bebouwing

In de loop van de jaren negentig komt een nieuw instrument op voor de sturing van het stedelijk ruimtebeslag. Dit is de contour, een lijn op de plankkaart die in de ruimtelijke werkelijkheid niet overschreden mag worden met stads- en dorpsuitbreidingen. Het is een lijn die vaak strak tegen de bebouwing gelegen is, maar die tevens de goedgekeurde uitbreidingsplannen omvat. Utrecht geldt als de eerste provincie waarin gewerkt is met contouren (Streekplan Utrecht 1994). Onder de naam *afbakening* komen contouren ook al voor in het Streekplan Noord- en Midden-Limburg (1994). In totaal werken zes provincies met streekplannen dan wel omgevingsplannen waarin het instrument van de rode contour gebruikt wordt. In volgorde van vaststelling: Streekplan Zuid-Holland Oost (1995); Streekplan Zuid-Holland West (1997); Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (1998); Streekplan Gooi- en Vechtstreek (1998); Streekplan Kennemerland (1998); Streekplan Overijssel 2000+ (2000); Liefde voor Limburg (2002). Al deze plannen zijn in feite post-VINEX plannen, vastgesteld dus na de afronding van de planologische kernbeslissing over de Vierde nota Extra. In de VINEX is namelijk veel werk gemaakt van het tegengaan van verdere bebouwing van het landelijk gebied, met name wat het *Groene Hart* betreft. De zogeheten *rijksrestrictieve gebieden* (waaronder het Groene Hart) staan onder direct toezicht van het rijk. Provincies zijn verplicht om in hun streekplannen hier voor elke kern een *bebouwingscontour* aan te geven. Voor de andere restrictieve gebieden is het regime iets minder strikt. Daar kan met contouren worden gewerkt maar het hoeft niet, als het doel – *concentratie* van stedelijk ruimtebeslag in steden en grotere kernen – maar wordt gehaald.

Geen van de provincies die in jaren negentig het instrument van de *bebouwingscontour* is gaan hanteren, is van zins dit instrument los te laten. Dit blijkt uit die

gevallen waarin een hierboven genoemd streek- of omgevingsplan inmiddels is opgevolgd door een nieuw plan. Aanvankelijk zag het er naar uit dat een zevende provincie zich hierbij zou voegen, namelijk Friesland. In een soort startnota voor het nieuwe streekplan werd aangegeven dat met *groenblauwe grenzen* gewerkt zou gaan worden, niet te verwarren met de groene contour van de Vijfde Nota (Kadernota Streekplan Fryslân 2004). In een eerste versie van het streekplan wordt echter ingezet op de systematiek van *bundelingsgebieden* conform de Nota Ruimte. Weliswaar worden ook dan grenzen getrokken, maar niet zo fijnmazig rondom bebouwde kommen als binnen de contouren-systematiek. Het primaire doel is ook anders. Het gaat niet om het tegengaan van de bebouwing van open ruimten, maar om versterking van de positie van steden (Om de kwaliteit fan de romte 2005: 32)

Waar al langer wordt gewerkt met het contourinstrument, is dit aanvankelijk zeer streng gehanteerd. Niet alleen de locatie, maar ook de aantallen van nieuwe bebouwing zouden door middel van afbakening gestuurd moeten worden. Het duidelijkste voorbeeld is Zuid-Holland (Streekplan Zuid-Holland Oost 1994). Voorheen werd in deze provincie getracht op contingenten te sturen, dat wil zeggen dat per bebouwingskern werd aangegeven hoeveel gebouwd mocht worden (wat sommige gemeenten in het Groene Hart ertoe aanzette creatief met de bouwboekhouding om te springen). Vanaf 1994 werd aan de contingentenmethode de contourmethode gekoppeld, dus een dubbel slot. Later werd de contingentenmethode geschrapt, met het argument dat als primair op ruimtelijke, dus kwalitatieve criteria gestuurd wordt, kwantitatieve criteria niet nodig zijn. Net als in Limburg (Liefde voor Limburg 2002), heeft de rode contour in Zuid-Holland (Streekplan Zuid-Holland West 2003; Streekplan Zuid-Holland Oost 2003) een zware status, namelijk die van concrete beleidsbeslissing in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. De procedure om een dergelijke beslissing te nemen, is zwaar en heeft in dit geval tot effect dat gemeenten zich moeten houden aan de contouren. In de toelichting op de fundamentele herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening wordt dit overigens strijdig gevonden met de gedachte dat een streek- of omgevingsplan enkel op hoofdlijnen stuurt. Als de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening van kracht wordt, kunnen provinciale besturen voor dit soort directieven geen gebruik meer maken van ruimtelijke plannen. Zij moeten dan specifieke richtlijnen uitvaardigen.

Met de Vijfde Nota werd ingezet op een landsdekkende verplichting om met rode contouren te gaan werken. Deze verplichting is met de Nota Ruimte vervallen, wat niet wegneemt dat ook in de nabije toekomst zes provincies met dit beleidsinstrument blijven werken. Soms wordt geëxperimenteerd met een flexibele hantering van het instrument, wat alleen kan als de vastlegging van contouren niet de status van een concrete beleidsbeslissing heeft. Zo wordt in Utrecht (Streekplan Utrecht 2004) de zogeheten touwtjesmethode gebruikt. Volgens deze methode is overschrijding van de contour toegestaan, mits elders een gelijkwaardige, reël voor bebouwing geschikte locatie wordt geschrapt, uitgezonderd gebieden waar bepaalde beschermingsregimes van kracht zijn.

#### *Nieuwe grenzen voor stad en land*

Op het eerste gezicht houdt het concept van de rode contour een welhaast messcherp onderscheid in tussen stad en land, althans op de plankkaart. Niettemin wordt, ook in provincies waarin de contour als beleidsinstrument wordt gebruikt, gezocht naar principes voor een vloeiende overgang van stad naar land. Er is geen provincie die niet het idee koestert van een mooi en functioneel ingerichte zone tussen de grotere steden en het omringende landelijke gebied. Termen als *stadsrandzone* (verwarrend genoeg ook wel gebruikt om verrommelde gebieden rondom steden mee aan te duiden) en *uitloopgebieden* wijzen hierop. Het is echter geen gemakkelijk te verwezenlijken idee, omdat zonder nieuwe bebouwing die als kostendrager kan fungeren, inrichtingsmaatregelen op een andere wijze bekostigd moeten worden. Dit financiële vraagstuk verklaart de populariteit van de gedachte om allerlei *groene woonmilieus* bij voorkeur in stadsranden te lokaliseren, ook al lijkt dat niet de eerst aangewezen plek bij uitgesproken inrichtingsconcepten als *landgoederen* en *buitenplaatsen of landelijk wonen*. Het verklaart het inruilen van het adjectief 'landelijk' voor 'groen' in relatie tot woonmilieu, die in veel plannen inmiddels heeft plaats gevonden (zie het vorige deel). De ogenschijnlijke contradictie tussen landelijk wonen en stadsranden wordt aldus semantisch opgeheven.

De Nota Ruimte bestempelt de stadsrandenproblematiek als een beleidsprobleem van de lagere overheden. Tegelijk wordt geconstateerd dat de thematiek van groene en blauwe elementen juist op regionaal niveau, en dat is het niveau waarop de problematiek van stadsrandzones en uitloopgebieden speelt, moeilijk kan worden aangepakt. Dit komt doordat het instrumentarium van het grondbeleid op dit niveau nogal beperkt is (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 35). De beleidsinspanningen van het Rijk beperken zich goeddeels tot een stimuleringsbeleid. Uit het zogeheten Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing wordt een groenimpuls bekostigd, ook wel aangeduid als 'Groen in en om de stad', naar goed ambtelijk gebruik afgekort tot het wervende acroniem GIOS. Dit impliceert dat de dertig grote steden waarvoor het grotestedenbeleid is bedoeld, van deze GIOS-pot gebruik kunnen maken. Omdat deze steden nu eenmaal gemeentegrenzen hebben, betekent dit dat de geografische reikwijdte van deze groenimpuls nogal beperkt is.

Een Zuid-Hollands concept dat de betekenis van stadsrand oprekt, is dat van de *schakelzone* (Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Zuid-Holland 2020, 2004). Het begrip wordt gebruikt voor situaties waarin de samenhang tussen allerlei functies als problematisch wordt gezien. Het is een koepelbegrip voor allerlei soorten randzones, waar verschillende typen gebieden en structuren bij elkaar komen op een wijze die als onordelijk wordt gekenschetst. Er worden drie typen zones onderscheiden. Schakelzones stad-water zijn binnenstedelijk gelegen gebieden waar haventerreinen en rivieroeveren zouden moeten worden getransformeerd naar gevarieerde stedelijke milieus (voorbeelden: stadshavens Rotterdam, Drechtoevers). Schakelzones stad-infrastructuur, zijn gebieden aan de rand van de stad waar via ruimtelijke transformatie een betere samenhang

wordt gerealiseerd tussen infrastructuur en passende stedelijke functies (voorbeelden: Rotterdam Airport, de A15 zone bij Rotterdam). Schakelzones stad-land-water zijn gebieden buiten de stad waar via transformatie een betere samenhang moet komen tussen stedelijke en groene functies, infrastructuur en water (bijvoorbeeld de Oude Rijnzone tussen Leiden en Utrecht). Schakelzones zijn derhalve bijna altijd lineaire zones.

Bepaalde provincies werken met concepten die de thematiek van overgangen tussen stad en land ruimtelijk oprekken. In het vorige deel zijn reeds concepten als *groene hoofdstructuur* (Noord-Brabant) en *groenblauw raamwerk* (Gelderland en Noord- en Zuid-Holland) ter sprake gebracht, ruimtelijke structuren die, volgens deze concepten, door de stedelijke gebieden meanderen. Worden de verschillende provincies overzien, dan is sprake van een ware hausse aan dergelijke concepten, qua reikwijdte niet altijd zo weids als de Brabantse, respectievelijk Zuid-Hollandse hoofdstructuren en raamwerken. Deze hausse is deels het effect van de populariteit van de lagenbenadering, een planningbenadering die niet alleen analytisch kan werken, in de vorm van het uiteenrafelen van beleidsvraagstukken en hun onderlinge verbanden, maar die ook een normatieve betekenis heeft. In deze zin zou de ondergrond (natuur, bodem en water) en, in tweede instantie, de laag van de (infrastructuur)netwerken bepalender moeten zijn voor de laag van de occupatie, het menselijk grondgebruik. De 'onderste' laag wordt vaak aangeduid met de termen groen en blauw, met als implicatie dat groenblauwe structuren mede conditionerend moeten zijn voor het verstedelijkingsproces. Aangezien de onderste laag ruimtelijk niet beperkt is tot de stadsranden zijn, *mutatis mutandis*, de groenblauwe structuren alomtegenwoordig. Concepten die in streekplan en omgevingsplannen van vandaag de dag zijn uitgestrooid, zijn onder meer: *groenblauwe dooradering*, *Groenblauwe Slinger*, *groenblauwe ruimte* en *groenblauw netwerk*.

#### *De huizenzee*

Terug naar het schrikbeeld van een Thijssiaanse 'huizenzee' uit het begin van dit hoofdstuk. Dit schrikbeeld zit er nog steeds in, getuige verscheidene plannen. Het streekplan Utrecht (1994) legt sterk de nadruk op het in stand houden van geleidingszones om te voorkomen dat 'aaneengesloten stadsvlakten' gaan ontstaan. Dergelijke pejoratieve aanduidingen komen in het huidige streekplan (2004) niet meer voor, maar groen wordt nog immer bestempeld als de 'tegenpool', de 'contramal' van verstedelijking. De vrees is inmiddels wel overgeslagen naar de buurprovincie, zo lijkt het. In het Ontwerp-Streekplan Gelderland (2004) wordt namelijk voor het gebied Arnhem-Nijmegen de blijvende aanwezigheid van *ademruimten* benadrukt, evenals *groene wiggen* opdat kransen van dorpen, steden en stadjes, die op verschillende plaatsen in de provincie bestaan, niet 'dichtslibben'. De taal en de specifieke concepten zijn driekwart eeuw oud. Het verschil tussen de huidige concepten, die *geleding* van stedelijke gebieden benadrukken, en de concepten van destijds is dat de planologische taal van vandaag is ontdaan van sociologische redeneringen over de mens in de stad. Niettemin blijft de angst voor het metropolitane in sommige gevallen groot.

Dit valt ook af te lezen aan het recente politieke debat over de *rijksbufferzones*, door de parlementaire Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening (2000: 76), ook wel getypeerd als de *evergreen* van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het rijk spreidt hier bij het zoeken naar een nieuwe verhouding tussen stad en land eigenlijk meer vernieuwing tentoon dan de meeste decentrale overheden en parlementariërs. In feite werd in de Vijfde Nota al een belangrijke stap in deze richting gezet. Dit viel destijds echter minder op aangezien deze nota op het spoor bleef zitten van restrictief beleid via afbakening. Niettemin wilde de Vijfde Nota het concept van de rijksbufferzone afschaffen. De redenering is dat de bufferzones onderdeel zijn geworden van *stedelijke netwerken* (Vijfde Nota; Deel 1 2001: 189). Behalve één zone, die volledig vervalt, moeten alle rijksbufferzones in de toekomst door het leven als *regionaal park* (Vijfde Nota; Deel 3, 2002: 26). Deze verschuiving is deels semantisch: als een stad niet langer meer een 'bolletje' is (een aaneengesloten agglomeratie), maar een netwerk, dan is het niet langer logisch om daarbinnen gelegen gebieden als bufferzone te bestempelen. Deels gaat het ook om een overdracht van taken. Het rijk trekt zich bij de concrete inrichting terug ten voordele van provincies en samenwerkende gemeenten. Maar voor een deel gaat het ook om een andere inrichting. Het primaire doel is niet langer meer een hek rondom de betreffende gebieden in stand te houden, dat bebouwing buiten houdt en leegte binnen. Bufferzones, in de nieuwe hoedanigheid van regionale parken, moeten een meer recreatieve inrichting krijgen, zodat zij deel gaan uitmaken van het dagelijks leven van de stadsbewoner. In de Nota Ruimte is deze gedachtegang overgenomen: de provincies zijn de eerstverantwoordelijke overheid als het gaat om de inrichting van de regionale parken.

De Tweede Kamer was het hier echter niet mee eens. Het idee van een transformatie in 'relatief grootschalige groene gebieden met diverse mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie' kon nog wel op instemming rekenen. Maar eerst zou moeten vaststaan of een dergelijke transformatie zich inderdaad voordoet, vooraleer de status van rijksbufferzone zou kunnen vervallen. In de tussentijd, tot 2015, blijft de beleidsstatus van deze gebieden behouden, aldus een voorjaar 2005 in de Tweede Kamer aanvaarde motie. Als gevolg hiervan blijft de omgrenzing van de bufferzones deel uitmaken van de planologische kernbeslissing, net zoals dit in de VINEX het geval was. Deze gang van zaken laat goed zien hoe gevoelig vocabulaire en semantiek zijn als het gaat om de verhouding tussen stad en land.

#### Conclusies: dromen van de stad

In dit deel zijn percepties van de stad onderzocht. Ruwweg is een tijdspanne van driekwart eeuw overzien, de laatste tien, vijftien jaar uitgebreid, de daaraan voorafgaande periode beknopter. Hierbij tekent zich een patroon af dat vooral kenmerkend is voor de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog. Aanvankelijk (jaren vijftig, begin jaren zestig) wordt de betekenis van maatschappelijke ontwikkelingen als stedelijke deconcentratie en suburbanisatie ontkend. Er wordt

vastgehouden aan het concept van de geconcentreerde stad. Vervolgens is sprake van aanvaarding van de ruimtelijke en functionele uiteenlegging van de stad, maar wordt het wel nodig gevonden hieraan grenzen te stellen. De planologische normen werden verpakt in het stadsgewestconcept van de Tweede Nota uit 1966, dat in de provinciale planningpraktijk zeer invloedrijk is geweest. Ook is de bekendste oxymoron uit de Nederlandse planningsgeschiedenis gemunt, namelijk ‘gebundelde deconcentratie’. Het in één concept verenigen van ogenschijnlijk tegenstrijdige noties wordt tot op de dag van vandaag als uiterst merkwaardig gezien, maar is in dit deel geïnterpreteerd als een intelligente, taalkundige innovatie. Ruimtelijke planning zocht aansluiting bij wat gezien werd als een dominante maatschappelijke ontwikkeling, deconcentratie dus, maar koppelde hieraan de noodzaak van een zekere sturing.

In de jaren zeventig neemt de cyclus van conceptualisering van stedelijke ontwikkelingen een nieuwe wending. Planologische normen gaan steeds sterker drukken op ruimtelijke concepten en ruimtelijk beleid. Kortstondig is, bij de opstelling van de Verstedelijkingsnota midden jaren zeventig, gespeeld met het idee ruimtelijk beleid in te zetten voor het sluiten van woon-werkbalansen op regionaal niveau, maar dit idee werd uiteindelijk losgelaten, omdat kennelijk de maatschappelijke realiteit niet volledig genegeerd kon worden. Toch werden de planologische normen geleidelijk aan zwaarder. Terwijl maatschappelijke ontwikkelingen steeds sterker tenderden in de richting van ruimtelijke schaalvergroting en schaaldynamiek, dat wil zeggen processen die zich afspelen over meerdere ruimtelijke schaalniveaus, zette het ruimtelijk beleid van zowel het rijk als de provincies in op schaalverkleining. Normen gaan zwaarder wegen dan de wijze waarop de stad feitelijk functioneert, zoals in beleidsstukken overigens ook ruiterlijk wordt toegegeven.

In de jaren negentig liep de cyclus ten einde. De houdbaarheid van vooral het nationale ruimtelijke beleid werd soms heftig ter discussie gesteld. Allerlei alternatieve concepten werden ingebracht. Uiteindelijk kon het rijk niets anders doen dan een lopende herziening van een planologische kernbeslissing, die van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, af te ronden, om vrijwel meteen een nieuwe pkb op te starten. Hierdoor leek een nieuwe cyclus in te zetten, een periode waarin ruimte leek te zijn voor nieuwe stedelijke concepten, inspelend op ruimtelijke schaalvergroting en schaaldynamiek. Uiteindelijk heeft dit maar ten dele plaats gevonden. Het concept van het stedelijke netwerk breekt het aloude concept van de compact stad open en pleit ervoor stedelijke ontwikkeling te bezien vanuit een regionaal perspectief. Iets soortgelijks doet het concept van het economisch kerngebied. Ook hier is sprake van een opschaling in het denken over ruimtelijke ontwikkeling. Maar hier houdt de vernieuwing op. De stedelijke en ruimtelijk-economische concepten uit de Nota Ruimte fungeren primair als principe voor de allocatie van rijksmiddelen. Hun functie is primair instrumenteel en niet conceptueel. In woord en in beeld lijken de ‘nieuwe’ ruimtelijke concepten te berusten op een doordenking van de hedendaagse netwerksamenleving. Maar om te kunnen fungeren als allocatieprincipe

voor rijksbeleid, worden concepten aan een schaalniveau gekoppeld en voor wat betreft hun werking omgrensd. De verschillende kaartbeelden spreken wat dat betreft boekdelen. Bovendien heerst, de meest actuele provinciale plannen overziend, grote onduidelijkheid over het belangrijkste nieuwe ruimtelijke concept, dat van de stedelijke netwerken.

De grote cyclus die kan worden herkend in vijftig jaar conceptualisering van de stad, kent dus de volgende stadia. Allereerst ontkenning van de betekenis van maatschappelijke ontwikkeling. Vervolgens aanvaarding daarvan, gecombineerd met het stellen van planologische normen. Vervolgens worden deze normen dusdanig verzwaard dat concepten van de stad die nog een directe relatie hebben met de maatschappelijke werkelijkheid, naar de achtergrond verschuiven. Uiteindelijk begint een nieuwe cyclus, met deels nieuwe concepten, maar in deze concepten zijn hoofdelementen opgenomen uit de vorige cyclus, met name het begrensde karakter van stedelijke gebieden.

Naast een grote, naoorlogse conceptuele cyclus tekent zich in dit deel een tweede patroon van conceptualisering af. Dit is de vermenging van discussies over stedelijke structuren met die over stedelijke inrichting. Een aantal keren zijn de afgelopen jaren concepten voorgesteld die gericht waren op stedelijke structuren. In feite ging het telkens over concepten die braken met het denken in termen van nabijheid en die, als uitwerking van het zoeken naar nieuwe vormen van ruimtelijke samenhang, uitkwamen bij connectiviteit als structurerend principe. Twee van de drie in omloop gebrachte interpretaties van de corridor gingen in wezen hierover. De discussie liep telkens vast, omdat deze discussies gestuurd werden in de richting van stedelijke inrichting, van morfologie. Dit wijst erop dat een discussie over relationele concepten, die ruimtelijke structuur adresseren, niet gevoerd kan worden zonder nadrukkelijk ook de inrichtingsdimensie daarbij te betrekken.

Begripsverwarring en misverstanden zijn een gevolg van het feit dat ruimtelijke concepten niet alleen een inhoud hebben, maar ook een uiting in de taal, die van de gesproken taal en van de getekende taal. Discussies nemen nogal eens een verkeerde wending doordat foute of onhandige metaforen worden gebruikt. Een nieuw concept over een ruimtelijke structuur waarbij als aanduiding gekozen is voor een term die wijst naar een zeer specifieke vorm, is welhaast gedoemd ten onder te gaan. Dit is geschied met de corridor, maar ook met de Westvleugel, die in het volgende deel ter sprake zal komen.

# Een Hollandse metropool



### Inleiding: zoeken naar samenhang

De Randstad is niet meer dan een dunbevolkte metropool, zo stelde Dirk Frieling (1997) in een periode waarin veel en fel gediscussieerd werd over de richting van het ruimtelijk beleid in den lande. Het was een uitdrukkelijk als polemisch bedoelde uitspraak in een debat over de vraag of Nederland als een vol of een leeg land moet worden beschouwd. Niet de dichtheid is het probleem, maar het organiseren van ruimtelijke samenhang, zo kan het betoog van Frieling worden samengevat. Het was een in wezen diplomatiek verhaal. Kwantiteit, dus meer mensen en economische en culturele activiteiten, zijn niet zozeer nodig, als wel een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en meer gedurfde ruimtelijke ontwerpen. Anderen betoogden dat juist wel meer massa nodig was en dat het maar over moest zijn met een nog verdere spreiding van activiteiten naar gebieden buiten de Randstad. Onder het impliciete motto 'het had toch zo mooi kunnen zijn' projecteerde Luuk Boelens de oppervlakte aan stadsuitbreidingen die in de loop van de afgelopen decennia aan de buitenkant van de Randstad zijn gerealiseerd, geheel aan de binnenkant. In optimistische kleuren straalt een metropool van het kaartbeeld af.<sup>1</sup>

Frappant is de tegenstelling met het toekomstbeeld dat aan het einde van de jaren vijftig werd gecreëerd door een groep planologen, ontwerpers en onderzoekers die werkten aan een advies over de inrichting van het Westen des Lands, zoals dit gebied destijds werd aangeduid. Gepokt en gemazeld door het ruimtelijk denken in het interbellum, met zijn angst voor de grote stad, beklemtoonden zij juist het angstbeeld van een volle Randstad, ja, van een aaneengesloten huizenzee. Het bleek een effectief verhaal te zijn, want het concept van de Randstad als een gedeconcentreerde stad werd bestuurlijk omarmd. Er waren dissidenten, ook toen al. Het rapport De Ontwikkeling van het Westen des Lands uit 1958, waarin het inrichtingsmodel van de gedeconcentreerde Randstad werd gemotiveerd en uitgewerkt, bevatte een opmerkelijke minderheidsnota. Hierin werd op grond van economische en functionele motieven het belangrijkste concept, dat van een grootschalig, open te houden Groen Hart, getypeerd als strijdig met de maatschappelijke werkelijkheid en als funest voor de economische ontwikkeling van Nederland op de lange termijn. Zelfs in overheidskringen vielen dissidente geluiden te beluisteren. Nota bene twee streekplannen, toch een type plandocument waarvan verwacht mag worden dat het inhoudelijk in de pas loopt met het vigerende beleid, stelden vraagtekens achter het Groene Hart. In de streekplannen voor de Leidse regio en het gebied rondom Alphen aan de Rijn uit respectievelijk 1966 en 1967 werd afstand genomen van het Groene Hart. Een afremming van de verstedelijking in deze gebieden

werd niet wenselijk geacht. Dit werd verdedigd met de stelling dat Nederland dient te waken voor het behoud van zijn concurrentiepositie in de Europese Gemeenschap. Economische potenties zouden maximaal benut moeten worden en die zijn binnen de Randstad en de direct aangrenzende gebieden nu eenmaal het grootst, zo luidde de argumentatie. Met enig gevoel voor *understatement* werd erkend dat wat betreft de groei van plaatsen als Bodegraven, Gouda, Woerden en Alphen, sprake was van een nuanceverschil met de regering (de provincie Zuid-Holland zette op de lange termijn in op een forse groei). Tel daarbij op de uitgebreide mogelijkheden voor een vergroting van het kas-senareaal in deze plannen en het is duidelijk dat voor Zuid-Holland toen nauwelijks sprake was van een Groen Hart als leidend concept.

Dit deel gaat vooral over opvattingen over de ruimtelijke en functionele relaties binnen de Randstad, de ruimtelijke structuur derhalve, en minder over de vorm, de morfologie van dit stedelijk gebied. Het dominante beleidsbeeld van de ruimtelijke inrichting, een door een open middengebied en bufferzones gelede stedelijke regio, is reeds in het vorige deel aan de orde gesteld. Het wordt bovendien belicht in een andere studie van het Ruimtelijk Planbureau (zie ook Pieterse e.a. 2005).

Een rode draad in dit deel is de bijkans continue worsteling met een centrale veronderstelling uit het rapport van 1958, namelijk dat ondanks een moedwillige, van overheidswege aangestuurde, gedeconcentreerde ontwikkeling van de Randstad toch een metropool van internationale allure zou kunnen ontstaan. Dit is een opvatting die destijds werd aangeduid als de Randstad als de Hollandse Metropool, een metropool die qua ruimtelijke inrichting superieur zou zijn in vergelijking tot niet-Hollandse metropolen als Londen of Parijs, megasteden waar de bevolking door de immense omvang van de agglomeraties maar moeizaam in aanraking zou komen met de groene buitenwereld. Vandaar dat zelfbewust het lidwoord 'de' voor Hollandse Metropool werd geplaatst.

Een tweede rode lijn in dit deel zijn opvattingen over de structuur van de Randstad. Het inrichtingsmodel van een ringvormig stedelijk gebied rondom een Groen Hart vertoont een opmerkelijke stabiliteit, reden om dit model als een doctrine te kenschetsen (zie met name Faludi & Van der Valk 1994). Niettemin is sprake van een aanzienlijke dynamiek als het gaat om de conceptualisering van de structuur. Hierbij gaat het onder meer om de functionele geleiding van de Randstad, de stedelijke gebieden die tot de Randstad moeten worden gerekend en de relaties tussen deze gebieden. Hierbij blijkt de ruimtelijke werkelijkheid telkens opnieuw en anders geïnterpreteerd te kunnen worden. Zo blijkt de Randstad in alle opzichten een gevleugeld concept te zijn: in de loop der tijd hebben planologen en beleidvoerders nogal wat verschillende vleugels ontdekt.

Het eerstvolgende hoofdstuk is een terugblik, ook in dit deel noodzakelijk om te laten zien dat discussies over de structuur en het functioneren van de

Randstad niet van vandaag of gisteren zijn. Dan volgen twee hoofdstukken over de pogingen om een nieuw beeld van de ruimtelijke structuur van de Randstad politiek geaccepteerd te krijgen. Breuk I behelst het idee dat de Randstad moet worden teruggebracht tot een *Westvleugel* van de *Stedenring Centraal Nederland*, concepten van de late jaren tachtig. Breuk II gaat over de Deltametropool, een nieuwe poging, tien jaar later, om anders aan te kijken tegen de structuur van de Randstad, een poging die ook weer aanleiding geeft tot een nieuw planologisch jargon. In het hoofdstuk dat hierop volgt, worden opvattingen over de interne structuur van de Randstad geanalyseerd. In het slothoofdstuk van dit deel worden conclusies getrokken.

## Terugblik: wereldstadstatus betwist

### Nederland krijgt een metropool

#### *Deconcentratie maar toch integratie*

Het westen van het land kent midden jaren vijftig nog een gedeconcentreerde, ruimtelijk uiteengelegde structuur, en dit dient vooral zo te blijven, zo kan in essentie de belangrijkste aanbeveling in het rapport De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) worden samengevat. Maar ook als ruimtelijk beleid ervoor zou zorgen dat het *Groene Middengebied* en de *bufferzones* behouden zouden blijven en de stedelijke ontwikkeling in buitenwaartse richting zou worden afgeleid volgens het concept van *uitstraling*, dan nog zou het Randstedelijke complex door goede interne verbindingen als een samenhangende structuur kunnen functioneren. Om in internationaal opzicht als land mee te kunnen tellen en om de vruchten te kunnen plukken van het Europese integratieproces, is een grote metropool nodig. Nederland zou die met de Randstad krijgen. Een naar buiten gerichte ontwikkeling van de Randstad zou tot gevolg hebben dat in de Randstad zelf ruimte beschikbaar zou blijven voor een aantal van de meest primaire economische functies die dit landsdeel heeft voor het totale land: expansie van havengebieden en van terreinen voor de zware industrie. Ook dat hoort bij metropoolontwikkeling, zo vond men toen.

De veronderstelling van ruimtelijke samenhang vormt misschien wel de belangrijkste aanname in de studie van de Werkcommissie. In een toelichting op het eigenlijke adviesrapport is deze aanname uitgebreid op schrift gesteld. Het is waard om de gedachtegang op de voet te volgen, niet alleen omdat die bijna een halve eeuw later nog steeds door sommigen bestreden wordt (bijvoorbeeld De Boer 1996). Het feitelijke beleid, niet alleen het ruimtelijke beleid, maar ook bijvoorbeeld het infrastructuurbeleid, heeft zich nooit erg om het bewerkstelligen van samenhang bekommerd. Maar anno 1958 is de verwachting dat ruimtelijk beleid zal werken, hoog gespannen:

In de periode tot ± 1980 [...] zal de Randstad zich nog sterker als één samenhangende agglomeratie gaan gedragen. Wanneer straks een stedelijke bevolking van 5 à 6 mln. in dit beperk-te gebied is geconcentreerd zal dat onherroepelijk

tot deze integratie van de afzonderlijke steden in wijder verband voeren. De taakverdeling in het economisch leven werkt ook in deze richting; de betrekkelijk geringe onderlinge afstanden tussen de steden maken een intensief samenspel – reeds bij de huidige verkeersmiddelen – mogelijk. De binnenomtrek van de stedenkring gaat de omvang van de Parijse agglomeratie niet zo ver te buiten en is ongeveer gelijk aan die van de Londense. De reistijden tussen de Randstadagglomeraties kunnen bij verdere verbetering van het verkeer ook in de toekomst gunstiger zijn dan de tijden, die men in de grote wereldsteden thans reeds nodig heeft om van de voorsteden naar het centrum te komen. (De Ontwikkeling van het Westen des Lands; Toelichting 1958: 61).

#### *Geen integratie zonder concentratie*

Een van de eersten die dit wensbeeld van samenhang en integratie bestreed, was nota bene een lid van de Werkcommissie zelf, Le Cosquino de Bussy, vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat (De Ontwikkeling van het Westen des Lands; Rapport 1958: 41-42). Zijn argumenten zijn interessant in het licht van latere discussies over de vorming van wereldsteden en de ruimtelijke condities die daarvoor nodig zijn. Le Cosquino de Bussy ging ervan uit dat een concentratie van bevolking op een beperkt oppervlak niet alleen dringend nodig zou zijn om succesvol te zijn in de economische concurrentie maar ook om de positie van het land in West-Europa te versterken. Dit laatste werd ingegeven door het Europese integratieproces dat in 1957 leidde tot de oprichting van de EEG. Binnen deze Gemeenschap diende Nederland een sterke positie in te nemen, aldus Le Cosquino de Bussy.

Le Cosquino de Bussy volgde echter niet alleen een geopolitieke redeneerwijze. Het was hem ook te doen om het functioneren van de economie in ruimtelijke zin. In zijn visie zou een groot deel van de economische activiteiten waarin de Randstad uitblonk, gebaat zijn bij ruimtelijke concentratie. Door een toename van in- en outputrelaties zou nabijheid noodzakelijk zijn. Transportketens zouden kort moeten blijven. Een kleine, compacte Randstad zou ook voorkomen dat allerlei nieuwe infrastructuur aangelegd moest worden, wat zeker het geval was bij een groei van de Randstad naar buiten. Hier verraadt zich de werkomgeving van Le Cosquino de Bussy: Rijkswaterstaat. Hij vreesde dat het door de meerderheid van de Werkcommissie voorgestane model voor de ontwikkeling van de Randstad zeer kostbaar zou uitpakken voor de begroting van zijn ministerie, en dat voor een lange reeks van jaren.

Een gevoelig punt dat Le Cosquino de Bussy aanroerde, betrof het niveau van voorzieningen, gevoelig omdat dit later verschillende malen zou terugkeren in discussies over de Randstad. Een reeks van voorzieningen, vooral op cultureel vlak, zou, zo stelde hij, gebaat zijn bij een grote, compacte bevolkingsconcentratie. Ruimtelijke deconcentratie zou niet alleen ingaan tegen ‘natuurlijke’ vestigingstendensen van het bedrijfsleven. Het zou ook leiden tot een bestendiging van het patroon van in cultureel opzicht ‘middelmatic uitgeruste’ stedelijke centra, in plaats van een goed uitgerust centrum dat de hele Randstad zou bedienen.

Om het bovenstaande in moderne begrippen te vertalen: Le Cosquino de Bussy verwierp de aanname dat bereikbaarheid in de plaats zou kunnen treden van nabijheid. Hij stelde dan nog niet eens ter discussie of de aanname van een excellente bereikbaarheid binnen een ruimtelijk uiteengelegde, gedeconcentreerde Randstad wel terecht was. In ieder geval verwierp hij de gedachte dat alleen een grootschalige, open ruimte als het Groene Hart waarborg zou zijn voor een goede leefbaarheid in de Nederlandse metropool. Als nieuwe bebouwing maar goed gesitueerd zou worden, zou deze, tegenover de grootte van het middengebied van de Randstad, in het niet vallen ‘[...] en voor degenen die het gebied doorkruisen ternauwernood afbreuk doen aan het karakter van de grote open vlakte’ (De Ontwikkeling van het Westen des Lands; Rapport 1958: 41).

Het betoog van Le Cosquino de Bussy, hierboven voor een deel geparafraseerd, vat in essentie de bezwaren van een groot aantal latere opponenten van het Randstadconcept beknopt samen: omwille van ruimtelijke overwegingen is het behouden van een grootschalig agrarisch gebied niet nodig om openheid te kunnen beleven en om functionele motieven is het een regelrecht slecht concept. Het optimistische beeld dat Le Cosquino de Bussy schetste van een stedenbouwkundig aantrekkelijk vormgegeven concentratie van ruimtelijke ontwikkelingen legde het echter af tegen het dystopia van de huizenzee, het beeld van de miljoenenstad, de megalopolis à la Lewis Mumford. De regering nam het ruimtelijk model van de gelede Randstad namelijk onverkort over. Eén deel in de redenering werd niet overgenomen, namelijk dat aan benutting van het economisch potentieel van het westen van het land geen strobreed in de weg moest worden gelegd, ondanks het gegeven dat daardoor de migratie naar het Westen gecontinueerd zou worden. Vanuit een streven naar ruimtelijke rechtvaardigheid vond de regering dat een deel van dit economisch potentieel naar elders, naar economisch zwakkere gebieden afgeleid diende te worden. Voor het inrichtingsbeeld van de Randstad maakte dit echter niets uit (deze discussie komt uitgebreid terug in het volgende deel).

Al met al zette het nationale ruimtelijke beleid voor een aantal decennia in op een deconcentratie op twee schaalniveaus. Het eerste niveau is dat van de Randstad en de aangrenzende gebieden aan de buitenzijde. Het leidende concept is hier *uitstraling*. Het tweede niveau is dat van het land als geheel, met *spreiding* als leidend concept. Niettemin, zo was de verwachting, zou de Randstad zich ontwikkelen tot *de Nederlandse Metropool*, het hoogste niveau in een *organische hiërarchie* van bebouwingskernen (Nota inzake de ruimtelijke ordening 1960: 89). Deze verwachting dat de Randstad de status zou krijgen van een metropool, werd gecombineerd met de wens om het ruimtelijk eigenstandige karakter van steden in stand te houden. Maar in de jaren die nog zouden komen zou, in het streven naar een *gedecentraliseerde wereldstad*, veel meer het accent komen te liggen op decentralisatie dan op wereldstad. De aanname dat bereikbaarheid in de plaats zou kunnen treden van nabijheid, die besloten ligt in het concept van de gedecentraliseerde wereldstad, werd niet verder ontwikkeld. In de jaren zestig werd een begin gemaakt met de uitbouw van een

dicht netwerk van infrastructuur, min of meer volgens een rasterstelsel (Bosch & van der Ham 1998), een stelsel dat omwille van het evenwicht tussen de verschillende landsdelen bijna overal een vergelijkbare dichtheid kreeg. Maar de ontwikkeling van een metropolitaan openbaar vervoer systeem, zo kenmerkend voor Londen en Parijs die in dit opzicht voor de bedenkers van het Randstad concept als *benchmark* fungeerden, werd zelfs niet overwogen. Alleen buiten de overheid werd dit, met name in de jaren negentig, wel bepleit (zie verderop).

Het zou te ver voeren, zeker voor wat betreft de jaren zestig, om deze benadering kortzichtig te noemen. Het dubbelconcept Randstad-Groene Hart vormde een enorme schaa sprong in het ruimtelijk denken. Op het moment dat dit dubbelconcept werd geconcipieerd, was van een regionale planningstraditie eigenlijk nog geen sprake (Postuma 1991). Het rapport van 1958 introduceerde ruimtelijke concepten die op het niveau van het landsdeel en zelfs op het niveau van het land als geheel lagen, zoals *spreiding*. Aan het buitenland ging de nieuwe Nederlandse nationale planologie niet ongemerkt voorbij. Daar kreeg het denkschema van een Randstad met een Groen Hart de bijnaam van de ‘Green-heart Metropolis’ (Burke 1966; Hall 1966). Het kreeg een even groot aanzien als het concept van Kopenhagen als vingerstad en als de plannen voor Greater Londen, met inbegrip van de Metropolitan Green Belt en de New Towns. Dit soort concepten werden gezien als planologische en stedenbouwkundige prestaties van formaat en dat is eigenlijk nog steeds zo (zie bijvoorbeeld Bosma & Hellinga 1997).

#### *Massa zorgt voor een metropolitaan milieu*

De claim dat voor de Randstad de status van wereldstad was weggelegd, had weinig te maken met feitelijke functionele samenhang. De Randstad zou, in de optiek van het rapport uit 1958, opgebouwd zijn uit redelijk zelfstandig functionerende stedelijke agglomeraties, van elkaar gescheiden door open ruimten van verschillende grootten. In feite lag vooral het inwonertal ten grondslag aan het wereldstaddroombeeld: vier miljoen inwoners, als alle gemeenten bij elkaar opgeteld werden. Andere kenmerken van een metropool, zoals interne bereikbaarheid en connectiviteit en het niveau van culturele voorzieningen, werden wel aangestipt, maar dit leidde niet tot een beleidsvisie die de scherp te had van het stad-landmodel, zoals dit was uitgewerkt in het ruimtelijke schema van een Randstad met bufferzones en een Groen Hart. Niettemin was het leidend beeld van zowel voor- als tegenstanders van dit schema dat van de Randstad als wereldstad. Kennelijk stond niemand stil bij de vraag of het nastreven van de status van wereldstad bij een land met de omvang van Nederland wel zo voor de hand lag (Van der Cammen, Groeneweg & van de Hoef 1988: 154)

## Het E-woord

### *Metropolitane milieus van een bescheiden signatuur*

De vraag of Nederland niet veel te klein is voor zoiets groots als een Randstedelijke metropool werd in de Tweede Nota (1966) beantwoord. In deze nota, met haar voorkeur voor grootschalige concepten, werd een toekomstbeeld geschetst waarbij de Randstad opging in grootschalige, over het land uitwaaiende stedelijke *conurbaties*. Hierbinnen werd een variëteit aan *stedelijke milieus* onderscheiden, want ruimtelijk beleid diende goed aan te sluiten bij de maatschappelijke vraag naar specifieke ruimten. Deze milieus werden ingedeeld in vier verschillende typen. Geheel volgens de wetenschappelijke geest van die tijd werd uitgegaan van een wetmatige systematiek. De verschillende *milieutypen* vormden namelijk, voor wat betreft hun aantallen, een rekenkundige reeks. Naarmate een milieu minder urbaan is, neemt het aantal ervan toe, min of meer volgens de logica van de *hiërarchie der kernen*, één van de leidende ruimtelijke concepten in de ruimtelijke planning in Nederland op dat moment en ook een dragend concept van de Tweede Nota.

De verschillende milieutypen kregen een letter van het alfabet mee, zoals in het vorige deel al is aangegeven. Het hoogste niveau was het D-milieu, dat in het jaar 2000 (de horizon van de Tweede Nota) in de acht grootste steden van het land kon worden aangetroffen (in de Randstad de vier grote steden en Dordrecht). Milieus van een hogere orde konden in Nederland niet bestaan, zo concludeerden de makers van de Tweede Nota, ook niet bij een bevolkingsomvang van twintig miljoen inwoners, destijds het middenniveau in de meest gezaghebbende bevolkingsprognoses (rond het midden van het jaren zestig had Nederland twaalf miljoen inwoners). Een D-milieu werd omschreven als een stedelijke eenheid van ongeveer 250.000 inwoners, gekenmerkt door een ‘rijk geschakeerd’ winkelcentrum, culturele voorzieningen als een schouwburg en een opera, en ontsloten via een stelsel van stedelijke autosnelwegen (het was de tijd van grootschalige verkeersdoorbraken) en via een stedelijk railstelsel op eigen, vrije banen.

### *Een metropolitaan debat*

Ruimtelijke dynamiek haalde al snel de Tweede Nota in. Vooral de suburbanisatie verliep veel sneller dan in de nota verwacht werd, deels omdat de in het vooruitzicht gestelde *overloopcentra* op zich lieten wachten. Vooral hogere inkomensgroepen keerden de stad de rug toe, wat werd geweten aan een weinig attractief stedelijk leefmilieu. Toen in 1971 werd besloten dat een aanpassing van de Tweede Nota in de vorm van een Aanvullende Nota moest gaan plaatsvinden, werd de conclusie getrokken dat het stedelijk beleid voor wat betreft de kwaliteit van het stedelijke woonmilieu, meer ambitie moest gaan vertonen. Was het D-milieu inderdaad het in Nederland hoogst bereikbare, of zou toch niet geprobeerd moeten worden een E-milieu te realiseren, een Europees leefmilieu van uitzonderlijke kwaliteit? Deze vraag leidde tot een heus, bij tijd en wijle furieus debat.<sup>2</sup> De toenmalige Raad van Advies voor de Ruimtelijke

2. Het E-milieu onder de loep; Samenvatting van een discussie samengesteld door het Bestuur van de Sectie van Planologisch Onderzoekers (1975), in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, jaargang 56, nr.6: 218-227.

Ordering leek de mening te zijn toegedaan dat Nederland inderdaad behoefte had aan zo'n E-milieu, een milieu dat '[...] gelijkwaardig is aan (kan concurreren met) dat van de metropolen in noordwest Europa. Bij de mogelijkheden tot de vorming van een E-milieu wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor het verkorten van de verplaatsingstijden tussen en binnen de delen van de Randstad, het handhaven van de open ruimte en bufferzones, alsmede de spreiding van E-milieu voorzieningen over de delen van de Randstad' (RARO 1972: 6).

Een cruciale vraag was waar en hoe in de Randstad een E-milieu tot ontwikkeling kon worden gebracht gezien de polynucleaire structuur van dit gebied. Omdat de Tweede Nota in de Randstad vijf steden had aangeduid waarvan verwacht werd dat daar zich een D-milieu zou ontwikkelen, leek het logisch om het aantal E-milieus te beperken tot één, te realiseren in en rondom Amsterdam. Een alternatief zou zijn de verschillende componenten van het Randstedelijke E-milieu (de top voor wat betreft woningen, kantoorlocaties, culturele voorzieningen en detailhandel) op verschillende plaatsen te lokaliseren. Volgens degenen die het laatste voorstonden, kon de Randstad als geheel zich ontwikkelen tot één, polycentrisch opgebouwd E-milieu. Anderen daarentegen hielden zo'n benadering voor totaal onrealistisch. De Randstad zou simpelweg het nodige demografische gewicht ontberen, terwijl een nationaal ruimtelijk beleid gericht op spreiding van bijvoorbeeld rijksdiensten (zie het volgende deel) in dit opzicht de situatie nog zou verslechteren. De noodzakelijke functionele dichtheid zou in de Randstad derhalve nooit kunnen ontstaan.

#### *De afloop*

Het debat over het E-milieu bloedde in de loop van de jaren zeventig langzaam dood. De belangrijkste reden was wel dat het E-milieu op gespannen voet stond met een aantal dominante elementen in het rijksbeleid, vooral de gedachte dat de Randstad te vol was en andere delen van het land te leeg. Het Randstedelijke beleid verdroeg zich evenmin met de gedachte van metropoolvorming. Dit beleid stond toen sterk in het teken van het uitstralingsbeleid, waardoor de Randstad ruimtelijk nog verder uiteen werd gelegd. En ook de inhoud van het beleid ten aanzien van de stedelijke gebieden was slecht verenigbaar met de realisering van een E-milieu in de Randstad. Steeds meer werd immers het accent gelegd op het stadsgewestelijke niveau. Bovendien werd het tot stand brengen van een E-milieu sterk geassocieerd met het bouwen van kantoren in historische binnensteden (*cityvorming*), een ontwikkeling die in veel steden op vaak heftig politiek en maatschappelijk verzet stuitte, met name in Amsterdam.

Er waren derhalve weinig voorstanders van metropolitane ontwikkelingen. In 1976 was het wat de regering betreft gedaan met de discussie over het E-milieu. Zowel in de 'Nota inzake de selectieve groei' als in de Verstedelijgingsnota, beide uit 1976, werd het standpunt ingenomen dat metropolitane ontwikkelingen in de Randstad ten koste zouden gaan van de leefsituatie van de bevolking woonachtig in binnensteden en de aanpalende buurten en wijken en bovendien bedreigend zou werken ten aanzien van het Groene Hart.

Realisatie van een E-milieu zou gepaard gaan met de sloop van een deel van de binnenstedelijke woningvoorraad en dus met een overloop uit de stad.

In het vorige deel is uiteengezet dat het stedelijk beleid in de jaren zeventig afstand nam van alle grootschalige concepten uit het voorafgaande decennium en dat de beleidsaandacht zich bewoog van de buitenkant van het *stadsgewest* naar de binnenkant ervan. Metropolitane ambities voor de Randstad, voor zover daar ooit sprake van was, verdampten nagenoeg volledig. Het westen van het land, de Randstad, werd gezien als een stelsel van stadsgewesten en het liefst niet meer dan dat (Van der Cammen, Groeneweg & van de Hoef 1988: 166). De Randstad was eigenlijk nog maar nauwelijks meer dan een plaatsnaam.

#### *Nieuwe beelden van de wereldstad*

##### *Identiteit van ruimtelijke ordening bepaald door visievorming*

De tweede helft van de zeventig en de jaren tachtig waren de jaren van krimp. De economie kwam terecht in een recessie. De bevolking van de grote steden, zelfs die van stadsgewesten, liep in aantal terug. Het beleid van grote steden, provincies en het rijk kwam steeds meer in het teken te staan van de *compacte stad*. Ruimtelijke ordening werd in toenemende mate als een deel van het probleem gezien. Deze tak van overheidsbeleid zou onvoldoende oog hebben voor het stimuleren van economische ontwikkeling. En alsof kritiek van buitenaf niet voldoende was, begon het ook in kringen van planologen en ruimtelijke ontwerpers te gisten. Waar is het gezicht van deze disciplines gebleven? Een vlammend betoog van Carel Weeber (1979) trok alom de aandacht. Ontwerpers zouden volgens hem sociologen zijn geworden die niet meer kunnen denken in termen van richtinggevend ruimtelijke beelden. Hoogste tijd dat weer een eigen vormtaal, een eigen formele objectiviteit ontstaat, ontdaan van sociologische prietpraat.

Ook de Rijksplanologische Dienst, eerder toch een conceptenmachine *par excellence*, moest het ontgelden. De dienst trok in 1984 het boetekleed aan. In het in 1984 uitgebrachte studierapport 'Ervaringen met planningmethodiek' werd geconcludeerd dat, na een periode waarin procedures en organisatorische vereisten centraal hadden gestaan, ook wel aangeduid als onderhandelingsplanologie (zie Van der Cammen 1982), een kentering nodig was. Er zou veel meer aandacht moeten uitgaan naar de ontwikkeling van ruimtelijke visies en concepten. In de vorm van verschillende studierapporten zette de Dienst zich dan ook aan het ontwikkelen van Randstadmodellen. Inhoudelijk kreeg hierbij het functioneren van de economie grote aandacht. Ruimte, economie en infrastructuur werden op elkaar betrokken.

##### *Randstadmodellen*

Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur (afgekort: RUV E I N) vormde de eerste studie waarin een relatie werd gelegd tussen hoofdinfrastructuur en stedelijke en economische ontwikkeling (RUV E I N 1986). Drie scenario's

werden ontwikkeld, waarbij ruimtelijke samenhangen op een steeds hoger schaalniveau zouden zijn georganiseerd. De overtreffende trap werd gevormd door het scenario Randstad Wereldstad. Binnen de denklijnen van dit scenario werd geconcludeerd dat Nederland zich binnen het mondiale economische krachtenveld enkel kon handhaven als binnen het land een functieverdeling ontstaat. Het land kan alleen 'aantakken' op mondiale productiestromen als de Randstad zich ontwikkelt tot een functionele eenheid: de sterke punten van de twee grootste steden en hun respectievelijke mainport en gateway moeten gecombineerd worden. Vanuit een internationaal perspectief gezien ligt namelijk de top van de economische activiteiten en de dienstverlening in het westen van het land, met name in Amsterdam en Rotterdam, zo luidde de perceptie van de economische structuur van het land. Al met al denkoefeningen die preluderen op een nieuw concept van de Randstad, ontwikkeld op weg naar de Vierde Nota van 1988.

Dit gold ook voor een ander rapport, de Notitie Ruimtelijke Perspectieven (NRP), ook uitgebracht in 1986, maar dan op een moment dat de beslissing was genomen om daadwerkelijk een Vierde Nota te gaan opstellen. Door het ontwikkelen van ruimtelijke beelden en scenario's wilde de Rijksplanologische Dienst ook via dit rapport duidelijk maken dat hij nog steeds een vooraanstaande plaats innam. In de NRP werden eveneens concepten gepresenteerd die duidelijk afweken van het op dat moment vigerende beleid dat werd gedomineerd door het compactestaddenken. Ook in de NRP werd de relatie tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling onderzocht en werd de ontwikkeling van de Randstad niet in morfologische termen gedefinieerd, maar in functionele en relationele omschrijvingen. De NRP bevatte ook scenario's. De verschillen werden gevormd door uiteenlopende ruimtelijke schalen waarop functionele samenhang zich zou kunnen ontwikkelen. Evenals de scenario's in RUVEIN vormden de Randstadmodellen van de NRP een continuüm. Het ene uiterste werd gevormd door sterke functionele samenhangen op het schaalniveau van de Randstad, het andere uiterste door een verregaande decentralisatie naar de afzonderlijke steden binnen de Randstad.

Het zogeheten model Randstadring wijst vooruit naar het latere Westvleugelconcept dat in het volgende hoofdstuk wordt besproken. In dit model is de toekomstige ontwikkeling van de infrastructuur het meest bepalend voor de structuur van de Randstad. Hierbij valt het accent op de uitbouw van een zeer zware ring van vervoersassen aan de binnenzijde van de Randstad, in de jaren negentig een terugkerend discussiepunt. Deze ring zorgt voor een onderlinge verbinding van de vier grote steden en de twee mainports. De locatie van nationaal en internationaal opererende bedrijvigheid wordt gebundeld in grotere eenheden die direct zijn gekoppeld aan de hoofdassen. Voor een deel betekent dit dat bedrijfsvestigingen buiten de steden gerealiseerd zullen worden, bijvoorbeeld op en om Schiphol. Volgt ook het wonen deze tendens, dan zal op Randstadniveau sprake zijn van een deconcentratie van stedelijke functies, waardoor voor de grote steden een situatie van 'krimp' ontstaat. Door een ver-

stedelijking langs de infrastructurele ring komen de groene gebieden tussen de steden (waaronder de bufferzones) onder druk te staan, wat de betekenis van het Groene Hart navenant groter maakt. Aldus het model Randstadring, waaruit blijkt dat visie op functionele relaties tussen stedelijke gebieden en tussen stad en infrastructuur gevolgen hebben voor de inrichting van stad en land.

#### *Naar een conceptuele breuk?*

De NRP, bedoeld als een soort startnota voor de Vierde Nota, brak duidelijk met vigerende concepten. Allereerst doordat het Groenehartconcept niet het beginpunt van een redenering vormde, zoals in het rapport De Ontwikkeling van het Westen des Lands en navolgende ruimtelijke ordeningsnota's van de regering, maar het eindpunt. Eerst worden, in modelvorm, de mogelijke/wenselijke ontwikkelingen van de stedelijke gebieden in de Randstad geschetst, vervolgens werd bezien welke fysieke ruimte voor het Middengebied over zou blijven. Bij dit alles werd niet onderzocht hoe de keuzen die in de modellen lagen besloten, zich verhielden tot vigerend of in het verleden gevoerd beleid. Dit stuitte dan ook op de nodige kritiek (zie Zonneveld 1992). Een dominante lijn in deze kritiek was dat geforceerd een breuk met vigerende opvattingen en instrumenten werd gecreëerd. Een duidelijke aansluiting bij bestaand beleid zou, zo stelde deze kritiek, als voordeel hebben dat sprake zou zijn van een grotere acceptatie door samenleving en politiek.

Een ander punt van kritiek was dat de NRP nogal veel belang toekende aan de Randstad. Het gebied werd teveel losgekoppeld van de rest van het land. Zowel vanuit de regio's in het oosten en zuiden van het land, als bijvoorbeeld vanuit kringen van wetenschappers, werd gesteld dat een economisch krachtenveld kan worden onderscheiden dat veel groter is dan de Randstad. Deze kritiek zou later een grote rol gaan spelen bij de totstandkoming van het concept *Stedenring Centraal Nederland*. Deze delicate verhouding tussen het Westen en Overig Nederland, een archaïsche aanduiding die opgeld deed in de jaren vijftig, maar die als beleidsissue altijd springlevend is gebleven, komt terug in het volgende deel. Belangrijk voor de tweede helft van de jaren tachtig was dat de Rijksplanologische Dienst vanuit de vakwereld van ruimtelijke ontwerpers (niet die van ruimtelijke onderzoekers) onder sterke druk stond om met nieuwe concepten te komen. Dit deed de dienst ook, maar dat liep niet goed af.

In het eerstvolgende hoofdstuk wordt ingegaan op het concept van de Westvleugel, ontwikkeld door de RPD, dat een nieuwe benadering van de Randstad inhield. In het direct daaropvolgende hoofdstuk wordt ingegaan op het concept van de Deltametropool. Anders dan het Westvleugelconcept, dat van bovenaf, vanuit Den Haag, werd ontwikkeld, is dit concept van onderop, van buiten de gangbare beleidsinstituten ontwikkeld. Even abstraherend van de verschillende opvattingen die over de Deltametropool hebben bestaan, vormde ook dit concept een breuk met het vigerende beleid, maar het is, net als de Westvleugel, terzijde geschoven door het klassieke beeld van de Randstad.



## Breuk 1: de Westvleugel

### *Geografisch en normatief heeft de Randstad afgedaan*

Het concept van de *Westvleugel* heeft het politiek uiteindelijk niet gehaald, maar is het toch waard om bij stil te staan. Vooral omdat het toont hoe moeilijk het is te breken met vigerende beelden over ruimtelijke structuren en ruimtelijke inrichting. Het concept is ontstaan tijdens de voorbereiding van de Vierde Nota, een proces dat ruwweg midden 1986 begon. Het concept is in hoge mate bedacht door professionals, niet alleen van de Rijksplanologische Dienst zelf, maar ook werkzaam bij de lagere overheden. Tijdens het maken van de Vierde Nota werd namelijk een soort van open methode gevolgd, waarbij veel ruimte was voor inbreng van buiten vROM, vanuit vakdisciplines als ruimtelijk onderzoek en ruimtelijk ontwerp. Dit laatste is belangrijk, omdat het concept van de Westvleugel uiteindelijk vermalen zou worden in het domein van de politiek.

In essentie komt het concept van de Westvleugel erop neer dat de Randstad als aanduiding voor een gebied aan de ene kant te klein is en aan de andere kant te groot (Zonneveld 1992; zie ook: Van Duinen 2004). Te klein, omdat het economische kerngebied van het land zich heeft vergroot en niet alleen de Randstad, maar ook delen van het midden en het zuiden van het land is gaan omvatten. Dit gebied werd aangeduid met het concept Stedenring Centraal Nederland. Binnen deze Ring, zo luidde de opvatting van de RPD, is een gebied gelegen dat functioneert op een hoger niveau van concurrentievermogen. Maar dit gebied is weer kleiner dan de klassieke Randstad. De stad Utrecht hoort niet bij de economische top van het land. De conclusie was onvermijdelijk: het Randstad-concept, primair ontwikkeld om het verstedelijkingsproces in goede banen te leiden, moest aangepast worden om een nieuwe rol te vervullen. Het moest het gebied aanduiden dat het beste is toegerust om de internationale concurrentiestrijd aan te gaan, een strijd die heftiger zou worden in het licht van de Europese integratie en die derhalve ondersteuning behoeft door de (rijks)overheid. Deze nieuwe, geografisch beperkte definitie van de Randstad kreeg het label opgeplakt van de *Westvleugel*.

Het Westvleugelconcept was niet alleen territoriaal anders dan het traditionele Randstadconcept. Inhoudelijk werden ook belangrijke andere accenten gelegd. Het was geen stedelijk inrichtingsconcept, maar vooral een functioneel concept, gericht op samenhangen. Het ging hierbij om meerdere aspecten. Ten eerste zou het moeten gaan om een verbinding tussen de zakelijke dienstverlening en de distributie-activiteiten die verbonden zijn met de voor de economische ontwikkeling van het land zo cruciale mainportfunctie van de Randstad. Dit proces zou reeds gaande zijn in Rotterdam, maar zou opgetild moeten worden naar het niveau van de hele Randstad. Ten tweede zouden de vervoerswijzen, als het gaat om de omvangrijke goederenstromen, veel beter gecombineerd moeten worden, met name tussen de Rotterdamse haven en Schiphol.

Maar in termen van functionele relaties is er meer, zo stelde de Rijksplanologische Dienst (Zonneveld & Van der Cammen 1992). Als gekeken wordt naar Amsterdam, dan is dit economisch gezien de meest complete stad van Nederland. Maar er ontbreekt een aantal essentiële elementen. In termen van concurrentie tussen metropolen kan een aantal noodzakelijke aanvullingen, die 'toevalligerwijs' in Rotterdam en Den Haag zitten, niet gemist worden: topmilieu op het terrein van het wonen, het werken en de voorzieningen. Aan de bovenkant van wat kan worden aangeboden aan het bedrijfsleven en aan zijn beslissers moet het nodige worden toegevoegd. Tussen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag komt het dan aan op taakafbakening, zodat deze drie steden niet elkaar voortdurend beconcurreren. Kortom, zo kan de redenering worden samengevat, *Westvleugel* staat voor een streven naar selectiviteit en specialisatie. Hierdoor zou een hoger niveau van stedelijkheid bereikt kunnen worden.

Ook het beeld naar buiten werd van belang gevonden, het imago van de Randstad c.q. de Westvleugel. Wat moet de Randstad uitstralen in internationaal opzicht? Westvleugel was hiermee een verhaal van samenwerking, afspraken, specialisatie en marketing. Al met al een gedeeltelijke herhaling van de E-milieu discussie van vijftien jaar eerder.

### *Oppositie tegen de Westvleugel*

Tijdens de ambtelijke en politieke onderhandelingen over de Vierde Nota stuitte het nieuwe concept van de ruimtelijke structuur van de Randstad op een enorme tegenstand. Een deel van de discussie voltrok zich in alle openheid en kreeg dus ook veel publiciteit. Conceptversies van de nota werden door de voorlichtingsdienst van het ministerie van vROM bewust gelekt om het debat gaande te houden en de belangstelling voor nationale ruimtelijke ordening aan te jagen (de nota werd uiteindelijk in maart 1988 met veel ceremonieel vertoon in de Ridderzaal openbaar gemaakt).

Vooral de stad Utrecht en de besturen van de Randstadprovincies verzetten zich heftig tegen de degradatie van Utrecht naar de Stedenring Centraal Nederland, althans, zo werd dat opgevat. Beklemtoond werd dat het proces van bestuurlijke samenwerking, waarvan veel verwacht werd, ondermijnd zou gaan worden als één stad, en daardoor één provincie, geen deel meer zou uitmaken van de Randstad. De territoriale grenzen die een ruimtelijk concept aangeeft, moeten overeenstemmen met het gebied waar sprake is van bestuurlijke samenhang en niet omgekeerd, zo werd betoogd.

Ook analytisch werd de Westvleugel bestreden. Qua functioneren splitst zich geen westelijk deel af, nee, de Randstad ontwikkelt zich tot één functioneel geheel. In ieder geval moet naar buiten toe, als het gaat om vergelijkingen tussen de Randstad en steden en metropolen elders in Europa, dit beeld worden aangehouden. Voor zover er deelstructuren zijn te onderscheiden, worden deze gevormd door de Noord- en de Zuidvleugel. Zelfs indien wordt uitgegaan van een toenemende vervlechting tussen deze vleugels, dan nog moet een open zone (de Bollenstreek) gehandhaafd blijven, zo gaf het (bestuurlijke) Randstad



Overleg Ruimtelijke Ordening (RORO) dit destijds aan (Zonneveld 1992: 66-67). Hier wordt dus de stelling van de Rijksplanologische Dienst verworpen, dat het mogelijk is een scheiding te maken tussen een functionele structuur en de morfologie van de concrete ruimtelijke inrichting. Een verdergaande functionele vervlechting binnen een Westvleugel zou leiden tot verstedelijking, ook op plaatsen die tot nu toe bewust buiten het verstedelijkingsproces werden gehouden, beweerden de tegenstanders namelijk. Kortom, structuur en inrichting zijn niet van elkaar te scheiden. In ieder geval was het RORO hier niet toe in staat. Van hetzelfde laken een pak was de vrees dat ook het Groene Hart het onderspit zou delven. Het Westvleugelconcept zou leiden tot een sterke toename van de druk op dit gebied. Een citaat, uit de hoek van het bedrijfsleven nota bene: 'Immers de Randstad die in dit model [de Westvleugel] niet meer is dan een bandstad (Amsterdam-Rotterdam) zal maar naar een kant kunnen 'uitdijen', te weten richting het Groene Hart.' (KvK Utrecht en Omstreken 1987: 5)

Niet alleen in de publieke discussie was sprake van verzet tegen de Westvleugel. Ook in het ambtelijke en politieke overleg dat achter de schermen werd gevoerd toen de Vierde Nota werd gemaakt, bleek de RPD geen echte medestanders te hebben. De belangrijkste opponent was wel het ministerie van Economische Zaken. Dat moest weinig hebben van in feite alle ruimtelijk-economische concepten en redeneringen van de collega's van VROM, met uitzondering van de Stedenring Centraal Nederland (zie het volgende deel). De uitbreiding van nationaal ruimtelijk beleid, tot dan toe vooral een beleid gericht op stedelijke inrichting, met ruimtelijk-economisch beleid lag uiterst gevoelig bij EZ. Dit nieuwe beleid en dus ook de gebezigde ruimtelijke concepten raakten direct het werkterrein van dit ministerie. Met name tijdens beraadslagingen van de Rijksplanologische Commissie, die tijdens het maken van de Vierde Nota plaats vonden, bleek hoe gevoelig dit lag (zie Zonneveld 1992: 62 e.v.). Eigenlijk van secundair belang was dat de grote aandacht die de RPD gaf aan zakelijke dienstverlening door EZ niet terecht gevonden. Het was vooral het feit dat de RPD ruimtelijke keuzen wilden maken dat op verzet stuitte. De overheid zou geen onderscheid naar regio's moeten maken, en dus ook geen Westvleugel moeten onderscheiden. Dit zou een discriminerende uitwerking hebben tegenover de delen van het land die niet werden uitverkoren. Bovendien zou de overheid als het gaat om het stimuleren van de economie, flexibel moeten kunnen opereren. Tenzij er dringende redenen zijn, moet er dus zo min mogelijk worden vastgelegd in ruimtelijke zin. De overheid kan de markt immers niet goed overzien en moet daarom geen keuzen vooraf maken. Er moet pas gereageerd worden op marktsignalen als er zich knelpunten aandienen. En welke gevolgen heeft het Westvleugelconcept? Komen er extra financiële middelen beschikbaar en betekent dit dat steden deel uitmaken van een ere- dan wel een eerste divisie van steden? En als er geen concrete beleidsmaatregelen in het vooruitzicht worden gesteld, heeft het dan zin om een aparte regio te onderscheiden? Als het de bedoeling is om op sommige plaatsen in de Randstad wat extra's te doen, dan is hiervoor geen ruimtelijk concept nodig, zeker geen concept dat een deel van de Randstad afsplitst. Aldus het Ministerie

van Economische Zaken. Van RPD-zijde werd geconcludeerd dat de term Westvleugel maar beter geschrapt kon worden. Het was handiger terug te vallen op de term *Randstad*. Maar de redenering zou overeind moeten blijven: versnippering in de Randstad zou moeten worden voorkomen. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben een bijzondere rol ten aanzien van de internationale zakelijke dienstverlening. De RPD ging ervan uit dat met het loslaten van de metafoor Westvleugel datgene wat daarmee werd voorgestaan, aanvaardbaarder zouden worden. Maar ook het 'nieuwe' concept, *Westelijk deel Randstad*, stuitte op verzet. Tot het laatste moment aan toe is aan de tekst van de Vierde Nota getrokken. Uiteindelijk besloot de Ministerraad in het voordeel van het RPD-standpunt. Op de pkb-kaart werd het *Westelijk deel Randstad* gevisualiseerd door een krachtig getekende driehoek met zwaar aangedikte sterren als aanduiding voor het *internationaal stedelijk vestigingsmilieu* van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Utrecht mocht het doen met het, op kaartbeeld, veel kleinere logo van het *stedelijk knooppunt*, een soort van molecuul met een enkelvoudig bolletje in het midden.

#### *De ondergang van een concept*

De procedure van een planologische kernbeslissing verordeneert dat na een beleidsvoornemen bestuurlijk overleg en inspraak plaatsvindt, waarna de regering een definitief standpunt inneemt. December 1988 werd de regeringsbeslissing over de Vierde Nota uitgebracht. In hoofdlijnen was het concept *Westelijk deel Randstad* overeind gebleven. De minister was, gezien de beschikbare overheidsbudgetten, erg voor selectiviteit als het gaat om overheidsinvesteringen in ruimtelijke projecten. Als hier aan getornd zou worden, dan zou eerder een stad (Den Haag) geschrapt dan een andere stad (Utrecht) toegevoegd moeten worden (Van Duinen 2004: 153-154). Maar uiteindelijk legt het parlement de tekst van een pkb vast. De Tweede Kamer schrapte het concept *Westelijk deel Randstad*. Vrijwel unaniem was de Kamer van mening dat Utrecht een integraal deel van de Randstad vormt, ook al functioneert deze stad wellicht in internationaal opzicht op een lager niveau dan de andere drie grote steden. Verscheidene malen werd verwezen naar pleidooien van de regionaal-economen Lambooy en De Smidt, die de functionele samenhangen in de Randstad vooral binnen de Noord- en de Zuidvleugel zagen. Het tot dan toe vigerende concept van de Randstad werd als het ware weer teruggezet in de nota. Vanaf dan heet het *Randstad Internationaal*. Hierbij speelde een rol dat het de bedoeling was het verstedelijkingsbeleid van de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983/1985 te continueren. Deze SSG zou naast de Vierde Nota blijven voortbestaan. Naast de verstedelijkingsconcepten van de SSG (*stadsgewesten* en, op de achtergrond, de *Randstad* en het *Groene Hart*) zouden de ruimtelijk-economische concepten van de Vierde Nota staan, met, als het om de Randstad gaat, andere afbakeningen. Dit vond de Tweede Kamer uiterst verwarrend (Korthals Altes 1995: 138). En hoewel het concept *Westelijk deel Randstad* niet bedoeld was als een verstedelijkingsconcept, werd wel degelijk gevreesd dat verstedelijking een bijproduct zou zijn van de wens om het internationale vestigingsmilieu te versterken, een vrees die ook anderen (zie boven) deelden.

#### *Een metropool van Hollandse allure*

De Tweede Kamer schoot het concept van het *Westelijk deel Randstad* af en zette de stad Utrecht weer terug in de Randstad. Een consequentie hiervan was dat Utrecht zou moeten worden betrokken in de nadere uitwerking van de Vierde Nota, die betrekking zou hebben op de versterking van het grootstedelijke karakter van de Randstad en de zakelijke dienstverlening daarbinnen (de Vierde Nota voorzag in een reeks van gebiedsuitwerkingen). Deze NURI (Nadere Uitwerking Randstad Internationaal) begon ambitieus maar draaide uit op een mislukking (Zonneveld 1992: 77-90). Zij zou betrekking hebben op onder meer het ontwikkelen van hoogwaardige voorzieningen van internationale allure en de versterking van de functionele samenhang tussen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag enerzijds, en tussen deze drie steden, Schiphol, het Rotterdamse haven- en industriegebied en het Groene Hart anderzijds. Deze uitgangspunten waren al vastgelegd voordat de Tweede Kamer de inhoud van de Vierde Nota wijzigde. Een nieuw uitgangspunt werd derhalve toegevoegd: de ontwikkeling van de functionele taakverdeling tussen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag enerzijds en de stad Utrecht als nationaal centrum anderzijds. De Stuurgroep van de NURI, waarin de bestuurders van de provincies en de steden domineerden, nam stap voor stap afstand van dit programma van eisen (Zonneveld 1992: 83-89). NURI mocht het voorgenomen beleid niet kritisch bekijken. Bovenal mocht NURI niet fungeren als een scheidsrechter tussen concrete (sleutel)projecten in de grote steden, dit terwijl de NURI mede was begonnen om een dreigend overaanbod op de kantoren- en bedrijfsterreinenmarkt tegen te gaan door middel van bestuurlijke afspraken. Het idee van selectiviteit, in de zin dat elke stad zich zou richten op bepaalde marktsegmenten, wat aanvankelijk wel de bedoeling was gezien de NURI-uitgangspunten, werd gaandeweg onbespreekbaar.

Uiteindelijk werd besloten dat NURI niet meer zou hoeven te zijn dan een samenvatting en overzicht van reeds lopende of voorziene beleidsacties. In het slothoofdstuk van NURI, najaar 1991 uitgebracht, staat een van de belangrijkste conclusies, namelijk dat het de Stuurgroep gebleken is '... dat voor de belangrijkste acties voor de verwezenlijking van het internationale ontwikkelingsperspectief van de Randstad reeds een functionerend uitvoeringskader beschikbaar is.' (NURI 1991: 49). Anders gezegd: de NURI was eigenlijk nergens voor nodig geweest. Het beleid is op orde, zo werd geconcludeerd, ook het beleid inzake de bereikbaarheid. Dit laatste kreeg opvallend weinig aandacht in de NURI. Vanuit historisch perspectief valt dit nog meer op. De bedenkers van het Randstad/Groene Hart-concept waren er destijds immers van uitgegaan dat op den duur de interne connectiviteit van de Randstad niet zou onderdoen voor die van grote metropolen als Londen en Parijs. Dit vormde zelfs voor een belangrijk deel een legitimering om het ruimtelijk uiteengelegde karakter van de Randstad te behouden, ja, zelfs te versterken. Anders dan binnen het latere concept van de Deltametropool is bij het opstellen van de NURI geen werk gemaakt van de bereikbaarheidsstructuur van de Randstad. Opvallend is dat in het NURI-traject uiteindelijk expliciet afstand werd genomen van het

metropoolconcept. De Randstad hoort niet in de *league* van wereldsteden, maar is enkel een *grootstedelijke regio*, met een polycentrische, meerkernige structuur. Al eerder in het proces was gebleken dat er weinig enthousiasme bestond voor zwaarwichtige aanduidingen als *Groene metropool aan zee*. Uiteindelijk werd het begrip metropool, met al zijn connotaties, losgelaten. De maatstaf voor een vergelijking van de Randstad met andere stedelijke gebieden in Europa is volgens de NURI niet langer meer Londen of Parijs, maar de qua ruimtelijke structuur vergelijkbare polynucleaire stedelijke regio's RheinRuhr en de ABG-stad: Antwerpen-Brussel-Gent. In het kiezen van de *benchmark*-steden elders in Europa werden de pretenties dus aanzienlijk getemperd.

Reeds eerder, in het voorafgaande deel, is ingegaan op de verschillen tussen de Vierde Nota en de Vierde Nota Extra, de VINEX. Dit had ook gevolgen voor de profilering van het Randstadconcept. Met de VINEX werd het accent verlegd naar beheersing van de stedelijke groei en de groei van de mobiliteit. De Randstad werd hiermee een constellatie van scherp begrensde, compacte steden. Het ruimtelijk-economisch denken dat de Vierde Nota tentoonspreidde verdween als het ware onder een laag van bestuursovereenkomsten (de VINEX-convenanten) die het verstedelijkingspatroon dienden te reguleren. Korthals Altes (1995) komt in zijn onderzoek naar het wel en wee van de Randstad/Groene Hartconcepten tot de conclusie dat van een revolutie, een conceptuele breuk, niet langer meer sprake was. Zelfs kan, met een blik in de achteruitkijkspiegel, worden vastgesteld dat de VINEX veel van de lijnen uit de Derde Nota voortzet. Het belangrijkste verschil is dat het beleid scherper wordt, meer gericht op concentratie van verstedelijking en daardoor ook veel meer centraal aangestuurd. De rol van de Rijksplanologische Dienst werd anders omschreven. De dienst diende te gaan handelen als een beleidsdirectie. De RPD werd gereorganiseerd, wat onder meer leidde tot het verdwijnen van een eigenstandige directie ruimtelijk onderzoek. De implementatie van beleidsafspraken en van de besluiten uit de planologische kernbeslissing zouden centraal moeten komen te staan. Het gevolg was dat ruimtelijke conceptvorming enige jaren stil kwam te staan.

#### **Breuk II: de Deltametropool**

##### *Eén ruimtelijk concept*

Het beeld van de ruimtelijke hoofdstructuur van het westen des lands, gebaseerd op de ontwikkeling van twee min of meer eigenstandige mainports, negen stadsgewesten en een reeks regionale opvangkernen en bufferzones, wordt ingewisseld voor één ruimtelijk concept. De Deltametropool wordt ... een nationaal stedelijk netwerk.

Dit citaat vormt een van de meest opvallende uitspraken in de begin 2001 uitgebrachte Vijfde Nota (Vijfde Nota; Deel 1 2001: 226). Met één pennenstrreek wordt een reeks van concepten van de kaart geveegd, het beeld van de Randstad als een aan diggelen gevallen schaal. Een nieuwe term, een nieuw

concept, maar geen nieuw beeld van de samenstelling van v/h de Randstad. Utrecht hoort bij de Deltametropool. Maar met de geactualiseerde VINEX breekt dit concept van de Deltametropool wel degelijk. Een uiteengelegd stelsel van compacte steden, die zich ten opzichte van elkaar autarkisch moeten ontwikkelen, is niet langer meer de leidraad. Er zou een nieuwe, samenhangende stad moeten ontstaan op landsdeelniveau. Zoals we nog zullen zien, werd echter één belangrijk aspect op dat moment nog onbeslist gelaten, een aspect dat ruimtelijk aaneengesloten metropolen elders in de wereld doet afwijken van de Deltametropool, namelijk één geïntegreerd openbaarvervoersysteem.

Het bijzondere van de Deltametropool is dat dit concept niet achter Haagse burelen is bedacht, maar van onderop is gekomen, vanuit de grote steden en de provincies. Maar qua oorsprong is ook hier de Deltametropool niet bedacht. Het kan op het conto worden geschreven van een klein groepje ruimtelijke wetenschappers en ontwerpers, goeddeels in het academische milieu verkerend. *Not invented here*, aan de Haagse Rijnstraat, waar de zetel van VROM is gevestigd, maar toch terechtgekomen in een grote rijksnota. Zo op het oog is hier sprake van een aardverschuiving, een heuse conceptuele breuk, gezien het echec van de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal een decennium eerder en het in de VINEX gegraveerde beeld van steden, als bolletjes, gelegen temidden van planologisch als open ruimten bestemde, landelijke gebieden. Er is dus het nodige gebeurd in de aanloop naar de Vijfde Nota. Dat niet alleen: na de Vijfde Nota heeft ook weer het en ander plaats gevonden. Het 'ene ruimtelijke concept' is geen lang leven beschoren geweest. Met de Nota Ruimte is het ingeruild voor een reeks andere concepten die gezamenlijk het beeld geven van een gelede *Randstad Holland* met een navenante verkleining van metropoolambities.

#### *Het ontstaan van de Deltametropool*

De ontwikkeling van het concept van de *Deltametropool* heeft in stapjes plaats gevonden. Bovendien is het concept verschillende malen inhoudelijk van kleur verschoten, zoals Van Duinen (2004: 219 e.v.) laat zien. Pleidooien voor een metropolitane ontwikkeling van de Randstad, met bijbehorende, geïntegreerde vervoerssystemen, begonnen rond het midden van de jaren negentig steeds sterker te klinken. Vooral Frieling droeg de gedachte uit dat de Randstad kon uitgroeien tot een economisch krachtige Hollandse Metropool. Maar dan moest het Rijk wel zijn spreidingsbeleid beëindigen. Het moest derhalve niet langer meer een stoet van stedelijke knooppunten willen stimuleren, keurig verspreid over het land, en ophouden te streven naar een uitvlakking van economische groei over een grootschalige Stedenring Centraal Nederland (Frieling 1995). Veel aandacht trok de filippica van Niek de Boer. Deze betrok de stelling dat de Randstad niet bestaat; niet zozeer omdat de ruimtelijke condities niet aanwezig zouden zijn, maar vooral vanwege de 'onmacht tot grootstedelijk beleid', tevens de ondertitel van zijn boek (De Boer 1996).

De Tweede Kamer pakte de signalen van verontruste stedenbouwkundige en ruimtelijke ontwerpers op en drong bij de regering aan op ontwikkeling van een nieuwe ruimtelijke visie op de Randstad (Van Duinen 2004: 223-224), gelijk tijdig met een vernieuwing van het totale nationale ruimtelijke beleid. Deze visie kwam er, met in de titel referenties aan het in de vakwereld gekoesterde metropoolbegrip: 'Randstad en Groene Hart: de groene wereldstad' (1996). Deze nota bood volgens critici echter niets nieuws: de vigerende beleidsagenda werd enkel in kleurrijke termen en beelden opnieuw opgedist. Teleurgesteld in de wijze waarop de Rijksplanologische Dienst kennelijk omging met het politieke en vakwetenschappelijke debat, besloot een aantal ontwerpers en wetenschappers een eigen discussieplatform op te richten. Dit werd Het Metropolitane Debat (HMD), dat met name goed aansloeg bij de wethouders ruimtelijke ordening van de vier grote steden. Zij sloten de rijen, namen deel aan dit Debat en begonnen voortvarend te werken aan een eigen ruimtelijke visie (Van Duinen 2004: 225). Een team van ruimtelijke ontwerpers uit de vier grote steden (afgekort tot het handzame acroniem AGRU) kwam in 1997 naar buiten met een soort van voorlopige visie, voorlopig omdat de bestuurders er zich nog niet over hadden uitgesproken. Een bijna als logo gevisualiseerd beeld van de Groene Metropool (Deltametropool werd nog niet gebruikt) vormt de kern van deze visie. Kennelijk werd gezocht naar een verbeelding die net zo op het netvlies achter zou blijven als het Randstadlogo dat bijna veertig jaar eerder de kaft sierde van het rapport De Ontwikkeling van het Westen des Lands (zie afbeelding 12). Twee zaken vallen vooral op. Dat is het idee om een groenrode ontwikkeling op gang te brengen in het Groene Hart, aan de buitenkant ervan. Ogenschijnlijk in tegenspraak met de doctrine om dit gebied open te houden werden echter wel degelijk de groene kwaliteiten van het Randstad middengebied erkend. Hier zou zelfs verder in geïnvesteerd moeten worden. Opvallend daarnaast is het nieuwe, zware transportsysteem dat aan de binnenkant van de Groene Metropool tot ontwikkeling moest komen. Kortom, een beeld dat nog maar weinig leek op de officiële nationale verstedelijkingsdoctrine van de compacte stad die op dat moment nog eens werd bekrachtigd tijdens de toen lopende actualisering van de VINEX.

#### *De Deltametropool krijgt politieke statuur*

Met Dirk Frieling als de drijvende kracht achter HMD, komen de wethouders van de vier grote steden begin 1998 met een krachtig verwoord standpunt naar buiten: De Verklaring Deltametropool. Gezien de voorgeschiedenis (de mislukking van NURI) is het op het eerste gezicht opmerkelijk dat de vier grote steden zijn gaan samenwerken en *unisono* van zich laten horen, al hebben zij dan een tekstschrijver van buitenaf nodig. Maar de opstelling van de wethouders van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is te zien als een logische vorm van positionering. De komst van een nieuwe nationale nota over de ruimtelijke ordening begon zijn schaduw vooruit te werpen en een gezamenlijke positiekeuze zou voor de grote steden, respectievelijk de Randstad, mogelijk tot gunstige beleidsuitspraken en middelentoedeling kunnen leiden (Van Duinen 2004: 224-227). Gezien het algemene planologische debat dat zich op dat

moment in Nederland voltrok, is het niet geheel toevallig dat juist begin 1998 de wethouders van de vier grote steden met een klarenstoot naar buiten kwamen. Heftige discussies vonden toen plaats over de *corridors*, waarbij een krachtige coalitie pleitte voor het bieden van ruimtelijke en economische ontwikkelingen buiten de contouren van de grote steden, in over het land uitwaaiende structuren die zich in bepaalde ruimtelijke beelden als bandsteden voordeden. Dit werd in de Randstad als een regelrecht nationaal spreidingsscenario gezien, waardoor het scenario van een wereldstad aan Nederland voorbij zou gaan. Kortom, het conceptuele debat van de late jaren negentig laat zich lezen als een belangenstrijd. De *Deltametropool* is, net als de andere concepten op landsdeelniveau die in het volgende deel aan bod komen, dan ook niet alleen een inhoudelijk, ruimtelijk concept dat uitspraken doet over de ruimtelijke structuur en inrichting van het westen van het land. Het vormt ook een geopolitiek concept, bedoeld voor binnenlands gebruik in het kader van positieversterking ten opzichte van het rijk, om af te rekenen met het corridorconcept en als wapen in de concurrentie met de landsdelen Noord, Oost en Zuid.

Het Deltametropoolconcept kent twee, elkaar in de tijd opvolgende varianten, zoals Van Duinen (2004) laat zien. Ze kunnen worden aangeduid als een sterke en een zwakke variant. In de sterke variant vormt de Deltametropool één geïntegreerd stedelijk systeem. In de zwakke variant wordt de interne geleiding in vleugels benadrukt. De Verklaring Deltametropool omarmt de sterke variant, sterk in de zin van een krachtigere benadrukking van de samenhang tussen de (grote) steden en van de noodzaak om een nieuw transportsysteem te realiseren op Deltaniveau. Uitspraak nummer twaalf, uit de in totaal eenentwintig stellingen waaruit de Verklaring Deltametropool bestaat, laat zien wat de ondertekenaars voor ogen stond: ‘Deltametropool staat voor de verandering van een lappendeken van dorpen, stadjes, steden en een veelheid van stedelijke aanwassen, nieuwvormen en fragmenten – de *uiteengelegde* stad – in een beheerste en zorgvuldig beheerde dynamische compositie van landschappelijke en stedelijke componenten, waarvan de synergie berust op een uitgekiend systeem van onderlinge communicatie en transport – de *ineengelegde* stad’ (Verklaring Deltametropool 1998: 4; cursief in origineel).

Cruciaal in dit ‘sterke’ concept van de Deltametropool is het leggen van een koppeling tussen infrastructuur en stedelijke ontwikkeling. Een nieuwe connectiviteit moet het perspectief van de ineengelegde stad dichterbij brengen: nieuwe, zware infrastructuur op Randstadniveau, gekoppeld aan *stadshavens*. Deze metafoor staat voor het koppelen van spoorwegstations, autowegstations voor openbaar wegvervoer en parkeergelegenheid voor particuliere auto’s. Rondom deze stadshavens, waarvan er vijf werden onderscheiden, kunnen nieuwe *stedelijke interactiemilieus* ontstaan, zo is de verwachting. Maar wat de Deltametropool werkelijk aaneen moet smeden is het volgende: ‘Deze stadshavens zijn onderling verbonden door een metropolitaan railsysteem dat hoge snelheid paart aan hoge frequentie, zo mogelijk in combinatie met lage geluidsniveaus (*zweeftreinen*)’ (ibid.: 5; cursief in origineel). Het laatste is het roem-

ruchte maglev-systeem (‘magnetische levitatie’) dat later zou evolueren in de richting van het ‘Rondje Randstad’, een tamelijk potsierlijke aanduiding voor zo’n omvangrijke ruimtelijke investering. Het is vooral deze nieuwe, interne verbinding die de Deltametropool als één gebied moet laten functioneren. Een ingrijpende verandering van de interne connectiviteit, niet een vergroting van de massa, moet de metropoolstatus dichterbij brengen. De wethouders zeggen niet te streven naar een kwantitatieve groei in de zin van hogere bevolkingsaantallen (ibid.: 3). Onafhankelijk van hoe de grenzen zouden moeten worden getrokken (de Verklaring liet de begrenzing in het midden), zou de Deltametropool genoeg inwoners tellen om het predikaat metropool te verdienen. Groei-ambities zouden alleen maar de aanpalende landsdelen, die dan de verliezers zouden zijn, tot een aanval op het Deltametropoolconcept verleiden (zie ook Van Duinen 2004: 227). Wel moeten binnen de Deltametropool woonmilieus aangeboden gaan worden die enkel daarbuiten, in Gelderland en Noord-Brabant, volop beschikbaar zijn, namelijk extensieve, stedelijke en meer dorpsachtige milieus. Zonder dit met zoveel woorden te zeggen vormt de Deltametropool Verklaring derhalve een aanval op het concept van de compacte stad dat, in de perceptie van de wethouders, enkel tot uniformiteit in het aanbod van woonmilieus heeft geleid (zie ook Zef Hemels interview met Frieling; Hemel 1998).

#### *Eén stedelijk netwerk of twee?*

Aanvankelijk leek het erop alsof het idee van de Deltametropool de geopolitieke strijd niet zou overleven (Lambregts & Zonneveld 2004). In weerwil van al de publiciteit die door de Verklaring Deltametropool werd getrokken en ondanks het gegeven dat de besturen van de vier grote steden een aanzienlijk politiek gewicht in de weegschaal legden, kwam het begrip Deltametropool geen enkele keer voor in de Startnota, formeel de opstap naar de nieuwe, Vijfde Nota. Nog erger, althans vanuit het oogpunt van de voorstanders van de Deltametropool, was dat de Randstad niet eens werd gezien als één samenhangende, ruimtelijke entiteit. In plaats daarvan werd uitgegaan van drie kleinere *netwerksteden*, op dat moment (zie het vorige deel) planologische nieuwtal, maar voor wat betreft het (Delta)metropooldenken een regressieve ontwikkeling. Maar gelukkig voor de Deltametropoolaanhangers werd zoveel kritiek op de Startnota uitgeoefend, dat de nationale planologen hun werk eigenlijk weer opnieuw moesten beginnen. Dit laatste moest toch al, aangezien de in 1998 aangetreden nieuwe minister voor ruimtelijke ordening de Startnota zag als een product van zijn voorganger, dat ideeën bevatte die hij liever kwijt dan rijk was, niet het minst de *corridor*.

Voor het Deltametropoolconcept leek bij allerlei groeperingen grote belangstelling te bestaan. Toen begin 1999 de wethouders ruimtelijke ordening van de vier grote steden het idee opvatten om een Vereniging Deltametropool op te richten, bleken acht andere gemeenten in de Randstad plus vier Kamers van Koophandel te willen toetreden. Met zoveel interesse kon de Vereniging begin 2000 daadwerkelijk opgericht worden en sindsdien is het ledental nog verder

uitgebreid. De Vereniging was niet bedoeld als een bestuurlijk platform, maar meer als een informeel discussieplatform en denktank. Voor bestuurlijk overleg diende Regio Randstad al, door de vier Randstadprovincies opgericht aan het begin van de jaren negentig, maar uiteindelijk een organisatie met, naast de vier Randstadprovincies, de vier kaderwetgebieden en de vier grote steden als leden. De Bestuurlijke Commissie Randstad was het platform voor overleg met het rijk.

Met deze grote dichtheid aan gremia, waar politici en bestuurders elkaar telkens opnieuw tegenkwamen, kon het niet anders dan dat het oorspronkelijke Deltametropoolconcept, dat zozeer het stempel droeg van ruimtelijke ontwerpers, zou gaan veranderen. En dat gebeurde dus ook, vooral binnen de Bestuurlijke Commissie Randstad, dus in het bestuurlijke overleg met het rijk (Van Duinen 2004: 237-241). Binnen deze BCR overlegden namelijk vertegenwoordigers van de Randstedelijke besturen met het rijk over de inhoud van de Vijfde Nota. De wethouders van de vier grote steden drukten een zwaar stempel op de gedachtevorming aan de kant van de Randstedelijke besturen. De vertegenwoordigers van de provincies bleken gecharmeerd te zijn van het idee van een Deltametropool. Vooral de wijze waarop de Deltametropool in wijder verband werd gepositioneerd, werd verwelkomd. Door provincies buiten het westen van het land waren immers al concurrerende ruimtelijke concepten ontwikkeld: het *Voorland*, gedragen door de zuidelijke provincies, de *West-Oost As*, omarmd door Gelderland en Overijssel en de *Noordelijke ontwikkelingsas*, onderschreven door de noordelijke provincies (deze concepten worden in het volgende deel behandeld). Er was dus behoefte aan een concept dat de Randstad krachtig positioneerde in zowel het ruimtelijke als het politiek-bestuurlijke krachtenveld.

De vertegenwoordigers van de Randstadprovincies waren echter minder gecharmeerd van de visie op de interne, ruimtelijke structuur van de Deltametropool. Met name het uitgangspunt dat er maar één schaalniveau is dat er werkelijk toe doet, dat van de Deltametropool als geheel, beviel hen niet. De provincies gaven de voorkeur aan het beeld als zouden er twee relevante schaalniveaus zijn. Naast dat van de Deltametropool als geheel plaatsten zij dat van de *netwerksteden*, waarvan er drie werden onderscheiden, min of meer keurig langs de scheidslijnen van de provincies: het Amsterdamse en het Utrechtse Netwerk (die elkaar in Almere overlappen) en de Zuidvleugel. In het verlengde van de netwerkstadbenadering werd veel meer belang gehecht aan de interne verbindingen van de *netwerksteden*. Het kwam er zelfs op neer dat het Rondje Randstad in de vorm van een maglev-systeem als overbodig werd gezien (Van Duinen 2004: 239). Het volledig viersporig worden van het NS-netwerk zou voldoende zijn. Ook het concept van de *stadspoorten* werd geamendeerd. De Deltametropool kent er veel meer dan vijf. De stadshaven, zo sterk geassocieerd met de vier grote steden, werden omgedoopt tot *knopen*.

Deze benadering vormt de tweede variant van het concept van de *Deltametropool*, vastgelegd in een handzaam drukwerkje, het rapport 'Naar een blauw-groene Deltametropool' (2001). Het is een ambtelijk rapport dat een soort van weerspiegeling wil zijn van de bestuurlijke inbreng in het proces van de Vijfde Nota. Het concept van de *blauwgroene Deltametropool* omvat meer elementen van het klassieke Randstadconcept dan van het oorspronkelijke Deltametropoolconcept van de vier wethouders van drie jaar eerder (zie ook van Duinen 2004: 240-241). Zo is het Groene Hart nadrukkelijk aanwezig terwijl dit in de Deltametropool Verklaring was ingeruild voor *Waterrijk*: niet groen maar water als verbindend én dragend element. Maar het grootste verschil tussen de visie van de provincies en die van de wethouders van de vier grote steden is wel dat voor de provinciale bestuurders de Deltametropool een gelede ruimtelijke structuur vormt.

Het rijk slingert de jaren daarna heen en weer tussen deze twee verschillende visies op de Deltametropool. Minister Pronk kiest, in zijn Vijfde Nota, voor de grote Deltametropool. Minister Dekker kiest, met haar Nota Ruimte, voor de langs provinciegrenzen, uiteengelegde Deltametropool en gebruikt weer de klassieke aanduiding uit de jaren vijftig, *Randstad Holland*.

#### *De Deltametropool van Pronk*

Dit hoofdstuk is begonnen met een citaat uit de Vijfde Nota: een krachtige verklaring waarmee in één pennestreek wordt afgerekend met een reeks van deelconcepten. Voortaan moet de stedelijke structuur en inrichting van het landsdeel West vanuit één enkel ruimtelijk concept benaderd worden. Onderzoek naar de totstandkoming van de Vijfde Nota laat zien dat de minister zijn eigen (Rijksplanologische) dienst voor het blok zette (Van Duinen 2004: 241 e.v.). Daar waren de herinneringen aan een vorig conceptueel echec kennelijk nog levendig: de pogingen om een nieuw structuurbeeld en een nieuwe morfologie van de Randstad te introduceren, met een bijbehorende nieuwe naam. De ambtenaren van de minister waren er ook niet van overtuigd dat aan de Randstad zo'n voorrangpositie zou moeten worden gegeven als de minister wilde, een boven Overig Nederland uitstekende metropool. De Vierde Nota had immers het ruimtelijk-economisch beeld omarmd van een economisch kerngebied dat veel groter was geworden dan de klassieke Randstad: het beeld van de Stedenring Centraal Nederland. Als dit beeld aan het eind van de jaren tachtig algemeen valide werd gevonden (het was in het debat over de Vierde Nota destijds het minst kwestieuze concept), waarom moest het dan nu ingeruild worden voor een ander ruimtelijk-economisch structuurbeeld? Was die structuur dan dramatisch veranderd? Pronk legde de bezwaren van zijn ambtenaren naast zich neer en forceerde het beeld van de Deltametropool als een *stedelijk netwerk* dat verheven was boven de andere (vijf) nationale stedelijke netwerken en dat als één samenhangend geheel moest worden gezien. Het is een mooi voorbeeld van het gegeven dat ruimtelijke structuren multi-interpretabel zijn. Afhankelijk van beleidsdoelen en belangen laten zich reeksen van alternatieve en concurrerende concepten bedenken.



Het klassieke beeld van de inrichting van de Randstad (de ring van steden) blijft in het nieuwe Deltametropoolconcept behouden, zij het dat het watersysteem een veel prominentere plaats krijgt dan in voorafgaande rijksnota's, waarin het in het geheel niet voorkwam (Zonneveld 2003). Aan het concept van het Groene Hart wordt hoegenaamd niet gesleuteld, wat ook te verwachten is in een beleidsnota waarin het instrument van rode en groene contouren zo prominent is opgenomen en het Groene Hart de status van *Nationaal Landschap* wordt gegeven. Wel wordt het beeld van het Groene Hart als homogene open ruimte, conform de (beleids)discussie uit de voorafgaande jaren, bijgesteld. De conclusie is zelfs dat in de *randzone* van het Groene Hart 'enige kwalitatief hoogstaande verstedelijking kan worden ingepast' (Vijfde Nota; Deel 1 2001: 230). De meest vergaande aanpassing van het inrichtingsbeeld van de Randstad betreft het concept van de *rijksbufferzone*. Dit concept '... dat gericht was op een scheiding tussen stadsgewesten, komt in een ander licht te staan door het toenemend accent op de Deltametropool als één stedelijk netwerk' (ibid.: 235). Bufferzones moeten worden getransformeerd naar *regionale parken*, zoals het nieuwe concept luidt, een transformatie die gepaard gaat met een overheveling van bevoegdheden naar de provincies. Provincies moeten het beleidsregime van de (straks) voormalige bufferzones overnemen en vastleggen in hun streekplannen. Op het moment dat dit gebeurt, schrapt het Rijk voor het betreffende gebied de beleidsstatus van (rijks)bufferzone. Zoals in een eerder deel al is aangegeven vond de Tweede Kamer het schrappen van de bufferzones al te lichtzinnig in het kader van het bewaken van het verschil tussen stad en land. De Kamer heeft de rijksbufferzone dan ook als ruimtelijk concept weer terug gezet in de planologische kernbeslissing (we zijn dan inmiddels al een paar jaar verder, bij de parlementaire behandeling van de Nota Ruimte, voorjaar 2005). De wederwaardigheden van de concepten *Groene Hart* en de *bufferzone* laten overigens goed zien dat veranderende opvattingen over de ruimtelijke structuur en positionering van de Randstad wel degelijk gevolgen hebben voor het inrichtingsbeeld, hoewel niet dramatisch. Voor het overgrote deel van het Groene Hart is in de Vijfde Nota immers geen ander beleidsregime aangekondigd en dat is evenmin in de latere Nota Ruimte gebeurd die in sommige opzichten (Deltametropool!) breekt met de Vijfde Nota.

#### *Wel of geen Rondje Randstad?*

Een van de hoogtepunten in het brede debat over de Deltametropool gedurende de jaren voorafgaande aan de Vijfde Nota betrof de vraag welke vervoersstructuur past bij een polycentrische metropool die wordt geacht als een ruimtelijke eenheid te functioneren en die derhalve als wereldstad kan gelden. Een zeer vergaand voorstel behelsde de ontwikkeling van een compleet nieuw infrastructuurconcept, het Rondje Randstad. Provincies en grote steden lieten dit vervoersconcept echter op een gegeven moment vallen en ook Pronk was niet bepaald voor: een railsysteem aan de binnenflank van de Randstad, waaraan nieuwe stedelijke centra zouden worden gekoppeld, zou de grote steden qua economische potenties wel eens kunnen leegzuigen (Van Duinen 2004: 243-247). Dat zou het metropolitane scenario dat de minister wilde volgen teniet

kunnen doen en zou ook leiden tot een grove aantasting van het *Groene Hart* op bepaalde plaatsen. Maar dat de minister van ruimtelijke ordening kon bepalen of zo'n nieuw infrastructuurconcept voor de Randstad kon worden geschrapt, ging de minister van Verkeer & Waterstaat veel te ver: dat hoort niet tot haar bevoegdheid was haar (minister Netelenbos) stelling. Vervolgens ontspon zich, in de aanloop naar de publicatie van het beleidsvoornemen van de Vijfde Nota, een heftig interdepartementaal debat, dat doet denken aan de ruzies over het ruimtelijk-economisch structuurbeeld van de Vierde Nota zoals de rijksplanologen dat indertijd zagen (*Westvleugel* en *stedelijke knooppunten*). In essentie ging de ruzie over de vraag of infrastructuur (en dus infrastructuurplanning) conditionerend is voor stedelijke ontwikkeling of dat het infrastructuurele systeem de resultante is van een brede afweging waarin ook de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting een rol speelt (Van Duinen 2004: 247 e.v.). Het is een debat dat een paar jaar eerder al speelde toen het ministerie van Verkeer & Waterstaat het concept van de *meerkernige oriëntatie* lanceerde als alternatief voor de veelal eenkernig ontwikkelde VINEX-locaties. Het was niet het enige interdepartementale strijdpunt over de Vijfde Nota. Het ministerie van Economische Zaken bleef hameren op het concept van de *corridor*. Gezamenlijk met Verkeer & Waterstaat verzette EZ zich tegen het concept van de rode contouren, dat als veel te rigide werd ervaren, en eveneens tegen het feit (zie ook het volgende deel) dat Pronk afstand leek te willen nemen van het *mainportconcept* (Van Duinen 2004: 248). Publicatie van de Vijfde Nota werd uitgesteld en toen deze uiteindelijk werd gepubliceerd bleek het dispuut over de openbaar vervoersstructuur onopgelost te zijn. Een heuse planologische *cliffhanger*.

Na de publicatie van de eerste versie van de Vijfde Nota ging een interdepartementaal projectteam aan de slag om de kwestie van het Rondje Randstad op te lossen. Uiteindelijk bleek dat de kosten nimmer tegen de baten zouden opwegen. Exit Rondje Randstad. Wel werd de optie van een 'frequent rijdend, metropolitaan vervoerssysteem' aangeduid als Deltametro, opengehouden. Hierover zou een verkenning starten (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 35). Voor het overige koos het kabinet voor een verbetering van de bestaande vervoerssystemen, vooral in de vorm van een versterking van het 'fijnmazige en stadsgewestelijke openbaar vervoer' (Vijfde Nota; Deel 3 2002, 35). Het is de enige plaats waar het oude concept van het stadsgewest, in adjectievorm, nog gebruikt werd. Het betreft hier in feite een impliciete erkenning dat de bulk van de dagelijkse verplaatsingen zich op lagere schaalniveaus afspeelt. Niettemin wordt ook in de nieuwe versie van de Vijfde Nota onverkort vastgehouden aan één ruimtelijke schaal voor de Deltametropool, ondanks kritiek van verschillende kanten dat het Deltametropoolconcept veel te grootschalig was en niet aansloot bij de schaal waarop veruit de meeste bewoners van de Deltametropool opereren (zie met name CPB e.a. 2001). De optie van een splitsing van de Deltametropool in een aantal kleinere *netwerksteden* à la de Startnota werd verworpen.



### *Botsende schalen*

Een wat andersoortige kritiek kwam uit kringen van de Vereniging Deltametropool. Daar vond men dat de Deltametropoolbenadering lang niet ver genoeg ging. De beleidsambities waren veel te bescheiden. Bovendien ging de Vijfde Nota nog steeds, zo werd gesteld, uit van een nationaal spreidingsscenario, want de Deltametropool vormde niet het enige (inter)nationale *stedelijke netwerk*. Nog vijf gebieden hadden immers dezelfde status gekregen. Hierdoor ging het rijk voorbij aan wat van meet af aan de essentie van het Deltametropoolconcept was. De Deltametropool behoeft een veel exclusievere positie in het beleid wil ooit een Nederlandse stedelijke regio zich voegen in het rijtje Londen/Zuid-oost Engeland, Parijs/Île de France en Frankfurt/Main-Rhein. In het *benchmark* werd de blik dus omhoog gericht, op de eredivisie van Europese stedelijke regio's (Lambregts & Zonneveld 2004: 315). In feite botsen hier twee verschillende discussies op elkaar. Om als metropool mee te tellen op continentaal en mondiaal niveau is massa, ruimtelijke samenhang en een ambitieuze (rijks)-overheid nodig die bereid is haar ruimtelijke investeringen te concentreren, met voorbijgaan aan andere regio's, ongeacht de wervende predikaten die bestuurders aldaar hebben ontwikkeld. Het andere discours behelst de redenering dat, om aan te sluiten bij het dagelijkse handelen van burgers, geen grootschalige concepten nodig zijn, ja zelfs moeten worden afgewezen. De *netwerkstad*, een ruimtelijk opgerechte variant van het klassieke *stadsgewestconcept*, volstaat.

In woord en concept kiest de Vijfde Nota voor het metropooldenken en niet voor het klassiek-geografische beeld van het *daily urban system*. Dit neemt niet weg dat het Deltametropoolconcept in de laatste versie van de Vijfde Nota, zeker in de tekst van de planologische kernbeslissing, voor een goed deel ook een verstedelijkingsconcept is geworden. Sterker nog: het is hier dat de Vijfde Nota zelfs teruggrijpt op het aloude beeld van de *Randstadring*. Kennelijk voldoet de Deltametropool niet als locatieprincipe voor stedelijke ontwikkelingen en wordt teruggevallen op de bekende morfologie van de Randstad: 'Nieuwe verstedelijking wordt gebundeld op en aan de Randstadring' (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 35). Een implicatie van het Randstadringconcept is dat een aantal polders aan de buitenkant van het *Groene Hart* bij de Randstad gevoegd worden. Aan dit inbreidingsmodel wordt veruit de voorkeur gegeven boven uitstraling. Grootschalige uitleglocaties aan de buitenkant van de *Randstadring* worden tot 2020 uitgesloten. Met name aan de randen is het Groene Hart altijd een flexibel concept geweest. De Vijfde Nota houdt deze traditie in ere.

### *Restauratie*

Het geven van een naam aan een verschijnsel zegt alles over percepties: 'Naming is framing' (Schön & Rein 1994). In feite hebben we hier van doen met een cruciaal onderdeel van ruimtelijke conceptualisatie *tout court*. Met de Nota Ruimte kiest een nieuwe regering, een nieuwe minister, voor een sterk gewijzigde beleidsstrategie voor de Randstad, en dus ook voor andere termen. Het concept van de Deltametropool wordt ingeruild voor dat van de *Randstad Holland*. Het is exact dezelfde aanduiding die indertijd is gekozen in de oerbron

van het Randstaddenken, het rapport De Ontwikkeling van het Westen des Lands uit 1958. Het is niet alleen maar een semantische verschuiving, het loslaten van een met minister Pronk (en dus met Paars) geassocieerde term, al zal dit ongetwijfeld hebben meegespeeld.

De eerste cruciale verandering is bestuurlijk-instrumenteel van aard. De huidige regering kijkt heel anders aan tegen de bestuurlijke structuur van de Randstad. Het tweede kabinet Kok was van zins, zo hebben we gezien, om met landsdelen convenanten te sluiten. Landsdelige samenwerkingsverbanden werden hiermee vanzelf bestuurlijke constructies. De huidige regering is wars van bestuurslagen anders dan de drie klassieke. Hiermee valt de bestuurlijke fundering onder de Deltametropool voor een deel weg (het samenwerkingsverband Regio Randstad blijft gewoon bestaan), de financiële fundering helemaal. Immers Randstedelijke gebiedsautoriteiten zullen onder het regime van de Nota Ruimte geen eigen middelen krijgen, enkel de klassieke besturen. De functie van de Bestuurlijke Commissie Randstad wordt hiermee vanzelf afgezwakt: visievorming en afstemming van beleidsprioriteiten staan centraal. Maar afspraken over concrete uitvoeringsovereenkomsten en eventuele rijksbijdragen zullen met elke provincie (eventueel ook met andere overheden) afzonderlijk worden gemaakt (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 155). Deze lijn is verder doorgetrokken door zogeheten programmaministers aan te wijzen die voor een eenheid in het rijksbeleid moeten zorgen. Voor de *Zuidvleugel* is minister Dekker programmaminister. Voor de *Noordvleugel* (de grote Noordvleugel, met inbegrip van de regio Utrecht) is dit de minister van Verkeer & Waterstaat. Daarnaast zijn er nog programmaministers voor het Groene Hart en voor Brabantstad.

Inmiddels is tegen deze aanpak verzet gerezen vanuit kringen van Randstedelijke bestuurders, de zichzelf 'Holland Acht' noemende Commissarissen van de Koningin in de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden. De verdeling van de Randstad over diverse sectorministeries zorgt voor een verdere bestuurlijke versplintering, zo stellen zij. Om niet verder weg te zakken in de eredivisie van Europese grootstedelijke regio's, is een flinke her-schikking van de rollen van de verschillende overheden een noodzakelijke voorwaarde. Dit zou zelfs kunnen betekenen dat één Randstadautoriteit de plaats gaat innemen van de huidige vier provincies. Het rijk zou onverwijld een onafhankelijke commissie moeten instellen die snel rapporteert over de verschillende opties, aldus deze 'Holland Acht'.<sup>3</sup>

Een tweede cruciale verandering ten opzichte van de Deltametropoolbenadering conform de Vijfde Nota is conceptueel van aard. Het gaat hier om het loslaten van het idee dat er één concept is dat de leidraad vormt voor verdere visievorming en beleidsimplementatie. De Nota Ruimte laat, net als de Vierde Nota, een hele reeks van ruimtelijke concepten los op het westelijk landsdeel. Weliswaar wordt, net zoals in de Vijfde Nota, de Randstad Holland gezien als één *stedelijk netwerk*. Maar in de verdere uitwerking wordt de Randstad Holland als een gelede ruimtelijke structuur opgevat. Ook de aanwijzing van afzonder-

3. NRC-Handelsblad,  
12 oktober 2005.

lijke programmaministers voor de *Noord-* en de *Zuidvleugel* wijst hier op. Dit is niet een gevolg van het opdelen van het stedelijk netwerk in *netwerksteden* – de Startnotabenedering – maar van het onderscheid binnen de Randstad van drie *economische kerngebieden*: de *Noordvleugel* (de kleine Noordvleugel), de regio Utrecht en de *Zuidvleugel*. Zoals in het vorige deel al is geconstateerd, zijn er voor het ruimtelijke en het ruimtelijk-economische beleid dus afzonderlijke ruimtelijke concepten die qua situering en begrenzing maar ten dele samenvallen. Hieruit blijkt dat het ministerie van Economische Zaken een veel krachtiger stempel op de inhoud van de Nota Ruimte heeft kunnen zetten dan bij de totstandkoming van de Vierde Nota. Aanwijzing voor het verschuiven van de machtsbalans tussen departementen is ook dat de mainportdoctrine in ere is hersteld (zie verder het volgende deel). Dit heeft er zelfs toe geleid dat op bepaalde plaatsen in de Nota Ruimte de *noord-* en de *zuidvleugel* als *mainport-regio's* worden getypeerd (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 9, 23): een mainport omvat niet alleen de eigenlijke havens, maar ook, 'gezien de grote economische synergie', het internationaal grootstedelijk- en industrieel vestigingsmilieu daaromheen (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 78). Aangezien de ruimtelijke concepten uit de Nota Ruimte vooral allocatieprincipes zijn voor beleidsinstrumenten en financiële middelen, waardoor allemaal partiële ruimtelijke structuren worden onderscheiden, krijgt *Randstad Holland* meer het karakter van een plaatsnaam.

Als conceptualisering begrepen kan worden als een strijd om ideeën, woorden en beelden, wat doet de Nota Ruimte dan met het predikaat metropool? Hoegenaamd niets. Het begrip metropool komt in de hele Nota Ruimte niet voor, wel het afgeleide adjectief metropolitaan. Dit is dan enkel vergelijkenderwijs, in de zin van gebieden elders in Noordwest-Europa met een met de Randstad vergelijkbare statuur als het gaat om het economisch, sociaal, cultureel en kennispotentieel (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 154). Alleen als het gaat om positionering in internationaal verband, om *branding* dus, wordt derhalve de aanduiding metropolitaan van stal gehaald. Ook op projectniveau zijn de laatste restjes Deltametropool opgeruimd. Het enige metropolitane project dat nog resteerde van het Deltametropooldebat gedurende de voorafgaande jaren, Deltametro als opvolger van het Rondje Randstad, was al in de zogeheten Stellingnamebrief (2002: 16) gesneuveld. Het finale oordeel wordt in de eerste versie van de Nota Ruimte (2004: 198) uitgesproken. Zijn de ambities voor wat betreft de railnetwerken sterk afgezwakt, die ten opzichte van het snelwegennet zijn toegenomen, bijna als communicerende vaten. Het infrastructuurconcept van het Rondje Randstad respectievelijk Deltametro is achter de horizon verdwenen, maar voor het Randstedelijke wegennet is een nieuw concept ontwikkeld, de *Triple A*, een begrip dat staat voor de A2, de A4 en de A12. Binnen het stelsel van *hoofdverbindingssassen*, een concept dat sinds de Vierde Nota dient om prioriteiten ten aanzien van het hoofdwegennet te stellen, wordt aan deze Triple A prioriteit in de overtreffende trap gegeven: het aanpakken van knelpunten krijgt een hogere prioriteit, '... ook in geval van een enigszins gunstiger verhouding van kosten en baten bij knelpunten op andere verbindingen' (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 70).

### *Een gelijmde breuk*

De eindconclusie voor wat betreft Conceptuele breuk II is dan ook dat het rijk de idee van een samenhangende ruimtelijke structuur, waar het met het begrip Deltametropool allemaal om te doen was, heeft losgelaten. Provincies mogen beweren dat, ondanks het verhangen van de naamplaatjes, steden in de *Randstad Holland* sterk op elkaar betrokken zijn en dat de Deltametropoolidee derhalve blijft voortleven (zie bijvoorbeeld Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Zuid-Holland 2020, 2004). Het rijk, als doorslaggevend planningssubject op bovenprovinciaal niveau, handelt er niet naar. Enkel de Vereniging Deltametropool houdt stoutmoedig stand. Inmiddels is de beleidsdynamiek voor een belangrijk deel verschoven naar het niveau van de Randstadvleugels.

### Vleugels

#### *Het klassieke beeld*

De metafoor Randstad suggereert een stad die qua vorm bijzonder is, maar die wel de samenhang vertoont van een ruimtelijk aaneengesloten stad. Niettemin is in de vroegste conceptualisering van de ruimtelijke structuur van de Randstad (jaren vijftig) uitgegaan van een geleding, een opbouw die bestaat uit herkenbare, afzonderlijke delen, niet alleen qua vorm maar ook wat betreft het functioneren. In het rapport De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) is een groot aantal concepten uitgestrooid, afkomstig uit het wetenschappelijke geografische en planologische discours van destijds. In een, qua schaalniveau, opklimmende reeks was dit: de *agglomeratie*, de *stedengroep* en de *conurbatie*. Hoewel diverse geografen en planologen een visioen kregen van de conurbatie als een (in meer moderne termen gegoten) dagelijks leefsysteem voor de stedeling, gaf het adviesrapport uit 1958 een wat minder pompeuze omschrijving, namelijk een gebied met een sterk samenhangende, stedelijke verdichting. In de Randstad werden twee *conurbaties* onderscheiden: de Noordvleugel en de Zuidvleugel. De Noordvleugel liep van Utrecht over het Gooi naar Haarlem en de IJmond; de Zuidvleugel van Leiden via Den Haag, naar Rotterdam en Drechtsteden.

In deze perceptie zat tussen de Noord- en de Zuidvleugel een open gebied van een kleine twintig kilometer doorsnede. Inmiddels is al bijna een halve eeuw het openhouden van dit gebied officieel beleidsdoel, hoewel de kerngewijze uitbreiding van de dorpen tussen Haarlem en Leiden door de jaren heen tendeert in de richting van een bandstad. Niettemin heeft het idee van een Bollenstad, dat in de jaren negentig opkwam, het tot op heden niet gehaald, voor een deel omdat dit op furieus verzet stuitte van de agrarische sector, voor een ander deel omdat volgens de gemeenten in de Bollenstreek het karakter van het gebied onherstelbaar zou worden aangetast. In de huidige Nota Ruimte heeft de Bollenstreek de status van *greenport* gekregen, een soort mainport, maar dan voor de agrarische sector. Wel hebben de provincies Noord- en Zuid-Holland de 'opdracht' gekregen om een nadere gebiedsuitwerking op te stellen voor de Bollenstreek en het aanpalende deel van de Haarlemmermeer dat niet binnen

het *Groene Hart* valt (de term opdracht is overigens planologische nieuwtal aangezien het ruimtelijkeorderingsstelsel formeel geen opdrachten kent anders dan een formele aanwijzing). In deze uitwerking moeten, buiten het bestaande bebouwde gebied, tien- à twintigduizend woningen weggezet worden, bij elkaar dus een vrij klein bollenstadje.

#### *Van groot naar klein*

Het is, met andere woorden, gebruikelijk de Randstad te zien als een gebied dat is opgebouwd uit twee stedelijke *vleugels*, een plastische metafoor die de nadruk legt op vorm. In de jaren zestig is het beeld van de Randstadvleugels kortstondig bijgesteld geweest. Over het land zouden grootschalige *stedelijke zones* uitwaaien, zo luidde de verwachting van de auteurs van de Tweede Nota (1966). Dit zou het onvermijdelijke gevolg zijn van processen als bevolkingsgroei, *gebundelde deconcentratie* en het toen aangehangen ideaalbeeld van een voor iedereen weggelegde *motorisering*; 'elke arbeider een auto', zoals PvdA-leider Den Uyl dat indertijd uitdrukte. De *Noordvleugel* zou gaan lopen van Alkmaar tot Arnhem en de *Zuidvleugel* zou er, mede door overloop uit de Randstad, een vleugel bij krijgen: de *Brabantse Stedenrij*.

Zoals in het vorige deel al is aangegeven, worden in de jaren zeventig al deze grote stedelijke concepten in stadsgewestelijke stukken gebroken en keert voor de Randstad het normaalbeeld van Randstadvleugels van provinciale schaal weer terug. Wel wordt op een gegeven moment Almere bij de Randstad getrokken. Nimmer loopt de Noordvleugel van de Randstad verder door dan de noordgrens van de IJmond. De regio Alkmaar krijgt een eigen naam opgeplakt, de weinig elegante afkorting HAL: Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk. Thans heet dit gebied een *stedelijk netwerk* te zijn, zoals in het vorige deel al ter sprake kwam.

#### *Het bestuur binnen de Randstad krijgt vleugels*

In de ruimtelijke wetenschappen is het gebruikelijk de Noord- en de Zuidvleugel als afzonderlijke ruimtelijke entiteiten te zien. In de opschaling van activiteitenpatronen van burgers vormen de Noord- en de Zuidvleugel de hoogste schaal als het gaat om dagelijkse activiteiten, zo luidt het wetenschappelijke gezond verstand. Het zijn de Randstadvleugels die thans een *daily urban system* vormen, zoals de aanduiding luidt die hiervoor wordt gebruikt, bij ontstentenis van een adequate Nederlandse omschrijving. In het debat van een paar jaar geleden vormde dit voor velen een hoofdmotief om de *Deltametropool* af te wijzen.

Inmiddels krijgen de Randstadvleugels een nieuwe betekenis, niet als dagelijks leefsysteem voor hun bewoners, maar als *daily urban system* voor hun bestuurders. Het resultaat is een verlegging van gebiedsgrenzen, met als meest opmerkelijke feit dat Utrecht (provincie en stad) sinds een paar jaar niet langer meer tot de *Noordvleugel* wordt gerekend. Hierover brak geen enkele bestuurlijke opwinding uit, heel anders dan de gang van zaken rond de Westvleugel destijds

liet zien. Omdat aan de begrenzing van de Randstad niets is veranderd en de nieuwe bestuurlijke vleugels geen potentiële verschuiving van investeringsprioriteiten bij het Rijk met zich mee brengen zijn de nieuwe vleugelgrenzen geruisloos getrokken. Waar doelen we op?

Rond 2000, niet toevalligerwijs tijdens het maken van de Vijfde Nota, hebben lokale bestuurders zich verenigd in grote, regionale collectieven. In dat jaar is het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ) opgericht en vond de eerste Noordvleugelconferentie plaats. Van het BPZ zijn, naast de provincie Zuid-Holland, twee steden rechtstreeks lid (Den Haag en Rotterdam). De overige leden zijn allemaal regionale samenwerkingsverbanden, inclusief het Stadsgebied Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam. Het werkingsgebied van het BPZ beslaat hiermee praktisch de gehele provincie, wat verklaart dat de Commissaris van de Koningin voorzitter is van het platform. In de samenwerking binnen de Noordvleugel is een veel minder grote rol weggelegd voor het provinciale niveau. In vergelijking tot Zuid-Holland is namelijk een veel kleiner deel van de provincie bij de samenwerking betrokken. Bovendien is de ruimtelijke en ruimtelijk-economische dominantie van Amsterdam, om nog maar te zwijgen van het politieke en bestuurlijke overwicht, veel groter dan van welke stad in de Zuidvleugel ook. De samenwerking staat dan ook te boek als Regionale Samenwerking Amsterdam (RSA). Net als het BPZ wordt deze RSA getypeerd als een informeel samenwerkingsverband: er is geen wettelijke grondslag zoals bijvoorbeeld de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Binnen de RSA functioneert een Bestuurlijke Kerngroep Noordvleugel, met als voorzitter de wethouder ruimtelijke ordening van Amsterdam en als vice-voorzitter de gedeputeerde ruimtelijke ordening van de provincies. Het is deze kerngroep die, voor de deelnemende partijen, met het Rijk de onderhandelingen over de Nota Ruimte voert. Voor de buitenwereld het meest zichtbaar zijn de Noordvleugelconferenties, waarvan de eerste in 2000 plaats vond en de laatste (vierde) begin 2005. Saillant detail is dat de officiële website van de RSA wel een aantal *links* kent, maar geen link naar het samenwerkingsverband binnen de provincie Utrecht, wat de suggestie wekt dat dit verband als een *quantité négligeable* wordt gezien.

Dit veronachtzaamde samenwerkingsverband staat bekend als NV Utrecht, waarbij de letters NV een overblijfsel zijn van Noordvleugel. Net als bij het BPZ is de organisatie qua deelnemers gelaagd. Drie steden zijn lid (Amersfoort, Hilversum en Utrecht), twee WGR-gebieden (de gewesten Eemland en Gooi en Vechtstreek), een stedelijk samenwerkingsverband (het BRU, Bestuur Regio Utrecht) en de provincie Utrecht. Binnen de NV Utrecht wordt de Noordvleugel nog breed gedefinieerd. Officieel heet het dat de *Noordvleugel* twee deelgebieden omvat, grofweg het gebied rondom Groot Amsterdam en het gebied dat de driehoek Utrecht-Amersfoort en Hilversum omspant. In de verschillende documenten die zijn voortgekomen uit de Noordvleugelconferenties is Utrecht en omgeving simpelweg afgeknipt. De nationale programmaminister heeft de complete Noordvleugel onder zich overigens, dus inclusief het Utrechtse.

#### Positionering en projecten

De drie bestuurlijke vleugels zijn te kenschetsen als een soort samengestelde planningssubjecten. Formele taken en bevoegdheden zijn er niet. Geprobeerd wordt onderling en met het rijk te komen tot het stellen van beleidsprioriteiten en voor deze prioriteiten van het rijk middelen te krijgen. Opvallend is dat de drie bestuurlijke vleugels het eigen gebied positioneren als een eigenstandig *stedelijk netwerk* c.q. *netwerkstad*. Het schaalniveau van de *Randstad Holland* is naar de achtergrond verschoven. Dit toont ook de beeldvorming die in verschillende plandocumenten kan worden aangetroffen. Louter de eigen vleugel wordt uitgetekend en ingekleurd. De andere vleugels worden weggelaten. Enkel in het vogelvluchtperspectief dat voor het kaartmateriaal van de NV Utrecht is gekozen, komt een andere vleugel (de Noordvleugel) voor, maar daar wel op de uiterste rand van het kaartbeeld. De dagen van de Deltametropool als *unifying concept* zijn derhalve echt voorbij.

Het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel positioneert de Zuidvleugel onder het motto 'Netwerkstad van bestuur & recht, kennis en logistiek', de ondertitel van een in 2003 uitgebracht document dat als een soort beginselverklaring geldt, een Verklaring Zuidvleugel als het ware (De Zuidvleugel van de Randstad 2003). De 'kernkwaliteiten' van de Zuidvleugel die in het motto zijn aangeduid, zijn nu al voldoende om de *netwerkstad* op Europese én mondiale schaal te onderscheiden, zo meent het BPZ. Maar deze kwaliteiten behoeven wel verdere versterking. Dit geldt niet alleen voor het aanbod aan woon- en werkmilieus en de omvang en samenhang van het *Groenblauwe Raamwerk*. Wat zwaar telt is dat in een *netwerkstad* de kwaliteit van de infrastructuur cruciaal is (ibid.: 8). Het BPZ wil dan ook dat het huidige openbaar vervoer in de Zuidvleugel wordt omgebouwd tot een compleet en samenhangend net met een metroachtig transportaanbod (ibid.: 9). Destijds werd het functioneren van de Deltametropool voor een belangrijk deel afhankelijk gesteld van (rail)infrastructuur, aanvankelijk het Rondje Randstad, later Deltametro. In het structuurbeeld dat het BPZ heeft van de Zuidvleugel, wordt een vergelijkbare positie ingenomen. Goede interne verbindingen zijn van cruciaal belang voor een netwerkstad à la Zuidvleugel. Gemeenschappelijk is ook dat een relatie wordt gelegd tussen de uitbouw en integratie van de railnetwerken en stedelijke ontwikkeling en niet, zoals voorheen, nabijheid, zoals ook al in het vorige deel aan de orde kwam, bij de bespreking van concepten gebaseerd op connectiviteit. Voor de Zuidvleugel is het de bedoeling om rondom de tientallen stations van het metronet met een hoge intensiteit huisvesting voor mensen en bedrijven te realiseren. Twee van de drie infrastructuurprojecten waar het hier om draait worden geschaard bij de Top 10 van de zogeheten Prioriteiten Zuidvleugel: RandstadRail en Rijn-GouweLijn. *Stedenbaan* hoort hier niet bij, maar dit project, een combinatie van infrastructuurontwikkeling en verstedelijking en daarmee een ruimtelijk concept en niet louter een infrastructuurconcept, krijgt de status van een aanvullend pakket.

Het rijk staat op onderdelen kritisch tegenover dit concept van de Zuidhollandse *netwerkstad*. Dit geldt niet voor de Randstadrail. Maar deze wordt vooral als een infrastructuurproject gezien en niet als een vertrekpunt voor de ontwikkeling van een verstedelijkingsconcept, getuige de uitspraak dat de regio onderzoekt in hoeverre de verstedelijking bij deze verbinding kan worden versterkt. Daar was het Rijk derhalve niet zelf op gekomen (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 165). Voor wat *Stedenbaan* betreft, wordt de bewijslast als het gaat om de meerwaarde eveneens bij de regio gelegd: het oplossend vermogen van dit concept moet worden aangetoond. Bovendien moet getoond worden in hoeverre dit project goed aansluit bij de Rijksambitie om toch vooral de bestaande infrastructuur te benutten (ibid.). Zeer aarzelend is de houding ten opzichte van de Rijn-GouweLijn: niet alleen omdat nieuwe infrastructuur aangelegd moet worden, maar ook omdat de lijn door het *Groene Hart* gaat. Derhalve kunnen de haltes hier niet goed gebruikt worden voor verdere verstedelijking.

De ambities ten aanzien van de Noordvleugel wijken weinig af van wat geambieerd wordt voor de Zuidvleugel. Wat minder nadrukkelijk wordt gekoerst op railinfrastructuur en *knopen* (stations en haltes) als conditie voor verdere stedelijke ontwikkeling. Zoals *Stedenbaan* voor de Zuidvleugel het richtinggevende concept lijkt te worden (althans voor de wat langere termijn) is de as *Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere* dat voor de Noordvleugel. Dit heeft er mede toe geleid dat Utrecht buiten de Noordvleugel is komen te vallen. Hoofdvraag is waar de 150.000 woningen moeten komen waaraan in de periode 2010-2030, de post-VINEX jaren, behoefte bestaat. Deze moeten in een as worden geconcentreerd, een as die in de vorm van een soort van boemerang op de Noordvleugel wordt geprojecteerd. Als in deze as de verstedelijking wordt geconcentreerd, dan betekent dit dat, ook voor de investeringen in infrastructuur, de prioriteit ligt bij projecten op deze as, aldus de conclusies van de derde zogeheten Noordvleugelconferentie (Document Derde Noordvleugelconferentie 2003). Vandaar dat de as *Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere* gezien kan worden als een combinatie van het concept *bundelingsgebied* uit de Vijfde Nota / Nota Ruimte en het corridorconcept uit de pre-Vijfde-Nota-jaren. Het asconcept is, zoals vele ruimtelijke concepten, een pleitconcept. Het is een pleidooi voor een bundeling van investeringen als het gaat om de ontwikkeling van infrastructuur en nieuw stedelijk gebied. De hele Noordvleugel wordt omschreven als een *netwerkregio*, een economisch en sociaal samenhangend *stedelijk netwerk*. Dit geldt niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor het overheidsbestuur: 'De werkelijkheid van de Noordvleugel is [...] dat overheden meer en meer functioneren in een netwerkregio' (Groe met kwaliteit 2005: 17). *Ergo*, samenwerking is onvermijdelijk. En hiervoor zijn de Noordvleugelconferenties bedoeld. Ze worden grondig voorbereid. Voorafgaand aan een conferentie wordt een beleidsdocument opgesteld door ambtenaren uit de regio. Elke conferentie wordt afgesloten met het vaststellen van een lijst van standpunten en acties.

De eerste drie vleugelconferenties, die in de periode najaar 2001 tot najaar 2003 werden gehouden, stonden in het teken van de te volgen verstedelijkingsstrategie. De vierde conferentie, van februari 2005, ging vooral over het vraagstuk dat destijds tot de kern van het Deltametropoolbenadering behoorde, namelijk hoe een vooraanstaande positie te bereiken in de internationale concurrentiepositie. Wat betekent dit voor de ruimtelijke structuur? In het conferentiedocument is zeer consequent het begrip metropool (het m-woord) vermeden. In plaats daarvan is gekozen voor het neutraal klinkende metropolitane strategie (ibid.). Deze is gericht op het aantrekken en vasthouden van internationaal georiënteerde, contactintensieve activiteiten. Om in de internationale concurrentiestrijd sterk te staan, moeten echter de interne concurrentieverhoudingen, binnen de Noordvleugel dus, op orde gebracht worden. Bovenal betekent dit dat de kantoorontwikkeling op Schiphol wordt afgestemd met die rondom de Zuidas. Schiphol ontwikkelt zich tot een *airport city* en is dus veel meer dan louter een stelsel van start- en landingsbanen. Maar de verschillende functies die bij Schiphol worden gevestigd, moeten wel een relatie hebben met de functie van de luchthaven als *hub*, zo benadrukken de Noordvleugelbestuurders. Het mag niet zo zijn dat allerlei voorzieningen en activiteiten die met de luchtvaart weinig van doen hebben, zoveel bezoekers aantrekken dat de landzijdige bereikbaarheid van de luchthaven onder druk komt te staan.

Als het gaat om de kantoorontwikkeling, is het de bedoeling een typologie van locaties te hanteren. Voor de internationale top gaat het om de Zuidas en Schiphol-Centrum: de *toplocaties*. Voor het segment hieronder zijn vijf *nationale knooppunten* aangewezen. Dit geheel wordt ook wel het *kerngebied* van de Noordvleugel genoemd. Op overige locaties binnen de Noordvleugel moeten geen omvangrijke investeringen plaatsvinden, noch in het ontwikkelen van grotere kantorenlocaties, noch in het verhogen van de bereikbaarheid ervan. Wat binnen NURI uitliep op een mislukking en binnen de *Deltametropool*-benadering niet eens is aangeroerd, wordt kennelijk haalbaar geacht op het veel lagere schaalniveau van de *Noordvleugel*. Niettemin wordt in het vierde Noordvleugel-document een aantal stevige uitspraken in stelling gebracht om eenieder (bestuurders en ambtenaren) te overtuigen van deze benadering. Als het gaat om het ontwikkelen van toplocaties gaat het

[...] dus niet om het administratiekantoor in de buurt, maar om de noodzaak voldoende capaciteit te hebben voor de (top)ontwikkeling op nationaal en internationaal terrein. [...] Gebeurde er tot nu toe op het gebied van de regionale afstemming bij de ontwikkeling van kantorenlocaties veel te weinig – iedereen ging toch vooral achter het eigen belang aan – het is nu tijd om die afspraken wél te maken. Uiteindelijk zullen alle partijen in de Noordvleugel daar beter van worden. Als die regionale inzet niet tot stand komt, dan is de ambitie om als regio internationaal te kunnen concurreren blijkbaar te hoog gegrepen (ibid.: 33).

In de verdere uitwerking van de metropolitane strategie voor de Noordvleugel keert een aantal thema's terug die als een rode draad door bijna vijftig jaar metropoolstrevingen lopen. Bovenal is dat de 'versnipperde stedelijke structuur van de Randstad' die met zich meebrengt dat, vergeleken met veel concurrerende grootstedelijke regio's, agglomeratievoordelen geboekt kunnen worden. Ook klassiek, in het licht van een halve eeuw conceptualisering van de metropoolstatus van de Randstad, is de remedie. Door verbeterde onderlinge verbindingen binnen en tussen de grootstedelijke regio's in de Randstad moeten de verhoopte agglomeratievoordelen alsnog kunnen worden geboekt (ibid.: 19-20).

Na de derde Noordvleugelconferentie van 2003, die ervoor heeft gezorgd dat de samenwerking van toen af sterk in teken is komen te staan van de as *Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere*, is Utrecht buiten de Noordvleugel komen te vallen, zowel conceptueel als wat betreft de bestuurlijke samenwerking. Binnen de provincie Utrecht is vervolgens een eigen samenwerkingsruimte ontwikkeld. Deze provincie heeft een geschiedenis van moeizame bestuurlijke samenwerking. Veel energie is gestoken in het op één lijn krijgen van regionale partners wat betreft gezamenlijke positionering en aard van de bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de Randstad. Het lange tijd ontbreken van consensus heeft bijgedragen aan het verdwijnen van Utrecht uit de Noordvleugel. Doordat de besturen binnen de provincie het zo moeilijk onderling eens konden worden, kon niet goed geparticipeerd worden in de op consensus gerichte samenwerking binnen de 'grote' Noordvleugel. Mogelijk dat het Utrechtse te zijner tijd weer wordt opgenomen in de Noordvleugel. De meeste interactie tussen de Noordvleugel en de nv Utrecht lijkt thans via het overkoepelende samenwerkingsverband Regio Randstad te lopen.

### Conclusies: dromen over de metropool

In de relatie tussen concepten *stadsgewest* en *stedelijk netwerk* is sprake van repeterende innovaties. Meerdere keren wordt hetzelfde concept uitgevonden, en in ieder geval wordt de schijn gewekt dat bij een hernieuwde uitvinding het verleden vergeten is. De Randstad als metropool, als samenhangend stedelijk gebied dat in economisch opzicht niet onderdoet voor andere grootschalige stedelijke gebieden elders in Europa, is drie keer uitgevonden, correlerend met economische ontwikkeling. Op moment dat het slecht gaat met de economie (eind jaren tachtig) of als een verheviging van de internationale concurrentiestrijd wordt verwacht (jaren vijftig en negentig) steekt het metropoolconcept weer de kop op.

De eerste keer is de jaren vijftig geweest, toen het dubbelconcept Randstad/Groene Hart werd bedacht. De metropoolstatus werd onmiddellijk bestreden. Het bestaat niet dat een stedelijk gebied dat qua inrichting zo sterk uiteengelegd is, als eenheid functioneert. Dat kan alleen als het Groene Hart geen sturend concept wordt. Dat kan wel, zeiden de voorstanders van Randstad/Groene

Hart, maar alleen als connectiviteit in de plaats treedt van nabijheid, als de Randstad een openbaarvervoersysteem krijgt, zoals in ruimtelijk aaneengesloten steden als Parijs.

Na een kortstondige oprisping van metropolitaan denken in de jaren zeventig (de discussie over het E-milieu) komt tweede helft jaren negentig van de vorige eeuw opnieuw de Randstad als metropool op de beleidsagenda. Een nieuw beeld van de *structuur* van de Randstad wordt op tafel gelegd, het beeld van een Westvleugel. Het gaat niet om een Westvleugel van de Randstad, maar om dat van een veel grotere Stedenring, op dat moment planologische nieuwtal voor het economisch kerngebied van Nederland. Anders dan in de jaren vijftig, wordt de vigerende beleidsdoctrine over de *inrichting* van het westen van het land niet ter discussie gesteld. Het Groene Hart blijft behouden, zo beweren de bedenkers van de Westvleugel. In de politieke discussie wordt anders geconcludeerd. Het bestaat niet dat een ander beeld over de structuur van de Randstad geen gevolgen heeft op inrichtingsniveau. Structuur en inrichting horen bij elkaar. Het metropoolconcept van de Westvleugel delft het onderspit, ook omdat de bedenkers van dit concept al te gemakkelijk zijn omgesprongen met positionering. Ook al gaat het ogenschijnlijk slechts om de geschreven en getekende taal, een complete provincie kan niet zomaar uit de Randstad worden weggegomd. Omdat het de bestuurders van provincies en grote steden niet lukt een overtuigend metropolitaan beleidsscenario uit te werken, is het aan het begin van de jaren negentig met metropoolconcepten in de Nederlandse ruimtelijke planning weer even gedaan.

Een derde poging, nu in de tweede helft van de jaren negentig, lijkt aanvankelijk te slagen. Nu worden de concepten en de achterliggende argumentaties over een andere boeg gegooid. Niet getornd wordt aan het vigerende beeld van de inrichting van de Randstad en de steden en stedelijke regio's die ertoe moeten kunnen worden gerekend. Het is enkel nodig om het Randstadconcept meer dimensies te geven dan alleen het klassieke verschil tussen stad en land, waar dit concept het vooral van moet hebben, zo stellen de protagonisten van de *Deltametropool*. De Hollandse Metropool is, anders dan veel andere Europese metropolen, gelegen in een delta. De potenties daarvan moeten worden benut. Voor alles moet nu eindelijk werk worden gemaakt van het droombeeld dat de planologen van de jaren vijftig voor ogen hadden, namelijk dat de constellatie van afzonderlijke steden in het westen van het land een ontsluitingsstructuur gaat krijgen van dezelfde kwaliteit als de rail- en metrosystemen van Londen en Parijs. Geen Deltametropool zonder Rondje Randstad. Dat is echter, zoals gezegd, een ongelukkige, ja zelfs potsierlijke taalvondst, een poging om met een verkleinwoord de reusachtige omvang van de benodigde investeringen in zo'n nieuw railsysteem te verdoezelen. Alweer blijkt dat opvattingen over de structuur van de Randstad niet losgekoppeld kunnen worden van vraagstukken die met inrichting te maken hebben. Van een nieuw vervoerssysteem aan de binnenkant van de Randstad wordt verstedelijking verwacht, verstedelijking die slecht kan uitpakken (althans, dat is de perceptie) voor de positie van de grote

steden, maar ook voor de inrichting van de Randstad. De randen van het Groene Hart zouden wel eens onder druk komen te staan. Naast de potentiële impact voor de ruimte zijn het vooral de investeringsbudgetten die het Rondje Randstad en de latere Deltametro de das omdoen. Een regeringswisseling maakt ten slotte een eind aan het derde metropolitane scenario. Op papier, in woord en in kaartbeeld, gaat het metropoolconcept als Randstad Holland door het leven. In de beleidswerkelijkheid van alledag is de metropool in vleugels opgedeeld.

De vele concepten die in dit deel de revue zijn gepasseerd, geven de indruk dat de ruimte polyinterpretabel is. Afhankelijk van beleidsdoelen en belangen laten zich reeksen van alternatieve en concurrerende concepten bedenken, zo is dat hierboven aangeduid. De grote vrijheid in de interpretatie van de Randstedelijke ruimte betreft echter enkel de *functionele relaties* binnen de Randstad en de infrastructuursystemen die deze relaties mogelijk zouden moeten maken. Anders gezegd: het zijn alleen relationele concepten die elkaar in hoog tempo opvolgen. Er kan echter hoegenaamd niet getornd worden aan het beeld van een door bufferzones en een Groen Hart gelede stedelijke constellatie (laten we de Randstad maar zo even aanduiden). Elk relationeel concept dat een mogelijke inbreuk zou kunnen betekenen op de vigerende doctrine ten aanzien van de inrichting van de Randstad, met een sleutelrol weggelegd voor het Groene Hart, blijkt het niet te redden.

Is het, afgezien hiervan, wel terecht om een uit een groot aantal steden opgebouwd gebied als metropool aan te duiden? In een publicatie van Van der Cammen, Groeneweg & van de Hoef (1988) is ooit de vraag opgeworpen of Nederland niet veel te klein is voor een wereldstad. Trekken we dit door, dan ligt de vraag voor de hand of de ruimtelijke inrichting en structuur van Nederland wel gespiegeld moet worden aan die van landen als Groot-Brittannië (Londen) of Frankrijk (Parijs). *Benchmarking* is de term die in dit deel is gebruikt om dit spiegelen aan buitenlandse voorbeelden mee aan te duiden. Op zich is er niets tegen benchmarking; er kan inspiratie aan worden ontleend om het beter te doen. Maar de Randstad spiegelen aan andere stedelijke regio's die een of twee maatjes groter zijn dan wel een afwijkende ruimtelijke structuur hebben leidt enkel tot weinig realistische concepten. In dit verband is door meerderen zelfs beweerd dat de Randstad in het geheel niet bestaat (bijvoorbeeld De Boer 1996). Na verschillende metropooldebatten gedurende de afgelopen decennia moet in elk geval geconcludeerd worden dat het tot dusver niet goed gelukt is de veronderstelling achter het concept van de Randstad (de Randstad bestaat!) overtuigend aan te tonen. Alles bij elkaar genomen lijkt het predikaat 'metropool' toegepast op de Randstad wel erg op de spreekwoordelijke kleren van de keizer.



# Concurrerende regio's

**Inleiding: binnenlandse concurrentiestrijd**

In de zomer van 2004, een paar maanden nadat de regering de Nota Ruimte heeft uitgebracht, komt de staatssecretaris van Economische Zaken met een eigen nota, met een op het eerste gezicht wat merkwaardige hoofdtitel: *Pieken in de Delta; Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. In beide nota's wordt een streep getrokken door een vorm van ruimtelijk beleid met een traditie van meer dan een halve eeuw, namelijk het subsidiëren van regio's met een economische achterstand. De reacties liegen er niet om. Vooral bestuurders uit de drie noordelijke provincies laten van zich horen. Op dit moment krijgt alleen nog dit landsdeel rijks gelden voor de stimulering van de regionale economie, in fraai politiek-ambtelijk jargon aangeduid als Langman-gelden. Minister Langman, minister van Economische Zaken, dus ook van regionaal beleid, in het kabinet-Biesheuvel (1971-1973) zat in 1996-97 een deskundigencommissie voor, waarvan het rapport leidde tot een bestuurlijk akkoord tussen het Noorden en het rijk. Daarbij werd afgesproken dat de drie noordelijke provincies tot en met 2006 konden rekenen op zestig miljoen euro per jaar, te gebruiken voor projecten die de economische achterstand zouden kunnen verminderen. De drie provincies waren er stilzwijgend vanuit gegaan dat dit geld ook na 2006 beschikbaar zou blijven. Deze post stond namelijk op de meerjarenbegroting van het ministerie, die liep tot 2011.

Maar de inzet van de regering is om na 2006 op te houden met de Langman-steun. Weliswaar houdt het Noorden een achterstand op de rest van het land, maar de prioriteit gaat nu uit naar de groeiende achterstand die Nederland in internationaal verband aan het oplopen is. De regering concludeert in de twee hierboven genoemde beleidsnota's dat het thans aankomt op het ondersteunen van de sterke onderdelen van de ruimtelijk-economische structuur van het land, vooral de dertien op de pkb-kaarten van de Nota Ruimte aangewezen *economische kerngebieden* en daarvan vooral de drie Randstedelijke kerngebieden. De directeur ruimtelijke economie van het ministerie van Economische Zaken, De Jong, legt het als volgt uit: 'Het rendement van de overheidsinvesteringen moet [...] hoog zijn. Je kunt alleen groeien als je excelleert, dus moet je kiezen voor je sterktes.' Bovendien, als het in de Randstad goed gaat, profiteert ook het Noorden mee, zo redeneert De Jong.<sup>1</sup>

Dit debat is niet typisch Nederlands. Hier speelt een klassieke tegenstelling, namelijk die tussen *efficiency* en *equity*, zoals het in de internationale discussie heet. Is het doel van overheidsinvesteringen het bereiken van het hoogste rendement of gaat het vooral om het eerlijk verdelen van kansen? De waarheid

ligt in het midden, zo besloot de Tweede Kamer in oktober 2004. Na een felle campagne vanuit het Noorden des lands ondersteunden alle fracties met uitzondering van de SP een motie om voor de periode na 2006 de Langman-steun met jaarlijks dertig miljoen euro te continueren, ongeveer de helft van het bedrag dat op de meerjarenbegroting van Economische Zaken tot 2011 was gereserveerd (en waaraan volgens de staatssecretaris geen rechten te ontleen waren voor de periode na het Langman-akkoord). De regering was hier niet blij mee. Minister Dekker (VROM) verklaarde het noordelijke streven om met behulp van Langman-geld economische achterstanden in te lopen, niet meer van deze tijd te vinden. 'Het zou betekenen dat het ritme van de economische ontwikkeling in het hele land hetzelfde zou moeten zijn. Dat kan nooit.' Zij sprak de Noordelijke bestuurders rechtstreeks aan op hun verbeterde lobby om de steun te continueren: 'Het lijkt wel of de bestaanszekerheid van het Noorden daarvan afhangt.'<sup>2</sup> Op een partijbijeenkomst in Drenthe liet minister Remkes (Binnenlandse Zaken) soortgelijke geluiden horen: het Noorden moet zich niet blind staren op Langman-gelden. Het Noorden moet met kansrijke projecten komen en daar is in Den Haag dan wel geld voor te krijgen.<sup>3</sup>

2. Dagblad van het Noorden, 14 oktober 2004.
3. RTV Noord, 11 oktober 2004.

Achter dit debat over de besteding van overheidsgeld en daaraan gekoppelde subsidie-instrumenten gaan niet alleen fundamentele doelstellingen als ruimtelijke rechtvaardigheid en doelmatigheid schuil, maar ook ruimtelijke concepten. Het gaat dan vooral om concepten over de ruimtelijke en ruimtelijk-economische positie van gebieden in wijder verband en ten opzichte van elkaar. In Europees verband geldt Nederland momenteel als een territoriaal zeer egalitair land. De stedelijke structuur geldt als polycentrisch. Er is niet één stad of stedelijke regio die het land domineert, zoals in Griekenland of Ierland het geval is. In plaats daarvan kent Nederland een groot aantal steden die redelijk evenwichtig over het land zijn verdeeld (Nordregio e.a. 2004). De differentiatie in economische ontwikkeling tussen de verschillende regio's is, alweer in vergelijking tot veel andere Europese landen, zeer gering. Zij zijn al jaren geen issue meer in de regelmatig terugkerende analyses van de economische convergentie en divergentie in de Europese Unie (bijvoorbeeld CEC 2004). 'Het gaat goed met de Nederlandse regio's. Er zijn geen echte achterstandsgebieden meer', zo juichte de flaptekst van een enige jaren geleden verschenen publicatie over de regionale economie in Nederland (Van der Velden & Wever 2000b). Dat is niet altijd zo geweest. Een halve eeuw geleden was wel sprake van aanzienlijke verschillen. In de recessiejaren 1952 en 1958 was de werkloosheid in Groningen en Friesland respectievelijk twee keer en drie keer zo groot als in de drie Randstedelijke provincies, in Drenthe zelfs drie respectievelijk vijf keer zo hoog (Bartels 1980: 24).

Maar dergelijke verschillen bestaan niet meer, althans niet meer in deze omvang. Een paar jaar geleden, in 2002, lag het werkloosheidspercentage in het Noorden nog maar 1,4 procent boven het landelijk gemiddelde van 4,1 procent (IBO Regionaal Economisch Beleid 2004: 25). Worden andere welvaartsindicatoren, zoals huizenprijzen, in beschouwing genomen dan scoort het Noorden bovengemiddeld (ibid.: 5). Niettemin is de politieke druk om verschillen met

betrekking tot werkgelegenheid en inkomen beleidsmatig aan te pakken, vandaag de dag nog steeds aanzienlijk.

Dit deel van de studie wil laten zien welke ruimtelijke planconcepten gebruikt worden om regio's (provincies, landsdelen) ruimtelijk te positioneren. Het betreft hier een bijzondere groep van concepten. Het gaat namelijk om percepties van de wijze waarop een regio deel uitmaakt van een, territoriaal gezien, meer omvattende ruimtelijke structuur. Dit deel laat zien dat op een hoogst selectieve wijze uit grootschalige ruimtelijke verbanden uitsneden worden gemaakt. In sommige gevallen gaat het om zeer eenvoudige, bijna karikaturale beelden, vanwege de simplificaties die plaatsvinden. Met positioneringsconcepten komen we bij een bijzondere vorm van ruimtelijke politiek, de geopolitiek. Neutraal geformuleerd gaat het om politieke doelbereiking op basis van geografische argumentaties. Het begrip is in de vorige eeuw besmet geraakt, maar wordt thans weer gebruikt als het gaat om politiek gekleurde percepties van ruimtelijke structuur en ruimtelijke positionering. Geopolitiek zijn ook veel andere concepten, ook bijvoorbeeld de compacte stad, een concept dat niet alleen gaat over zuinig en duurzaam ruimtegebruik, maar ook over de economische en financiële positie van steden. De concepten die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn echter meer uitgesproken, zo niet exclusief geopolitiek van aard.

Het gebruik van taal, zowel de verbale taal als de beeldtaal, is essentieel in geopolitieke argumentaties. Deze taal neemt soms exuberante vormen aan, zoals de nu volgende hoofdstukken laten zien. Het vorige deel, over de Hollandse Metropool, toont dit al. Dit deel is dan ook te lezen als een bijzondere casus van ruimtelijke positionering, wat betreft de vraag of de Randstad gezien moet worden als een metropool op (Noordwest-) Europese schaal en, zo ja, wat dit dan betekent voor de interne ruimtelijke structuur en inrichting. Dit vijfde deel vormt in feite het spiegelbeeld van het deel over de Randstad. Waar het de ruimtelijke positionering van regio's buiten het westen van het land betreft, gaat het eigenlijk alleen om de positionering ten opzichte van de Randstad. Daarachter speelt zich de strijd af om *the pot of gold at the end of the rainbow*, een formulering afkomstig van Williams (1996), die schrijft over de strijd om de Europese structuurfondsen. Het verbeteren van de *economic performance* en het concurrentievermogen van regio's op bijvoorbeeld de Europese schaal laat zich ook lezen als een verhaal van regio's die, binnenlands, verwickeld zijn in een slag om schaarse, Haagse (rijks)overheidsmiddelen. De titel van dit deel is hiermee genoegzaam verklaard.

De structuur van dit deel wijkt niet af van de voorafgaande delen. Deze inleiding wordt gevolgd door een beknopte terugblik die loopt tot en met de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening van de late jaren tachtig. Deze Vierde Nota vormt achteraf een duidelijke trendbreuk. Ruimtelijk beleid heeft vanaf dan niet alleen betrekking op de inrichting van het landelijk gebied en verstedelijkingsprocessen, maar ook op de ruimtelijk-economische structuur van het land.

In het hoofdstuk dat op de terugblik volgt, wordt een analyse gegeven van de positioneringsconcepten van de afgelopen tien jaar. Daarbij zal soms teruggerepen worden op voorafgaande delen, niet alleen in verband met de discussie over de Randstad als metropool, maar ook bijvoorbeeld in relatie tot het corridorconcept dat vandaag de dag nog steeds voortleeft als positioneringsconcept.

## Terugblik: het Westen en Overig Nederland

### De regionale kwestie

#### *De industriële samenleving op dorpsniveau*

Ruimtelijk-economisch beleid is bijna zestig jaar geleden begonnen als industrialisatiebeleid. In de troonrede van 1949 wordt het bevorderen van de industrialisatie gekwalificeerd als één van de kernpunten van het te voeren economische beleid (Dercksen 1986: 34 e.v.; zie ook Atzema & Wever 1999). Vanaf dat jaar worden met grote regelmaat industrialisatienota's uitgebracht, tot 1963 in totaal acht. Het beleid dat hierin uiteengezet wordt, is in hoofdzaak voorwaardenscheppend van karakter. Het productiemilieu moest verbeterd worden, zonder direct in te grijpen in beslissingen van ondernemers. Ook het gericht stimuleren van bepaalde industriële sectoren, zoals wel in andere landen plaats vond, paste niet in dit beeld van gematigde sturing van de economie en van een overheid die op afstand wil blijven van beslissingen waarvan zij vindt dat die bij een ondernemer horen (Schuyt en Taverne 2000: 91).

Meteen in de allereerste industrialisatienota kreeg het industrialisatiebeleid een ruimtelijke, regionale component. Het beleid was namelijk niet louter generiek. Naast een algemeen, voor het gehele Nederlandse grondgebied geldend industrialisatiebeleid, werd ook een specifiek, op bepaalde regio's gericht beleid geïntroduceerd. De uitbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat kreeg hiermee een territoriale dimensie. De overheid richtte zich niet alleen op specifieke groepen in de samenleving maar, via het nieuwe industrialisatiebeleid, ook op bijzondere gebieden. Acht zogeheten *ontwikkelingsgebieden* werden aangewezen, gelegen in het noorden van het land (met inbegrip van Noord-Holland Noord) en in Noord-Brabant. *Spreiding* en *decentralisatie* was het parool. De industrie moest gestimuleerd worden. Maar tegelijk moest voorkomen worden dat bevolkingscentra meer zouden uitbreiden dan *noodzakelijk* was. In geen geval mochten grote industriesteden gaan ontstaan, alleen kleinere *industriële kernen*. Het is een punt dat vooral bij confessionelen gevoelig lag. Deze stelden grootschalige verstedelijking gelijk aan secularisering. In overleg met provinciale besturen werden in de *ontwikkelingsgebieden*, gezamenlijk krap 10 procent van het nationale grondgebied, in totaal 42 kernen aangewezen: industrie op fietsafstand voor al degenen die niet meer in de agrarische sector konden werken of die hun werk verloren door de, door de overheid ondersteunde mechanisering van de landbouw.

#### *Een explosieve kwestie*

De concepten spreiding en *decentralisatie* hadden aanvankelijk vooral een betekenis op regionaal niveau: migratie uit de regio naar grotere steden moest zoveel mogelijk voorkomen worden. In de loop van de jaren vijftig werden deze concepten getild naar het schaalniveau van het land als geheel. De discussie over de ruimtelijke inrichting van de drie westelijke provincies werd gerelateerd aan de ruimtelijke structuur van het land als geheel. Er begon zich een furieus debat te ontpinnen, waarbij de (veel) latere debatten in de jaren negentig over de Randstad versus de overige landsdelen welhaast verbleken tot aangename planologische onderonsjes. Achtergrond van dit debat was dat in de jaren vijftig de verhoudingen tussen de verschillende landsdelen niet evenwichtiger werden, ondanks het industrialisatiebeleid en het instrumentarium van de ontwikkelingsplannen. Als gevolg van de hoge economische groei had de ontwikkeling van de werkgelegenheid een vrij gunstig verloop, ook in de gebieden buiten het westen van het land. Niettemin bleef de werkloosheid in bijvoorbeeld Groningen en Friesland op een aanzienlijk hoger peil liggen dan het landelijk gemiddelde en veel hoger dan het peil in de drie westelijke provincies (Hoogstraten 1983). In absolute aantallen was overigens de werkloosheid in het Westen veel hoger.

Voor veel politieke onrust zorgde in die tijd de binnenlandse migratie. De officiële leer was dat er gestreefd moest worden naar een nationale spreiding van industrialisatie en daardoor van bevolking. Maar in de jaren vijftig was in de drie westelijke provincies sprake van grote vestigingsoverschotten. Uit vrijwel alle landsdelen, vooral het noorden, vertrokken grote aantallen, vooral jonge mensen naar de economisch aantrekkelijke Randstad. Deze problematiek begon explosieve vormen aan te nemen toen in 1956, in het kader van de werkzaamheden van de Werkcommissie Westen des Lands (zie het vorige deel), de resultaten van een prognose beschikbaar kwamen met betrekking tot de ontwikkeling van de nationale werkgelegenheid en de werkgelegenheid in de regio's. In de modellen die toentertijd werden gehanteerd voor demografische vooruitberekeningen vormden bevolkingsaantallen een rechtstreekse afgeleide van werkgelegenheidsontwikkelingen. Aldus werd berekend dat het Westen (de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht) tot 1980 geconfronteerd zou gaan worden met een binnenlands vestigingsoverschot van maar liefst 717.000 mensen, dit terwijl het bevolkingsaandeel van dit landsdeel over een periode van honderd jaar al was opgelopen van 39 procent tot bijna 50 procent (Van der Cammen & de Klerk 2003: 210).

Gealarmeerd door deze resultaten en met het oogmerk een publiek debat hierover te beginnen werd in zeer korte tijd een *brochure* uitgebracht door de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) en het Centraal Planbureau (CPB), getiteld: Het Westen ... en Overig Nederland (1956). Hierin werden in ongekend duidelijke bewoordingen de tegenstellingen benadrukt tussen een explosief groeiend westelijk landsdeel en de rest van het land. Het ruimtegebrek dat in het Westen zou gaan ontstaan, zo luidde de redenering, zou tot gevolg

hebben dat voor de ‘specifieke functies’ van dit landsdeel nauwelijks meer ruimte beschikbaar zou zijn. Daarbij werd vooral gedacht aan de havenfunctie, in combinatie met zware industrie (staal- en petrochemische industrie). Bovendien, zo werd gewaarschuwd, dreigen de stedelijke agglomeraties aan elkaar te groeien en slibt het *Middengebied* van de *Randstad* dicht (in 1956 staat het inrichtingsmodel van de Randstad dat we in het vorige deel zijn tegengekomen, hiermee reeds in de steigers). Sommige van de beste landbouwgronden van het land gaan hierdoor verloren, terwijl een oplossing voor het probleem van een toenemende behoefte aan recreatiegebieden steeds verder uit beeld verdwijnt.

En de planologische ellende houdt met dit alles niet op, zo betoogden de RNP en het CPB. Zij vreesden ook nog eens dat het steeds verder vergroten van stedelijke agglomeraties in het Westen, en het *grote stadsmilieu* dat diensengevolge zou gaan ontstaan, tot allerlei sociale *ontbindingsverschijnselen* zouden leiden. Tegenover een toenemende congestie in de drie westelijke provincies stond een onderbenutting van de potenties elders. Bepleit werd om het concept *spreiding* van een nieuwe grondslag te voorzien. De problemen in het volle Westen én in Overig Nederland moesten tegelijk worden aangepakt.

Na het uitbrengen van de RNP/CPB brochure gaat de Werkcommissie Westen des Lands onverdroten verder met haar rapport over de Randstad. Bij publicatie in 1958 blijkt dat de commissie zich in één opzicht niets had aangetrokken van de twee jaar eerder verschenen brochure. Het uitgangspunt van het rapport was namelijk dat het economisch potentieel in het Westen zich volledig zou moeten kunnen ontplooiën. Men moest derhalve, zo werd gesteld, voorbereid zijn op de maximaal mogelijke ontwikkeling. Er diende bijvoorbeeld geen rem te worden gezet op de woningbouw voor onder meer de migranten uit de andere landsdelen. Dit zou een verzwakking van de economische potenties van het Westen tot gevolg hebben (De Ontwikkeling van het Westen des Lands; Rapport 1958: m.n. 14, 32).

Ondertussen was de discussie over het te voeren beleid ten aanzien van de verdeling van bevolking en van de bestaansbronnen al lang niet meer beperkt tot een gesprek tussen rijksoverheidsorganen en hun adviseurs. Tal van belangengroeperingen, provinciale besturen, Economisch-Technologische Instituten uit zowel het Westen als Overig Nederland, individuen op persoonlijke titel en politieke partijen kwamen in de jaren 1957-1959 met standpunten naar buiten. Daarbij stuitte vooral het pleidooi van de RNP en het CPB om desnoods met *scherpere middelen* de congestie in het Westen te lijf te gaan, in de westelijke provincies op tegenstand. Daar werden al degenen die een pleidooi hielden voor een beleid van nationale spreiding, aangeduid als *belagers* van de Randstad en eigenlijk ook van een voorspoedige economische ontwikkeling van het land als geheel. Als de economische ontwikkeling van de Randstad geen strobreed in de weg zou worden gelegd, zou immers het hele land daarvan profiteren. Spreiding van welvaart zou dan als vanzelf optreden. Zou daarentegen ingezet

worden op een afremming van de groei van de Randstad, dan resteerde slechts een verdeling van armoede. Het land zou in de internationale economische strijd door spreiding niet genoeg kunnen concurreren. Bovendien was er in de Randstad ruimte genoeg. Daar kon moeiteloos vijf keer de Parijse agglomeratie worden ingepast, bij elkaar vijftien miljoen mensen, en dan zou nog een enorme ruimte overblijven, aldus Luning Prak (1960).

#### Herverdeling over Nederland

##### *Doelmatig én rechtvaardig*

In de Zesde nota inzake de industrialisatie in Nederland uit 1958 legde de regering haar standpunt op tafel. Gekozen werd voor spreiding, maar dan via stimulerende maatregelen, eigenlijk dus net zoals het sinds 1949 gevoerde industrialisatiebeleid geacht werd te werken. Wel werd dit instrumentarium verzaaid en moest het, geografisch gezien, veel ruimer worden ingezet. Alle gebieden die over de periode 1951-1955 waren geconfronteerd met een negatief migratiesaldo van meer dan 6 promille per jaar kregen van de regering de status van *probleemgebied*. Dit leidde tot een drastische vergroting van de regio's die voor het instrumentarium van het regionaal beleid in aanmerking kwamen. Alle regio's gezamenlijk besloegen nu ongeveer eenderde van het land, ruwweg een verdrievoudiging van het areaal ten opzichte van de voorafgaande beleidsperiode.

In 1960 nam de regering in de Eerste Nota over de ruimtelijke ordening haar positie in ten aanzien van de suggestie van de RNP en het CPB om scherpere middelen in te zetten voor een andere verdeling van bevolking en activiteiten over het land. De regering was voorstander van selectieve vestiging. Echter, er werd geconcludeerd dat de mate van congestie in het westen van het land niet zo groot was dat gegrepen diende te worden naar prohibitieve en restrictieve middelen.

De Randstad werd gezien als de belangrijkste groeipool van het land. Maar alle economische activiteiten die niet direct waren aangewezen op de kenmerkende vestigingsplaatsfactoren van dat gebied, zouden voor decentralisatie in aanmerking komen. *Poortfunctie* was het concept dat de regering als criterium wilde hanteren, eigenlijk de eerste keer dat het *mainport* concept in een beleidsnota opduikt (de term *mainport* zou in de Vierde Nota van 1988 geïntroduceerd worden). Poortfunctie hield in dat voor spreiding vooral die bedrijven in aanmerking kwamen die niet strikt gebonden waren aan diep vaarwater. De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1957 had de verwachting doen ontstaan dat het volume van het handelsverkeer in Europa enorm zou gaan toenemen. De ligging van Nederland aan de monding van een aantal rivieren, met de Bondsrepubliek als achterland, zou ertoe leiden, zo luidde de verwachting, dat het land zou gaan uitgroeien tot dé toegangspoort van Europa. Het werd daarom van het grootste belang gevonden gebieden in het Westen in reserve te houden voor havengebonden bedrijven. Door allerlei stimulerende maat-

regelen, zoals de aanleg van bedrijfsterreinen en goede verbindingen, zouden bedrijven die in principe voor decentralisatie in aanmerking konden komen naar elders kunnen worden gelokt. Het selecterende effect zou volgens de regering bereikt moeten worden door stimulerende maatregelen in de *probleemgebieden* en *ontwikkelingskernen* in Overig Nederland, beide reeds aangewezen in de twee jaar eerder, in 1958, uitgebrachte Zesde Industrialisatienota.

Voor de regering bestond het land vanaf dat moment uit drie delen: de *Randstad Holland* als belangrijkste groeipool van het land, een aantal aan de buitenkant daarvan gelegen *uitstralingsgebieden* (waar uiteindelijk, maar dan zitten we al in de jaren zeventig, de meeste groeikernen gerealiseerd zouden worden) en tenslotte de meer in de periferie gelegen *probleemgebieden*. Duidelijk blijkt hieruit het compromiskarakter van de Eerste Nota. De regering zocht een balans tussen *efficiency* en *equity*, tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Harde maatregelen om invulling te geven aan het spreidingsconcept, werden niet genomen. Weer wees de regering prohibitief werkende maatregelen (vestigingsvergunningen, investeringsheffingen) van de hand. Niettemin sprak de Eerste Nota de verwachting uit dat het onderscheid tussen het Westen en Overig Nederland zou vervagen. En inderdaad, als na de crisisjaren van 1957 en 1958 de economie zich weer voorspoedig gaat ontwikkelen, delen ook de landsdelen buiten het Westen van het land meer dan voorheen in de groei. In de loop van de jaren zestig werden de verschillen in economisch opzicht tussen de delen van het land geringer, terwijl tegelijkertijd de welvaart enorm toenam (Bartels & Van Duijn 1981: 145 e.v.). Zowel qua loonontwikkeling als wat betreft de werkloosheid begonnen de regio's van Nederland naar elkaar toe te groeien (dit zou in 1970 uiteindelijk leiden tot een inperking van het regionaal beleidsinstrumentarium). Omdat het met Overig Nederland aan het begin van de jaren zestig al een stuk beter ging, werd de notie van *probleemgebieden* ingeruild voor het optimistischer klinkende *stimuleringsgebieden*.

#### *Tien procent van de bevolking moet verhuizen*

Ging de welvaart buiten de Randstad vooruit, de *ongelijke* verdeling van de bevolking over het land verminderde nauwelijks, al waren de voorspellingen over enorme migratieoverschotten in het westen van het land niet bewaarheid. Nog steeds verhuisden mensen naar het Westen, maar doordat ook de migratie vanuit de Randstad naar bijvoorbeeld Gelderland en Noord-Brabant fors was toegenomen, kwam er meer evenwicht tussen de migratiestromen. Het steeds groter wordend ruimtegebruik per inwoner en de verwachting dat het inwonertal van het land enorm zou groeien (van 12,5 miljoen inwoners in 1966 tot ongeveer 20 miljoen in 2000) leidden echter toch tot de veronderstelling dat de congestie in het westen van het land, ook zonder vestigingsoverschotten, gigantisch zou toenemen. Het probleem werd op indringende wijze in 1966, in de Tweede Nota, naar voren gebracht. Hierin werd een lijn dwars door Nederland getrokken, de befaamde *A-A-lijn* (befaamd omdat deze lijn jarenlang in discussies over de inrichting van het land gebruikt zou gaan worden). Ten zuiden van Alkmaar-Arnhem zou de bevolkingdichtheid tot het jaar

2000 oplopen tot 900 inwoners per vierkante kilometer. Daarboven zou echter sprake zijn van slechts 300 inwoners per vierkante kilometer. Volgens de regering moest daarom gestreefd worden naar een verregaande *spreiding* van bevolking uit het westen van het land naar elders, met name naar het noorden van het land en het zuidwesten (Zeeland). De taakstelling ten aanzien van deze nationale *overloop* bedroeg maar liefst twee miljoen inwoners, tien procent van de bevolkingsomvang die het land volgens de prognoses in 2000 zou kennen. Hoe dit moest gebeuren was en bleef een raadsel. Hier regeerde kennelijk de idee van het ruimtelijk plan dat zichzelf realiseert.

#### *Provinciale besturen aan de tekentafel*

De vraag hoe een ander spreidingspatroon van de bevolking over het land tot stand zou kunnen worden gebracht, was voor provinciale besturen buiten het Westen geen onderwerp om van wakker te liggen. Ook bij hen overheerste de gedachte dat dit als vanzelf zou plaatsvinden. Zij begonnen druk te schetsen aan de ruimtelijke structuur van de eigen provincie en de positionering van hun territoire in nationaal verband. Het bestuur van Noord-Brabant pleitte in 1959 voor een uitbreiding van de Zuidvleugel over het westelijke deel van de provincie. In West-Brabant was genoeg ruimte om te voorzien in het veronderstelde tekort aan woningbouwlocaties in het zuiden van Zuid-Holland. Ook konden in dit gebied nieuwe havens worden aangelegd, als overloopgebied voor het Nieuwe Waterweggebied. Kortom, de Randstad diende zich in zuidoostelijke richting uit te breiden, hetgeen Noord-Brabant onderdeel zou maken van het *Nieuwe Westen*.

Het bestuur van Overijssel zette zich omstreeks 1960, aanvankelijk in een-drachtige samenwerking met dat van Gelderland, in voor een ander model (Gelderland zou uiteindelijk de kaarten zetten op Apeldoorn, Overijssel ging voor Zwolle en Deventer). Gepleit werd voor een nieuwe grote *conurbatie* in het stroomgebied van de IJssel. Inspiratie werd ontleend aan de opkomende discussie over een *spreiding der rijksdiensten* uit de residentie naar gebieden die niet te lijden hadden van ruimtelijke congestie. Volgens de *IJsselvalleigedachte* was in Oost-Nederland genoeg ruimte om een spiegelbeeld van de Randstad tot ontwikkeling te brengen. De grote conurbaties in het westen van het land zouden via stedelijke diagonalen kunnen worden verbonden met een nieuwe *conurbatie* in de IJsselvallei. Zo zou een Nederlandse *steden-vierhoek* kunnen ontstaan.

Het bestuur van Noord-Holland ging ervan uit dat de probleemgebieden in het noorden van de provincie zouden profiteren van de uitstraling van de Randstad. Dit gebied, dat toen tot het Noorden des Lands werd gerekend, zou via een aantal *stepping stones* (vooral Alkmaar zou als *springplank* gaan fungeren, zo werd verwacht), tot ontwikkeling worden gebracht. Bij Den Helder kon in de Waddenzee een nieuwe zeehaven tot ontwikkeling worden gebracht. Zo kon vanuit twee richtingen het achtergebleven deel van de provincie worden opengelegd. Het betoog laat zich lezen als een militaire verovering van territoire.



Ook in de noordelijke provincies werden, in het kielzog van de Tweede Nota, allerlei spannende plannen opgesteld, met als aanname dat 750.000 mensen (de taakstelling van de Tweede Nota) naar dit landsdeel zouden verhuizen. In Friesland werd verwacht dat zich een grootschalige *stedengroep* zou gaan ontwikkelen. Tussen de steden zouden zich als gevolg van de *gebundelde deconcentratie* verschillende *verstedelijkte zones* gaan vormen. Een tweede dijk door het IJsselmeer zou de overloop uit het westen van het land verder kunnen stimuleren. Friesland zou zo dichterbij de Randstad komen te liggen, ja, ook deel van de Randstad kunnen worden! In Groningen werd verwacht dat de provinciehoofdstad zou uitgroeien tot een zeer omvangrijke, *gelede sectorenstad*, waarvan de verschillende delen zich in uitstralingsgebieden zouden voortzetten. De Twentse steden zouden zich ontplooiën tot een heuse *stedenband* en Arnhem zou zich ontwikkelen tot een omvangrijke *tripelstad*, een stad met drie vleugels die diep de omliggende regio zouden binnendringen.

#### *Spreading in de overtreffende trap*

Kortom, de gecombineerde werking van twee metaforen, *uitstraling* van de Randstad en *spreiding* van bevolking en bestaansbronnen over het land, had de gedachte post doen vatten dat de ruimtelijke inrichting van Nederland tot op grote hoogte maakbaar is. In de conceptvorming werden bruggen geslagen tussen de verschillende delen van het land. Ruimtelijke schalen werden gebroken, blikken werden verruimd, nieuwe ruimtelijke posities werden ingetekend. Verbale metaforen en ruimtelijke beelden buitelden over elkaar heen. De groei-verwachtingen waren dusdanig glorieus dat er ruimte leek te zijn voor alle ideeën en ruimtelijke plannen. Het jaar 1972 leek een mijlpaal te gaan worden in de geschiedenis van het spreidingsconcept. Toen formuleerde de regering een reeks van voorstellen om het probleem van congestie in het westen van het land krachtiger te gaan bestrijden. Een nieuw, ambitieus programma voor een verdere spreiding der rijksdiensten werd aan het parlement aangeboden (vanaf de eerste helft van de jaren zestig waren al verschillende rijksdiensten verplaatst, aanvankelijk enkel naar de zogeheten halfwegzone, halverwege de Randstad en de periferie; veel instellingen kwamen zo in Apeldoorn terecht). De stad Groningen zou de *Tweede Schrijftafel* van het land gaan worden.

Nog belangrijker was dat bij het rijk de opvattingen over het concept *selectieve groei* begonnen te verschuiven. Dit concept werd al in de Eerste Nota van 1960 gebruikt, maar daar gekoppeld aan louter positieve instrumenten. Scherpere middelen werden toen nog resoluut van de hand gewezen. In 1972 achtte de regering (een confessioneel-liberaal kabinet overigens) de situatie dusdanig nijpend, dat een stelsel van heffingen en zelfs vestigingsvergunningen voor vooral het westen van het land in het vooruitzicht werd gesteld. De tijd was nu rijp voor directe interventies in ondernemersbeslissingen, zo vond men.

De verwachting dat de werkgelegenheid zich explosief zou ontwikkelen, bleek echter al snel een illusie te zijn. Er diende zich hierdoor een netelig probleem aan. Op het moment dat de regering, met het oog op de ontlasting van de Rand-

stad, overwoog om een zwaarder accent te gaan leggen op *push*factoren, werden de beleidsvoornemens ingehaald door de maatschappelijke realiteit. Om een *bon mot* uit de late jaren vijftig te memoreren: in plaats van gespreide welvaart dreigde verdeelde armoede.

#### *Van rechtvaardig naar doelmatig*

##### *Geen grote verhuisbewegingen meer*

Zelden zijn de bakens van de ruimtelijke ordening zo snel en zo ingrijpend verzet als in de eerste helft van de jaren zeventig. Dat bleek al uit de eerdere delen van deze studie, maar het geldt ook voor de verhouding tussen de verschillende regio's in den lande. Het rijk gooit met de Oriënteringsnota uit 1973 de zaken over een andere boeg. Daarin werd een reeks argumenten opgevoerd tegen nationale spreiding. Spreiding, zo luidde de beleidsdoctrine vanaf de jaren vijftig, zou goed zijn voor de ruimtelijke inrichting van het Westen, want daardoor zou het beter lukken om open ruimten in stand te houden. Nu werd de leidende gedachte dat spreiding slecht uitpakt voor de kwaliteit van de inrichting van het Noorden. In vergelijking tot grote delen van Europa is de bevolkingsdichtheid aldaar reeds behoorlijk hoog. Een sterke vermindering van de dichtheidsverschillen tussen de landsdelen in Nederland werkt een landschappelijke en stedenbouwkundige nivellering in de hand. De specifieke urbane functies van het westen van het land en de recreatieve functies van de minder dicht bevolkte landsdelen worden hierdoor aangetast, zo stelt de Oriënteringsnota. Bovendien kan, als het gaat om een ruimtelijk rechtvaardige verdeling van welvaart, het stimuleringsinstrumentarium niet beperkt blijven tot het noordelijke *stimuleringsgebied* en het *herstructureringsgebied* in Zuid-Limburg (dat deze status heeft gekregen als gevolg van de mijnsluitingen). Met name in de stadskernen en oude wijken van de grote steden is sprake van kwalitatieve tekorten en van grote sociale vraagstukken (Oriënteringsnota 1973: 42-43).

Er treden met andere woorden veranderingen aan twee kanten op. Het eigene van Overig Nederland krijgt meer aandacht, waardoor niet langer meer gestreefd wordt naar het kopiëren van het verstedelijkingspatroon zoals dit in het Westen kan worden aangetroffen. Daarnaast treden allerlei problemen in het Westen steeds meer op de voorgrond. De conclusie is dat de verhouding tussen inrichtingsbeleid (het beleid van toepassing op de dichterbij bevolkte delen van het land, ruwweg ten zuiden van de A-A-lijn) en het spreidingsbeleid aan een heroverweging toe is.

Ook provinciebesturen zijn om. In het Noorden zit men niet meer te wachten op uitbundige bevolkingsgroei (Zonneveld 1991a: 180). Migratieoverschotten vormen een belasting voor het milieu en zijn derhalve niet langer meer wenselijk. Niet kwantitatieve groei is belangrijk, wel de instandhouding van overzichtelijke, herkenbare samenlevingsverbanden, zo staat bijvoorbeeld in een structuurschets voor Friesland uit 1973. Maar een voortgaande stimulering van de economische ontwikkeling wordt nog steeds wenselijk gevonden. Voor de eigen bevolking moeten wel voldoende bestaansmogelijkheden aanwezig zijn.

#### *Geen spreiding, maar wel stimulering*

In de tweede helft van de jaren zeventig kristalliseert zich een nieuw beeld van de ruimtelijke inrichting van het land uit. Het rijk brengt de Verstedelijkingsnota uit en de provincies komen met nieuwe streekplannen. Van dan af wordt veel minder uitgegaan van de maakbaarheid van Nederland, van de verwachting dat de overheid een omvangrijke herverdeling van bevolking en economische activiteiten kan bewerkstelligen. Ook de noodzaak was veel minder. De bevolkingsgroei verliep immers minder explosief dan in de jaren zestig verwacht werd. De operatie gericht op een *spreiding der rijksdiensten* werd weliswaar opgestart, maar kon daarbij wel rekenen op een toenemend verzet van de gemeente Den Haag en de provincie Zuid-Holland. De regering erkende in 1975 dat van een spanning op de Haagse arbeidsmarkt geen sprake meer was, integendeel, de werkloosheid begon sterk te stijgen. Hiermee kwam een argument voor de spreiding der rijksdiensten te vervallen. De verstedelijkingsdruk in het westen bleef echter hoog en dus ook de druk op het Groene Hart. Daarbij kwam dat er toezeggingen waren gedaan aan besturen in het Noorden van het land. Het idee van de spreiding werd niet verlaten, wel werden in de Verstedelijkingsnota (1976) de spreidingsstaakstellingen omlaag gebracht en over een langere periode uitgesmeerd. Het inrichtingsbeleid voor de Randstad bleef zo nog gekoppeld aan het ruimtelijk-economisch beleid voor het land als geheel (Faludi & Van der Valk: 1994). Een ander beleidsinstrument werd ook afgezwakt, namelijk de Selectieve Investeringsregeling, gericht op het via heffingen afremmen van bedrijfsinvesteringen in vooral de Randstad. Toen deze regeling, na verwoede debatten in het parlement, uiteindelijk in 1975 zijn definitieve vorm kreeg, was de hoogte van de heffingen drastisch omlaag gebracht ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Hoewel door dit alles het spreidingsconcept steeds meer uit beeld verdween, betekende dit nog geen beëindiging van het stimuleringsbeleid, integendeel zelfs. In 1972 was door de regering uitgesproken dat op termijn alleen nog de gebieden met de meest hardnekkige economische problemen ondersteuning zouden krijgen: het Noorden en de voormalige mijngebieden in Zuid-Limburg. In het verdere verloop van de jaren zeventig vond echter weer een aanzienlijke versterking van het stimuleringsbeleid plaats, die werd ingegeven door de mate van werkloosheid in bepaalde regio's. Onder het centrumlinkse kabinet-Den Uyl ging steeds grotere bedragen om in dit stimuleringsbeleid. Het feit dat ook de grote steden in het westen van het land, haarden van een sterk stijgende werkloosheid, vanaf 1977 werden aangemerkt als een soort van probleemgebieden vormde eigenlijk de grootste aardverschuiving.

Tot de vroege jaren tachtig werd gepoogd een bepaalde mate van solidariteit met de zwakste regio's in stand te houden. Naast deze doelstelling van ruimtelijke rechtvaardigheid is zich echter ook steeds meer het streven naar doelmatigheid gaan manifesteren, een ontwikkeling die geleidelijk de overhand krijgt. Uiteindelijk wordt openlijk erkend dat regionaal beleid gekenmerkt wordt door een spanningsverhouding tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Een logi-

sche gevolgtrekking is dat in 1982 de Selectieve Investeringsregeling buiten werking wordt gesteld. In de Structuurschets Stedelijke Gebieden uit 1983 (Deel a 1983: 7) wordt definitief afscheid genomen van spreidingsdoelstellingen: 'Er is geen aanleiding om te streven naar belangrijke wijzigingen in de verdeling van bevolking over de landsdelen.' Voor de periode na 1990 werd zelfs als doelstelling geformuleerd dat in de Randstad een vestigingsoverschot dient te ontstaan. Symbolisch was een besluit dat reeds twee jaar eerder genomen was: werklozen die naar de Randstad wilden verhuizen, konden weer op financiële ondersteuning rekenen, net als gedurende het grootste deel van de jaren vijftig. Voor de onderlinge verhouding tussen de regio's van Nederland deed het er dan niet zoveel meer toe dat in de loop van de jaren tachtig weer een extensivering van het instrumentarium optrad (Bartels & Van Duijn 1981: 109 e.v.). Geen enkele regio in Nederland kon nog langer rekenen op overheveling van groeikrachten uit het Westen. In bepaalde opzichten was de situatie zelfs omgekeerd. De Randstad moest immers op termijn weer vestigingsgebied worden. De Structuurschets Stedelijke Gebieden (1983) introduceert een nieuwe slogan: *regio's op eigen kracht*. Groeibevordering in plaats van groeiverdeling is nu het beleidsdoel. De implicatie is dat niet langer meer sprake kan zijn van regio's die drijven op Haagse krachten. Het zelforganiserend vermogen van regio's komt hiermee op de voorgrond te staan: 'de eigen mogelijkheden van een regio vormen het eerste richtsnoer voor de uitwerking van het beleid.' (Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990, 1985: 13).

#### *De Randstad als nationale groeipool, maar ook spreiding*

##### *Een nieuw nationaal ruimtelijk structuurbeeld*

De Derde Nota over de ruimtelijke ordening stond nog in het teken van een ruimtelijke driedeling van het land: de Randstad, de uitstralingsgebieden, waar de *overloop* uit de Randstad zich concentreerde, en de spreidingsgebieden verder weg. De Vierde Nota, uit 1988, introduceert een nieuw beeld. In het vorige deel is aangegeven hoe in de tweede helft van de jaren tachtig de Rijksplanologische Dienst heeft gewerkt aan de definiëring van een nieuwe rol voor zichzelf en dus ook aan een nieuwe inhoud van nationaal ruimtelijk beleid. Het was de liberale minister Winsemius (1982-1986) die er bij de RPD op aandrong prioriteit te geven aan herkenbare, politiek relevante onderwerpen (Siraa, Van der Valk & Wissink 1995: 142). Omdat de ontwikkeling van de economie, vanwege de recessie, toentertijd een cruciaal thema leek te zijn, begon de dienst sterk ruimtelijk-economisch te denken. Feitelijk betekende dit dat de RPD een nieuwe doelstelling aan de nationale ruimtelijke ordening toevoegde, namelijk 'ruimtelijk concurrentievermogen'. Als gevolg hiervan waren vrijwel alle nieuwe planconcepten van de in 1988 uitgebrachte Vierde Nota ruimtelijk-economische concepten. Het denkschema Het Westen en Overig Nederland heeft volgens deze nota zijn geldigheid definitief verloren. Het gaat namelijk niet langer meer om de verhouding tussen de verschillende regio's van het land, maar om de verhouding tussen Nederland en Europa. In het nieuwe denkschema is het westen van Nederland, de Randstad, de nationale groeipool en tegelijk onderdeel van

een groot, omvangrijk economisch kerngebied, de *Stedenring Centraal Nederland*. In de Randstad liggen de twee *mainports* van het land, de Rotterdamse haven en Schiphol, die fungeren als twee knooppunten in de internationale transportnetwerken. Van hieruit waaiert een stelsel van *hoofdtransportassen* uit. De ruitelijk-economische hoofdstructuur van het land wordt voorts gedragen door een aantal *stedelijke knooppunten*.

#### *Poortfunctie: een repeterende innovatie*

Hiermee keert vrij plots het concept ‘poortfunctie’ uit de late jaren vijftig en de jaren zestig terug. Volgens dit concept vormt Nederland, dankzij de ligging, één van de belangrijkste toegangspoorten tot het continent. Dit concept leidde in de jaren zestig tot een groot aantal plannen voor de uitbreiding van havengebieden en de aanleg van compleet nieuwe zeehavens. De vraag naar nieuwe havenarealen bleek echter tegen te vallen. De opgespoten zandvlaktes bij Amsterdam en in de Eemsmond bleven leeg. In de loop van de jaren zeventig worden de meeste plannen in archieven opgeborgen, ook omdat uitbreiding van havens politiek op steeds grotere bezwaren stuitte, met name vanuit het oogpunt van milieukwaliteit. De makers van de Vierde Nota hebben dus eigenlijk het concept van de poortfunctie voor een tweede keer uitgevonden, hoewel niet op eigen kracht. Achter het concept gaan krachtige belangengroepen schuil (zie Van Duinen 2004). Het concept gaat vergezeld van twee andere planconcepten, die in advertenties niet zouden misstaan: *Gateway to Europe* en *Nederland-Distributieland*.

Bij de introductie van het concept in de Vierde Nota stuitte het op geringe bezwaren uit de hoek van de milieubeweging, maar dit zou anders worden toen het concept vertaald ging worden in allerlei plannen voor de uitbreiding van zowel de Rotterdamse haven (de Tweede Maasvlakte) als van Schiphol (een vijfde baan, aanvankelijk milieubaan geheten, om nog maar even te wijzen op het gebruik van retoriek in beleid). Van Duinen laat zien dat toen het concept aan het einde van de jaren tachtig in meer vakmatige, wetenschappelijke debatten werd geïntroduceerd, het meer een logistiek concept betrof. De ontwikkeling van zeehavens werd in verband gebracht met infrastructurele en logistieke netwerken en informatiestromen, nodig om logistieke processen te beheersen. *Poortfunctie* was hiermee een soort van netwerkconcept dat grote delen van Nederland overspande. Uiteindelijk, in de jaren negentig, krijgt het concept vooral een fysieke invulling, gericht op uitbreiding van de mainports en (in het geval van de Rotterdamse haven) de realisering van een nieuw goederenspoor richting Duitsland. De parallel dringt zich op met de jaren zestig, toen de fysieke uitbreiding van havenareaal de voornaamste consequentie was van het toen heersende poortconcept.

#### *De Stedenring*

Het concept van de Stedenring Centraal Nederland is vrijwel geruisloos opgenomen in het planologische *discourse* van de jaren negentig. Het concept hing in feite al lang in de lucht. Criticasters van het nationale spreidingsbeleid hadden

reeds in de jaren zeventig aangegeven dat economische activiteiten die uit de Randstad vertrokken, niet naar de randen van het land gingen, zoals het beleid graag wilde, maar ongeveer halverwege bleven hangen, vooral in Noord-Brabant en Gelderland. Dit gebied werd als de halfwegzone aangeduid (zie bijvoorbeeld Lambooy & Huizinga 1977).

Het Stedenringconcept is vooral door toedoen van economisch-geografen in de Vierde Nota terecht gekomen. Bij het maken van de Vierde Nota maakte Egbert Weever veel indruk, met zijn betoog dat Nederland na de Tweede Wereldoorlog, dankzij verbetering van de infrastructuur en als gevolg van de toename vanele indeling Randstad-Overig Nederland is niet meer adequaat om deze situatie te beschrijven. Het begrip *urban field* is beter van toepassing, zo stelde Weever, geïnspireerd door Amerikaanse onderzoekers uit de jaren zestig als Friedmann & Miller (1965). In de zogenoemde dummies van de Vierde Nota werd aanvankelijk ook deze term gebruikt. Uiteindelijk werd echter de voorkeur gegeven aan het meer aan de normale taal van ruimtelijke ontwerpers appellende concept van de Stedenring Centraal Nederland. Tijdens de finale besluitvorming rond de Vierde Nota opperde het ministerie van Economische Zaken, dat het concept overigens wel omarmde (in tegenstelling tot het stedelijk knooppunt), dat de aanduiding Centraal Economisch Netwerk een betere term zou zijn, iets waar dit ministerie geen ongelijk in had (Zonneveld 1992: 36). *Stedenring* is meer een vormconcept, terwijl het te doen was om de ruimtelijke structuur van de Nederlandse economie. Stedenring werd het echter. Daarin werd de nodale structuur gedragen door stedelijke knooppunten en de communicale structuur door hoofdtransportassen, die prioriteit zouden moeten krijgen bij het oplossen van knelpunten. Deze twee deelconcepten waren instrumenteel bedoeld, als principe voor de allocatie van overheidsmiddelen. Dit was oorspronkelijk niet de bedoeling van het Stedenringconcept. Dat was in feite niet meer dan een perceptie van de nationale ruimtelijk-economische structuur. Het stuitte dan ook op weinig weerstand, een enkel tegengeluid daargelaten (zoals Van der Laan 1994 die het concept bestreed omdat het niet aansloot bij de feitelijke woon-werkrelaties, iets waar het concept dus helemaal niet over ging).

#### *Strijd om een concept*

In de sfeer van verstedelijking nam de Vierde Nota het concept van het stads-gewestconcept over uit de Derde Nota, maar nu geïnterpreteerd als compacte stad. Daarnaast werd een nieuw stedelijk concept geïntroduceerd, het *stedelijk knooppunt*. Dit had primair de bedoeling de positie van de steden in de internationale concurrentie te versterken. In wezen ging het erom een schaa sprong in de hiërarchie van kernen te bereiken en wel door een concentratie van dienstverlenende bedrijven en voorzieningen. Sturing van overheidsinvesteringen in de verzorgende sfeer zou moeten dienen als prikkel voor de markt (Vierde Nota; Deel a 1988: 94-95). De aanname was derhalve dat private investeringen zouden volgen op publieke investeringen. Dus andermaal ging het om sleutelen aan de ruimtelijk-economische structuur van het land via een voorwaarden-

scheppend beleid, om een (toen) obsoleete terminologie te gebruiken. Om de idee van sturing overeind te houden moest het aantal knooppunten beperkt blijven, tot in eerste instantie negen. In deze steden of stedelijke regio's zou het vestigingsklimaat worden gestimuleerd door kwaliteitsverbetering van de voorzieningen, telecommunicatie en de bereikbaarheid. Het concept bleek echter niet in staat zijn eigen selectiviteit in stand te houden (Witsen & Zonneveld: 1996). Er ontspon zich een nationaal debat over steden die net buiten de boot dreigden te vallen. Waarom bijvoorbeeld Tilburg en Leeuwarden niet en Eindhoven en Groningen wel? Verschillen verdragen zich slecht met de Nederlandse cultuur van gelijkheid. Een uitgebreide lobbycampagne bracht het aantal knooppunten op dertien. Om nog een zekere mate van selectiviteit in stand te houden, werden in de uiteindelijke versie van de Vierde Nota stedelijke knooppunten onderscheiden op drie niveaus: (inter)nationaal, euroregionaal en regionaal. Tot de laatste categorie werden de knooppunten gerekend die uit het lobbyproces afkomstig waren: Leeuwarden, Zwolle, Breda en Tilburg. Aanwijzing van de knooppunten kan worden gezien als een compromis, alweer, tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Als criterium voor aanwijzing gold namelijk ook evenwichtige spreiding over het land. Het is vooral hierom dat de Vierde Nota door sommigen wordt gezien als een voortzetting van het aloude spreidingsbeleid (bijvoorbeeld Frieling 1995).

Als gevolg van de uitbreiding van het aantal stedelijke knooppunten verloor het concept veel van zijn kracht, voorzover daar bij de introductie al sprake van was (zie ook Zoete 1997). Bij tussentijdse beleidsevaluaties bleek dat het concept nauwelijks doorwerkte in het bedrijfsleven (Buck Consultants 1995). De sturende werking van overheidsinvesteringen bleef in hoofdzaak beperkt tot – opmerkelijk genoeg – het ministerie van Economische Zaken, opmerkelijk omdat dit ministerie zich bij het maken van de Vierde Nota op het standpunt stelde dat in een beleidsnota zo min mogelijk moest worden vastgelegd. De overheid moet reageren op de markt en niet van tevoren beslissen hoe deze zich zal ontwikkelen. De overheid kan de ontwikkeling van de markt namelijk niet goed overzien. Door de introductie van stedelijke knooppunten worden er te weinig gebieden door de overheid gestimuleerd (Korthals Altes 1995: 130). Tegen deze achtergrond was het verrassend dat een nieuwe nota over regionaal-economisch beleid een stimuleringsregeling bevatte die enkel gold voor stedelijke knooppunten (Regio's zonder grenzen 1991). Lang is deze regeling echter niet van kracht geweest. In een nieuwe beleidsnota (Ruimte voor regio's 1995) werd al weer afstand genomen van deze regeling. Het concept stedelijk knooppunt is, met dit alles, nimmer een *winner* geweest. Het is een voorbeeld van een instrumenteel concept dat nooit echt goed door beleidsinstrumenten geschraagd werd, nog afgezien van de vraag of gebiedsaanwijzing als het gaat om stimulering van economische ontwikkeling wel kan. Opmerkelijk is dat één van de felste tegenstanders van gebiedsaanwijzing, het ministerie van Economische Zaken, later zelf hiervoor zou kiezen. Het betreft hier dan het uit 2004 stammende concept van de *economische kerngebieden*. Opvallend is dat de relatie tussen het stedelijk knooppunt en het stadsgewest altijd in nevelen gehuld

gebleven is. Bij de behandeling van de Vierde Nota in de Tweede Kamer destijds werden hierover meerdere malen vragen gesteld (Korthals Altes 1995). Deze kennelijk onduidelijke relatie tussen een ruimtelijk en een ruimtelijk-economisch concept is overgegaan op de concepten *economisch kerngebied* en het *stedelijk netwerk*, sleutelconcepten in de huidige Nota Ruimte.

### Corridors en schakels: elke regio het middelpunt van de wereld

#### Grenzen uit beeld

Het nationaal ruimtelijk beleid is in de jaren negentig gedomineerd geweest door de Vierde Nota Extra, eerst door de opstelling ervan, later door de actualisatie, in combinatie met het voorlopig negeren door de regering van de oproep aan een nieuw beleidskader (een nieuwe ruimtelijke nota) te werken. Conceptuele ontwikkelingen op lagere schaalniveaus stonden echter niet stil. Het ruimtelijk-economisch denken dat de Vierde Nota tentoon heeft gespreid en dat door het klassieke verstedelijkingsbeleid van de VINEX wat uit beeld was verdwenen, blijkt buiten het ministerie van VROM opgepakt te worden. De oriëntatie op Europa en het nadenken over de positie van Nederland en Nederlandse regio's in Europees verband sloegen aan. Er is sinds het verschijnen van de Vierde Nota in 1988 bijna geen provinciaal plan (streekplan, omgevingsplan) verschenen zonder analyse van de positie van de provincie in wijder verband. Daarvoor was dit uitzonderlijk.

Onmiskenbaar speelde bij dit alles het project Europa 1992 een grote rol. Dit geesteskind van de voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, was gericht op het slechten van de binnengrenzen binnen de Europese Unie. Onverwachts gebeurde er met de grenzen in Europa nog iets anders. Het voormalige Oostblok viel uiteen, met als dramatisch hoogtepunt de val van de Berlijnse Muur in 1989. Door de Duitse eenwording schoof de grens van de Europese Unie plots een paar honderd kilometer op en kwam hij bij Polen te liggen. Het langetermijnperspectief van een veel grotere Europese Unie diende zich aan.

De nieuwe Europese politieke en ruimtelijke configuratie kreeg invloed op de inhoud van ruimtelijke plannen in Nederland. Dit betrof niet het beleid voor de stedelijke gebieden en de relatie stad-land, dat in de jaren negentig maar nauwelijks van zijn plaats kwam. Het ging wel op voor het ruimtelijk denken, voor het denken over de positie van land en regio in wijder verband, te omschrijven als positionering. Aan het begin van de jaren negentig zijn de ruimtelijke beelden in het algemeen nog betrekkelijk rudimentair. Er worden ruimtelijke concepten over Nederland en Europa uitgerold, waaruit blijkt, om maar eens twee voorbeelden te noemen, dat de ontwikkeling van Hengelo en Enschede wel degelijk heeft te maken met Berlijn en Zwolle en Groningen relaties hebben met Scandinavië. Vooral het *corridor* concept is debet aan dit denken. De corridor is een lineair concept dat, om het plastisch te zeggen,

vrijwel eindeloos kan worden uitgerekt. In een Europese studie van de Rijksplanologische Dienst van het begin van de jaren negentig (RPD 1991a) wordt uiteengezet dat een corridor kan gezien worden als een keten van deelgebieden, van schakels. Binnen de schakels en tussen in elkaars nabijheid gelegen schakels kan sprake zijn van intensieve relaties, zonder dat dergelijke relaties zich over de volle lengte van een corridor uitstrekken. Wordt de corridor daarentegen als een soort van functionele eenheid opgevat, dan hebben alle plekken binnen zo'n corridor een relatie met elkaar, wat vooral tot uitdrukking komt in fysieke stromen, zo is de verwachting. In dit denken hebben Berlijn en verderop Warschau een relatie met Hengelo-Enschede en Zwolle met Helsinki.

Het corridorconcept, al behandeld in het deel over de structuur van de stad, keert dus in dit hoofdstuk terug. Nu gaat het niet om de ruimtelijke neerslag daarvan, ook wel aangeduid als de corridor als verstedelijkingsas, maar om de corridor als economische ontwikkelingsas of, meer nog eigenlijk, om de corridor als *denkas*. Het gaat immers in hoge mate om intellectuele exercities, want dat is positionering. Het zijn echter wel exercities met niet geringe fysieke implicaties als het ligt aan de bedenkers van de betreffende concepten. Verbonden aan vrijwel alle grootschalige positioneringsconcepten die in de loop van de jaren negentig beginnen te circuleren, zitten claims voor de aanleg van nieuwe infrastructuur, soms zware infrastructuur. Met dit hoofdstuk zitten we dan ook middenin wat ook wel wordt aangeduid als een infrastructuurdiscours (Richardson 1997; Hajer 2000), een discours waarbinnen infrastructuur als determinant wordt gezien voor ruimtelijke en economische ontwikkeling en derhalve in beleid een hoge prioriteit moet krijgen (voor een samenvatting van de internationale kritiek op dit soort aannames zie Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter 2003).

Het debat over de relaties tussen de regio's in Nederland ging voorheen over de spreiding van welvaart, werkgelegenheid en bevolking over het land. Van de rijksoverheid werd verwacht dat deze zich, vooral met behulp van subsidies, zou inzetten voor andere spreidingspatronen, voor herverdeling. Het zijn opvattingen die goed aansloten bij de toenmalige verzorgingsstaatarrangementen. Met de jaren negentig verschuift dit. Het nieuwe concept *regio's op eigen kracht* is hier de uitdrukking van. De stelling vanuit de regio's van Nederland is dat dit niet het einde van betrokkenheid van het rijk bij ruimtelijk-economische ontwikkeling inhoudt. Om de 'sterke punten' van een regio, haar regionale potenties, optimaal te benutten is soms/vaak stimulering nodig. Om deze stelling kracht bij te zetten, opereren provinciale besturen niet afzonderlijk, maar in groepen, in een constellatie van landsdelen. De Deltametropool, de banier waaronder zich twaalf overheden schaarden (vier provincies, vier Kaderwetgebieden en vier gemeenten), is hier een voorbeeld van. In de nu volgende paragrafen komen, met de wijzers van de klok mee, de drie landsdelen buiten de Deltametropool aan de orde. Dit hoofdstuk eindigt met een analyse van de positiebepaling van het rijk.

## De Noordelijke ontwikkelingsas

### *De Noordelijke corridor*

'Het noordelijk deel van Nederland en het noordwestelijk deel van Nedersaksen bevinden zich in de 'oksel' van een zich sterk ontwikkelende Noord-Zuid as Londen-Milaan, het zich ontwikkelende gebied rondom Hamburg/Bremen en een potentiële West-Oost-as.' Aldus wordt in 1994 de positie van Groningen in Europa omschreven (Streekplan Groningen 1994: 9). De provincie ligt, anders gezegd, net aan de rand van wat wordt gezien als het economische kerngebied van Europa. Hierin is het befaamde beeld van de zogeheten Blauwe Banaan (zie afbeelding 13) te herkennen, het door Franse geografen bedachte beeld van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van Europa (zie hiervoor bijvoorbeeld Waterhout 2002). Juist op dat moment (zie hieronder) zijn de provincies Overijssel en Gelderland druk doende het beeld van een West-Oostas te propagieren om de sterkte van de eigen positie te benadrukken. Het bestuur van Groningen heeft zo zijn twijfels, zo wijst het bovenstaande citaat uit. Het beklemtoint dat enkel sprake is van een 'potentiële' as, een speldenprik richting bestuurscollega's in het belendende oostelijke landsdeel. Het Groningse plan uit 1994 maakt al gewag van de Zuiderzeelijn, in de zin van een ruimtelijke reservering om de aanleg mogelijk te maken (Streekplan Groningen 1994: 54). Maar de ZZL, zoals deze lijn afgekort heet, is niet nog ingebed in een ruimtelijk structuurbeeld dat kan dienen als argumentatiekader voor de aanleg ervan. Er is nog geen beeld ontwikkeld van een lineair, functioneel samenhangend gebied waarbinnen een nieuwe railverbinding nodig is om functionele relaties te faciliteren. Het bestuur van Friesland zit op dezelfde lijn als de Groningse collega's. Ook dit bestuur ziet nog geen as vanuit de Randstad in noordoostelijke richting ontstaan (Streekplan Friesland 1994). Op een door al zijn eenvoud bijna aandoenlijk kaartje (zie afbeelding 14) is met een pijl aangegeven dat vanuit de *Stedenring Centraal Nederland* economische ontwikkeling in noordelijke richting plaats vindt. Deze pijl staat met de punt gericht op ... Leeuwarden.

Het bestuur van Groningen stelt zes jaar later een nieuw plan vast. Dan heeft zich een welhaast dramatische verandering voltrokken van het beeld van de ruimtelijke positionering van Groningen. In passages waarin geen enkel ruimte meer lijkt te zijn voor twijfel over het bestaan van assen en corridors, wordt beklemtoint dat er niet alleen assen zijn gegroeid die vanuit de Randstad in zuidelijke en oostelijke richting lopen. 'Inmiddels hebben zich ingrijpende politieke en economische veranderingen voltrokken waardoor op langere termijn ook in Noordoost-Europa (Scandinavië, Noord- en Oost-Duitsland, Polen en op termijn de Baltische Staten) de economische groei versneld zal plaats vinden' (Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2000: 13). Ook in Noordoost-Europa ontstaan grote economische concentraties en derhalve kent Nederland niet alleen een zuidelijke en een oostelijke, maar ook een *Noordelijke ontwikkelingsas*. Hart van deze as is de ZZL. Hiermee is deze spoorlijn nu ingebed geraakt in een ruimtelijk structuurbeeld. Er is zelfs sprake van een zeer goed georkestreerde planvorming in de drie noordelijke provincies die zich inmiddels over meer

dan een half decennium uitstrekt. Zo breekt het Voorontwerp Streekplan Fryslân (2005: 12) een lans voor het concept van de noordelijke as: ‘Internationaal speelt de opkomst van ontwikkelingsassen. Dit zijn ketens van gebieden die zich ontwikkelen langs infrastructurele verbindingen. De verdergaande internationalisering – onder meer door de toetreding van nieuwe EU-lidstaten – zorgt ervoor dat de relatieve ligging van Noord-Nederland verbetert. Noord-Nederland heeft in potentie een schakelfunctie tussen de Randstad en Noordoost-Europa’. In de Drentse plannen komen soortgelijke passages voor (Provinciaal Omgevingsplan Drenthe 2004: 92-94).

In luttele jaren, tussen 1994 (het jaar waarin het Streekplan Groningen werd vastgesteld) en 1998 (het jaar van vaststelling van het eerste Drentse omgevingsplan), is een nieuw structuurbeeld voor het Noorden ontwikkeld, een beeld dat is opgenomen in alle ruimtelijke plannen die sinds 1998 in de drie noordelijke provincies zijn uitgebracht. Het begon met een rapport, opgesteld vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, met de veelzeggende titel ‘Ruimte te Over, Ruimte Tekort: een verkennende studie naar een efficiënter gebruik van de nationale ruimte’ (Sijtsma e.a. 1996). Hierin was een scenario doorgerekend dat uitzicht gaf op het ontstaan van grote aantallen nieuwe arbeidsplaatsen in Noord-Nederland, arbeidsplaatsen die anders in de Randstad erbij zouden komen en daar de ruimtelijke druk nog verder zouden verhogen. Het rapport legde, zoals dat vier decennia eerder ook al geschiedde, een koppeling tussen de Randstad en Overig Nederland. Als het scenario namelijk werkelijkheid zou worden, zou in de Randstad ruimte blijven voor internationale bedrijvigheid en kon tegelijkertijd het Groene Hart open blijven. Maar het scenario zou niet vanzelf werkelijkheid worden. Bewuste stimulering zou onontbeerlijk zijn.

De Tweede Kamer bleek gevoelig te zijn voor dit soort redeneringen. Het Groningse rapport vormde mede de aanleiding tot de motie-Wallage (PvdA), ingediend bij de algemene beschouwingen in 1996. Hierin werd aangedrongen op een fundamentele heroverweging van het ruimtelijk beleid, uitmondend in een nieuwe, Vijfde Nota. Zoals in een vorig deel al aangegeven, zag de regering nog even niets in een Vijfde Nota. Voor het Noorden werd, in samenspraak met het Samenwerkingsverband Noord-Nederland van de drie noordelijke provincies (SNN), een commissie ingesteld. Dit was voluit de Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland, de hiervoor al genoemde Commissie Langman. In ruim een half jaar kwam deze met een advies (Commissie Ruimtelijk Economisch Perspectief Noord-Nederland 1997). Hierin wordt onder meer de afstand tot economische centra in binnen- en buitenland gekenschetst als een reëel, maar ook psychologisch, zwak punt voor het Noorden. Kern van het advies is een investeringspakket van een kleine vijf miljard euro voor de periode tot 2010, voor een deel gericht op de verbetering van infrastructuur.

De gangbare perceptie van het advies van de Commissie-Langman is dat deze commissie pleitte voor de aanleg van de ZZL en dat deze lijn ook al deel uitmaakte

te van het investeringspakket. Dit klopt echter niet. Het rapport zegt alleen dat, als het mocht komen tot een uitwerking van het perspectief voor de periode tot 2030, hierin een rechtstreekse verbinding tussen de Randstad en Noord-Nederland zou moeten worden opgenomen (TCI 2004: 10). De commissie riep de noordelijke provincies wel op te komen met een eigen visie op de ruimtelijk-economische inrichting van Noord-Nederland. In dit door het SNN opgestelde ‘Kompas voor de toekomst’, de titel is afgeleid van de uitspraak ‘Het Kompas wijst naar het noorden’, is de ZZL wél opgenomen. Het SNN vindt dat al voor 2010 met de aanleg moet worden begonnen en niet pas later, zoals de Commissie Langman vond. In eerste instantie zou het moeten gaan om een verbinding tussen de Randstad en de stad Groningen, met verschillende tussenstations, vandaar de later ontstane voorkeur voor een magnetische trein: alleen met deze techniek kan met hoge snelheid worden gereden terwijl tegelijk met regelmaat gestopt wordt. In een latere fase zou de lijn tot Noord-Duitsland en verder kunnen worden doorgetrokken en aldus onderdeel gaan vormen van een EU-netwerk van hogesnelheidsverbindingen (Kompas voor de toekomst 1998: 36). Door de aanleg van de ZZL kan, wat nu nog een *economische ontwikkelingsas* is, uitgroeien tot een heuse *Noordcorridor*: ‘De ontwikkeling van zo’n Noordcorridor biedt perspectief voor de regionaal-economische ontwikkeling van Noord-Nederland en het draagt bij aan een meer doelmatige ruimtelijk-economische inrichting van Nederland als geheel. De Noordcorridor verbetert de ligging van Nederland ten opzichte van economisch sterk in opkomst zijnde regio’s (Noord- en Oost-Duitsland, Scandinavië, Polen en op langere termijn de Baltische Staten)’ (Kompas voor het Noorden 1999: 17).

Kortom, zonder ZZL geen Noordcorridor en zonder zo’n corridor kan enkel sprake zijn van een suboptimale inrichting van het Nederlandse territoir. De regering blijkt gevoelig te zijn voor deze redenering en neemt de ZZL op in het bestuurlijk akkoord dat op 16 april 1998 met het SNN wordt gesloten. Dit onderdeel van het akkoord is, zoals bekend, echter beginnen te wankelen naar aanleiding van het werk van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), ingesteld naar aanleiding van de budgetoverschrijdingen bij de realisering van de Betuwelijn en de HSL-Zuid. Het door deze TCI ontwikkelde toetsingskader voor de beleidsafweging van grote projecten is in een deelrapport toegepast op de ZZL. De conclusie is dat het rendement van deze lijn te mager is om een impuls te geven aan de noordelijke economie:

De banengroei in een deel van het noorden bij de komst van de Zuiderzeelijn gaat vooral ten koste van andere regio’s. Daarmee vertoont het project overeenkomsten met de vroegere spreidingsfilosofie, waarbij regio’s vooral door herverdeling van welvaart wordt gestimuleerd. De oplossing lijkt zijn probleem kwijt te zijn. (TCI 2004: 93)

Deze conclusie dringt dus diep door tot in het legitimatiekader waarop de ZZL is gefundeerd. Er is geen sprake van een win-win situatie, veeleer van een zero-sum game. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat deze conclusie

4. Zie [www.zuiderzeelijn-info.nl](http://www.zuiderzeelijn-info.nl)



vanuit het noorden van het land wordt aangevochten.<sup>4</sup> Het beeld van Noord-Nederland, gepositioneerd op een potentiële Europese *corridor*, waardoor tal van economische en ruimtelijke voordelen voor het opgrrijpen liggen, klopt volgens de TCI immers niet.

#### De West-Oostas

##### *Een suggestieve kaart*

Oost-Nederland neemt in het Noordwest-Europese kerngebied als sterke autonome regio een intermediaire positie in tussen Randstad, Ruhrgebied, de Duitse havens, Hannover, Berlijn en Noord- en Oost-Europa. [...] Vanuit de Randstad lopen via Oost-Nederland twee internationale vervoersassen naar andere grootstedelijke concentraties in Europa: de West-Oostas van met name de Noordvleugel van de Randstad via Deventer en Twente naar Noord- en Oost-Europa en de Randstad-Ruhr as via Arnhem/Nijmegen van met name de Zuidvleugel van de Randstad naar Centraal-Europa.

Dit is een citaat uit het Streekplan Overijssel uit 2000 (Streekplan Overijssel 2000+, 2000: 22), behendig verbeeld met een suggestieve schets (zie afbeelding 15). Wat de makers van dit beeld namelijk hebben gedaan, is de *West-Oostcorridor* (de termen as en corridor worden in het Overijsselse streekplan door elkaar gebruikt) een zelfde dikte op een kaartbeeld te geven als de Randstad-Ruhrcorridor. Het bestaan van deze laatste corridor, in de zin van een zware bundel infrastructuur, wordt eigenlijk door niemand weersproken. Door de West-Oostcorridor op een soortgelijke wijze af te beelden wordt in feite het signaal afgegeven dat deze niet virtueel is, maar bestaat. Nog suggestiever is dat de West-Oostcorridor wordt gesymboliseerd door een pijl die veel langer is dan de 'erkende' Randstad-Ruhrcorridor. De onwetende kaartlezer zou kunnen denken dat de West-Oostcorridor dus ook veel belangrijker is. Dit voorbeeld geeft maar weer eens aan dat de suggestieve kracht van ruimtelijke beelden vaak veel groter is dan die van het geschreven woord. Dit is bij veel positioneringsconcepten zo. De connotatie van manipulatie die het begrip geopolitiek aankleeft, een begrip dat kan worden verbonden met ruimtelijke positionering, is dan ook tot op zekere hoogte terecht.

##### *Een concept, maar ook een infrastructuurprogramma*

Dat de West-Oostcorridor voorkomt in een streekplan dat is vastgesteld in 2000, verhuult enigszins dat het om een ouder concept gaat. De provincie Overijssel werd op het spoor van het concept gezet door het voltooiën van de A1 richting Duitsland aan het begin van de jaren negentig (Van Dijk 1997, 1998). Op dat moment was de corridor al op de kaart gezet en wel in een Europese studie van de Rijksplanologische Dienst uit 1991. In één van de scenario's van deze studie was namelijk een nieuwe oost-westas ingetekend, beginnend in de Randstad en via de Twentse steden en Hannover richting Berlijn lopend (RPD 1991a). In een andere, veel ruimer circulerende publicatie stelt de RPD de vraag of de toenemende transportstromen in Europa niet de ontwikkeling van nieuwe

oost-westassen noodzakelijk maakt. Zo'n nieuwe as zou bij Arnhem kunnen aftakken van de bestaande as richting Ruhrgebied en via Enschede/Hengelo, Osnabrück en Hannover richting Berlijn kunnen gaan lopen. Omdat beide uiteinden gevormd worden door een 'metropool', namelijk de Randstad en Berlijn, zou sprake zijn van een relatie op twee niveaus, niet slechts tussen de andere stedelijke gebieden van de keten (een corridor enkel als een keten van schakels), maar ook tussen de metropolen (RPD 1991b: 117). Een volwaardige corridor dus.

Dit soort verhalen werd in het Overijsselse gretig opgepakt. Via een symposium (najaar 1992) en een studie (Strategische verkenning West-Oost corridor 1993) begint zich een heus planconcept uit te kristalliseren. De essentie is dat de *West-Oostcorridor* – de volgorde van Oost en West is dan in de naamgeving omgekeerd om het accent meer op het westelijke, Nederlandse deel te leggen – niet louter een vervoersas vormt, maar vooral een ontwikkelingsas. Vervoer alleen is namelijk niet voldoende. De regio's waardoor een corridor loopt, dienen vaak alleen als doorgangsgebied, hetgeen in de literatuur ook wel wordt aangeduid als het tunneleffect. Nu is het wel de bedoeling dat economische ontwikkelingen langs de verkeersas neerstrijken. Om dit mogelijk te maken moeten de nodige wensen op het vlak van infrastructuurontwikkeling gehonoreerd worden, waarmee de West-Oostcorridor evenzeer een legitimatiekader voor infrastructuraanleg vormt als de *Noordelijke ontwikkelingsas*. Op het wensenlijstje staan/stonen onder meer de noordelijke tak van de Betuwelijn en een verbinding tussen het Twentekanaal en het Mittellandkanaal aan de andere kant van de landsgrens. Dit laatste ligt in de Duitse politieke verhoudingen uiterst gevoelig. De deelstaten Hamburg en Bremen zien weinig in investeringen in een verbinding die enkel zou leiden tot een versteviging van de positie van de Rotterdamse haven vanwege de facilitering van oost-westrelaties.

Aanvankelijk leek de West-Oostcorridor dezelfde status te krijgen als de *Noordelijke ontwikkelingsas*, namelijk die van een planconcept gedragen door meerdere provincies. Gelderland leek mee te gaan doen. Samen met Overijssel werd in 1996 een grote conferentie georganiseerd om het concept op de beleidskaart te zetten: 'West-Oostcorridor: meer dan een transportas!'. Het concept werd ook in het Gelderse streekplan van 1996 opgenomen. Maar daarna haakte Gelderland af. Het provinciebestuur begon te twijfelen aan de levensvatbaarheid van het concept. Het zette liever zijn kaarten op de Randstad-RheinRuhr-corridor die via het *stedelijk knooppunt* Arnhem/Nijmegen loopt (Van Dijk 1998). De vergelijking dringt zich op met het concept van de *Nederlandse stedenvierhoek* van een kleine veertig jaar eerder. Ook toen koos het Gelderse bestuur ervoor prioriteit te geven aan ontwikkelingen op het eigen territorium.

##### *Het concept raakt uit beeld*

Momenteel lijkt het concept van de West-Oostas alleen nog in Overijssel een zekere rol te spelen. In het hierboven geciteerde Streekplan Overijssel 2000+, inmiddels al wel vijf jaar oud, neemt de West-Oostas nog een niet onbelangrij-

ke plaats in. Realisering van de zogeheten Noordoostelijke Verbinding van de Betuwelijn wordt in dit streekplan nog getypeerd als ‘een onmisbare schakel in het internationale goederenvervoer per spoor’ (Streekplan Overijssel 2000+, 2000: 22). Ook in een gezamenlijke visie van het oosten van het land ten behoeve van de Vijfde Nota, mede ondertekend door onder meer Gelderland, wordt hetzelfde benadrukt. Inmiddels is het doek voor deze verbinding gevallen. Voor wat betreft de wensen op het vlak van infrastructuur omvat de West-Oostas thans alleen nog een upgradering van de spoorverbinding Randstad-Berlijn en handhaving van de status van *hoofdverbinding* voor de A1. In de Nota Ruimte (Deel 3a 2005: 71) is deze laatste wens gehonoreerd (dit in de Vierde Nota als *hoofdtransportas* geïntroduceerde concept is hiermee zo’n beetje het enige concept dat de overgang naar een nieuwe rijksnota heeft overleefd, samen met de evergreens *Groene Hart* en *rijksbufferzone*). Maar in de infrastructurele eredivisie van infrastructuurverbindingen is wel een hiërarchie aangebracht tussen gewone hoofdtransportassen en de assen van de zogeheten *Triple A-verbindingen*: de A2, de A4 en de A12.

De West-Oostas is hiermee als ruimtelijk concept danig afgezwakt. Het accent is, ook in een Overijsselse notitie over de voortgang van het provinciale streekplan van 2000, richting *stedelijk netwerk* verschoven (Perspectiefnota 2005). Voor zover het concept nog wordt gebruikt, dient het vooral om de fortuinlijke positie van Twente in wijder verband te benadrukken, gunstig gelegen ten opzichte van omliggende stedelijke gebieden en gunstig in Europa gepositioneerd (Strategische visie Netwerkstad Twente 2004). De accentverschuiving richting stedelijk netwerk is ook een gevolg van het feit dat de Netwerkstad Twente thans organisatorisch wordt gedragen door een samenwerkingsverband tussen Almelo, Borne, Enschede en Hengelo. Een dergelijke samenwerkingsstructuur heeft de West-Oostas nimmer gekregen, evenmin als de *Noordelijke ontwikkelingsas*. Dit is kenmerkend voor (euro)corridors in het algemeen, zeker als landsgrenzen worden overschreden, zoals in het geval van de West-Oostas (De Vries & Priemus 2003). Een corridor is in bestuurlijk-organisatorisch opzicht geen zone, maar hooguit een keten van schakels, bestaande uit de erkende bestuursterreitoirs (zoals provincies) en bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Samenwerking, ook internationaal, bijvoorbeeld in het kader van het grensoverschrijdende netwerk Hengelo-Enschede-Osnabrück-Münster, is door het Overijsselse bestuur inmiddels tot prioriteit verheven (Perspectiefnota 2005, 2004: 13). De West-Oostas is hierdoor op dit moment meer een ruimte voor samenwerking (ook een ideaalbeeld, net zoals de West-Oostas als economische ontwikkelingszone), dan een ruimtelijk concept.

#### Voorland

In het voorlaatste streekplan voor Noord-Brabant wordt de provincie, in assertieve bewoordingen en met een dito ruimtelijk beeld (zie afbeelding 16) gepositioneerd als onderdeel, ja zelfs als *zuidvleugel* van de *Stedenring Centraal Nederland* (Streekplan Noord-Brabant 1992: 15). Het concept van de Steden-

ring was geen Haagse uitvinding zo wordt benadrukt. Samen met Gelderland is er tijdens het maken van de Vierde Nota rond 1986/1987 bij de rijksplanologen op aangedrongen te komen met een nieuw concept voor het (volgens de twee provinciebesturen) onomstotelijke feit dat het economisch kerngebied van Nederland niet meer beperkt is tot de Randstad. Het Nederlandse kerngebied, de stedenring, is een zich in oostelijke en zuidoostelijke richting uitbreidend netwerk, dat relaties heeft met soortgelijke *concentratiegebieden* als Antwerpen-Gent-Brussel, Maastricht-Aken-Luik en het Ruhrgebied (Streekplan Noord-Brabant 1992: 15).

Op weg naar de Vijfde Nota blijkt in het zuiden van het land een vergelijkbare gevoeligheid voor concepten en planologische taal te heersen als ruim tien jaar eerder. Tijdens de afsluitende manifestatie van het RPD-project Nederland 2030, medio 1998, waagde de minister het de drie zuidelijke provincies aan te duiden als ‘een schakel in de keten tussen de driehoekpunten’, waarbij het laatste verwees naar de Randstad, RheinRuhr en de Vlaamse Ruit, de stedenvierhoek met als hoekpunten Gent, Antwerpen, Brussel en Leuven. De aanduiding schakel werd in het Zuiden al te mager gevonden. Zuid-Nederland ‘haalt de kracht die zorgt voor de kwaliteit van het bestaan, de meer dan gemiddelde toegevoegde waarde en de groei van de werkgelegenheid, tot nu toe vooral uit zichzelf.’ De term ‘schakel’ suggereert kennelijk dat de kracht afkomstig is van elders. Geërgerd door dit soort kwalificaties besluiten de besturen van Noord-Brabant en Limburg (Zeeland deed niet mee; zie hieronder) samen met die van de vijf grote Brabantse steden en van Maastricht, een bestuurlijk memorandum op te stellen dat een zuidelijke agenda moest zijn voor de Vijfde Nota. Juni 1998 wordt dit besluit genomen en vier maanden later ligt het stuk er: Memorandum het Voorland.

Net als bij de Verklaring Deltametropool (zie het vorige deel) hebben bestuurders gebruik gemaakt van een ghostwriter (officiële term: intermediair). In dit geval was dat Jeroen Saris, die optrad als de schrijvende hand van de Stichting Het Metropolitane Debat, dezelfde stichting die aan de wieg heeft gestaan van het Deltametropoolconcept. Het Memorandum Voorland (alle citaten in deze alinea komen daaruit) is evenzeer op te vatten als een pleidooi voor metropoolontwikkeling. Ondersteund door een reeks kaarten van MUST (‘stedebouw-architectuurlaboratorium’), waarop tegen een donkere achtergrond het zuidelijke landsdeel telkens oplicht als een melkweg tegen de nachtelijke hemel, wordt in een retorisch zeer behendig proza geprobeerd gangbare concepten over het Zuiden om te draaien. Benadrukt wordt dat de Voorlandbenadering een denkmodel vormt en geen investeringsstrategie. Het memorandum wil zich niet mengen in de besluitvorming over de ICES-projecten, de projecten die moeten dienen voor de versterking van de economische structuur van het land en die betaald worden uit de aardgasbaten van het Rijk.

Kern van het betoog is dat een landsdeel als het Zuiden niet vanuit een nationaal perspectief gezien moet worden, maar vanaf een hoger schaalniveau. In een tijd

waarin landsgrenzen een heel andere betekenis hebben gekregen ligt dit voor de hand, zo wordt met zoveel woorden gesteld. En dan blijkt het Zuiden gelegen te zijn in het midden van het economisch kerngebied van Europa, dat zich uitstrekt van Londen, via de ‘Hollandse steden’, naar RheinRuhr en de Vlaamse Ruit (Memorandum Voorland 1998: 8). ‘Op de kaart van Nederland lijkt de benadering van ‘Mainports’ en ‘Achterland’ nog enigszins houdbaar. Binnen Europa en vooral in relatie tot de drie metropolen van het laagland, ligt Zuid-Nederland in het Voorland en Amsterdam in de periferie.’ (ibid.: 9). Wordt het Zuiden aldus gepositioneerd, dan valt op hoe gebrekkig de Brabantse en Limburgse steden aan internationale netwerken zijn verbonden. De eerste opgave is het Zuiden als het Europese Voorland van de Randstad te ontsluiten. ‘Een schaa sprong in de aansluiting op de internationale netwerken van het personenverkeer zet het Zuiden midden in de kenniseconomie en maakt een stedelijke renaissance voorstelbaar.’ (ibid.: 21).

Het concept van Brabant en Limburg als *Voorland* vormt, met dit laatste, net als de *West-Oostas* en de *Noordcorridor*, een infrastructuurdiscours. Maar, zo benadrukt het Memorandum, het gaat niet om het vervoer op zich. Aan vervoer wordt weinig verdiend. Doel is vooral de kwaliteiten van de Brabantse en Limburgse steden tot uitdrukking te laten komen. Hier hanteert het Memorandum een aantal concepten die een aantal jaren later opduiken in de Nota Ruimte. Dit is ten eerste het concept van de *Brainpoort*, hier half vernederlandst. Brainpoort staat ook niet voor de geografisch meer beperkte opvatting zoals die in de Nota Ruimte is aan te treffen (zie verderop), maar voor het gehele Zuiden: ‘De Brainpoort is de zuidelijke pendant van de dienstverleningeconomie in het westen’ (ibid.: 17). Ook wordt gesproken in termen van een *kennis- en dienstverleningsas* Amsterdam-Maastricht, die in de Nota Ruimte terugkeert als de A2 Kennisas. Voor het overige zegt het Memorandum weinig over de ruimtelijke structuur van Noord-Brabant en Limburg, behalve dat het gebied, naast een *kennis- en dienstverleningsas* ook nog een *logistieke as* kent, die van de Rijn-Schelde Delta naar het knooppunt Arnhem-Nijmegen loopt. Waar het concept van de *Noordcorridor* nog gekoppeld is aan een betoog om via *clustering* economisch kernzones (die ook op kaartbeeld zijn geïdentificeerd) te laten ontstaan, dit onder meer om agglomeratievoordelen te creëren, blijft de ruimtelijke structuur van het Voorland goeddeels in het ongewisse. Wel wordt, in directe termen, het gangbare beeld van de ruimtelijke structuur van Nederland bekritiseerd en dan betreft het vooral de bevoorrechte positie van de beide *mainports* daarbinnen. Gesuggereerd wordt (‘Maar al te gemakkelijk wordt aangenomen ...’) dat een Tweede Maasvlakte of Tweede Luchthaven niet echt een nationaal belang vertegenwoordigt: ‘Als het essentiële criterium is, welk probleem in het netwerk van Noordwest Europa door middel van een project kan worden opgelost [...] zouden dan dezelfde projecten prioriteit krijgen als nu het geval is?’ Met deze retorische vraag wordt het concept van het Voorland tot zijn uiterste consequenties opgerekt, tot twijfels over de rechtvaardiging van dit type majeure investeringen.

#### *Zeeland als oase*

Overigens is opvallend dat de Voorlandexercitie de gangbare opvatting over Zuid-Nederland niet volgt. Normaliter wordt Zeeland tot het landsdeel ‘Zuid’ gerekend. Het Voorland rept echter met geen woord over deze provincie. Het lijkt een geval van uitsluiting. Saris (1998) merkt op dat deze provincie niet tot deelname was te bewegen. Hij geeft echter geen nadere verklaring terwijl toentertijd de drie provincies bestuurlijk wel veel samen optrokken (‘ZeBraLim’). Het bestuur van Zeeland koestert wel een vrij geprononceerde opvatting over de ligging en structuur van de provincie in wijder verband en dat al geruime tijd. Anders dan het wat amorphe Voorlandconcept worden in Zeeland uitgesproken vormconcepten aangehangen. Deze komen in de kern erop neer dat de constellatie van steden aan de randen van de provincie (Zuidvleugel Randstad; West-Brabantse steden en de Antwerpse agglomeratie) wordt getypeerd als een *stedelijk hoefijzer* dat gelegen is rondom een *Blauwe delta* (Streekplan Zeeland 1997). De provincie vormt zelfs een *groenblauwe oase* in een stedelijke omgeving (Hoofdlijnen voor het eerste Zeeuwse omgevingsplan 2004). Hoewel de provincie in zekere zin als uitloopegebied voor de rondom liggende steden dient, moeten de ‘kernkwaliteiten’ van deze oase wel behouden blijven. Rust en ruimte behoren hierbij, maar ook het bewaren van duisternis’s nachts. Het is een benadering die niet helemaal past bij het Voorlanddenkmodel dat cartografisch wordt ondersteund door beelden waarop de Brabantse en Limburgse steden, tegen een donkere achtergrond, oplichten als supernova’s.

#### Begrensde ruimtelijke ordening

##### *Wisselend succes voor de positioneringsconcepten*

De Noordcorridor, de West-Oostas en het Voorland: het zijn allemaal pogingen om de planologische kaart van Nederland anders te tekenen. Regio’s buiten de Randstad moeten daar meer geprononceerd op komen te staan, zo was de bedoeling van de verschillende bestuurscoalities. Het succes van de nieuwe concepten is echter beperkt gebleven. Hoewel alle landsdeelconcepten die van onderop zijn bedacht, door vooral provinciale bestuurders, in elk actueel (provinciaal) ruimtelijk plan zijn terug te vinden, geldt dit niet voor de nationale plandocumenten. Dit komt vooral doordat bij het opstellen van de Vijfde Nota resoluut afstand is genomen van de corridor, zoals in het vorige deel is aangegeven. Dit concept zou teveel de connotatie van lineaire ontwikkeling hebben en aldus een legitimering zijn voor een (verdere) ondergraving van de economische positie van grote steden. De corridorbenadering die door de verschillende landsdelen wordt voorgestaan, laat echter zien dat geen van de provinciale besturen klassieke denkbeelden over ruimtelijke inrichting, gericht op bundeling en concentratie in steden, wenst los te laten.

In de tweede versie van de Vijfde Nota (het deel 3) reikt eigenlijk geen enkele kaart tot ver in Europa. De kaarten die wel die kant opgaan, hebben vooral te maken met wat betiteld wordt als de ondergrond: water, bodem en natuur.

De grootschalige concepten die in de verschillende landsdelen door provincies werden gekoesterd, hadden nauwelijks in de ruimtelijke beelden van de Vijfde Nota gepast. In plaats van corridors wordt in de Vijfde Nota gekozen voor *stedelijke netwerken*, het belangrijkste ruimtelijke concept uit de nota. Het is een concept dat zowel betrekking heeft op het ruimtelijk-economisch als op het ruimtelijk beleid, het laatste in de zin van verstedelijkingsbeleid. Niet langer meer wordt vastgehouden aan twee concepten, zoals in de Vierde Nota waar het *stedelijk knooppunt* de ruimtelijk-economische strategie schraagde, en het *stadsgewest* het stedelijk inrichtingsbeleid. Niet langer hoefde dus uitgelegd te worden waarom het nationaal ruimtelijk beleid behoefte heeft aan twee stedelijke concepten. Ook de *Stedenring Centraal Nederland* moet het veld ruimen. De functie van dit concept (waar ligt het economisch kerngebied van het land?) wordt overgenomen door het stedelijk netwerk. Dan blijkt de kaart van Nederland bezaaid te zijn met economische kerngebieden, als alle stedelijke netwerken gezamenlijk worden genomen (zie afbeelding 6).

Infrastructurele ambities vormden de kern van positioneringsconcepten als de Noordcorridor, de West-Oostas en het Voorland. Hoewel deze concepten dus niet doordrongen tot de pagina's van de Vijfde Nota, geldt dit wel voor een aantal van de achterliggende ambities, voorop de Zuiderzeelijn (Vijfde Nota; Deel 3 2002: 27-28). Meer in de onderzoekssfeer zit de ambitie om *stedelijke netwerken* die niet rechtstreeks op een HSL worden aangesloten (de Brabantse en Twentse steden en Maastricht-Heerlen) door middels van *shuttles* met dit nieuwe lijnennet te verbinden. De ambitie is daarbij alle nationale stedelijke netwerken op de een of andere wijze, direct of indirect, te ontsluiten via een hogesnelheidsverbinding. Dit geldt niet voor de elf *regionale stedelijke* netwerken die in de Vijfde Nota ook zijn aangewezen. Wel treedt de Vijfde Nota, voor wat betreft de aanwijzing van deze tweede divisie van netwerken, in de voetsporen van de Vierde Nota. Hierin werden immers, omwille van een politiek compromis tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, verschillende klassen *stedelijke knooppunten* onderscheiden. Grote afwezige bij deze (potentiële) infrastructuurprojecten is de Noordtak van de Betuwelijn. Deze lijn sneuvelde reeds in 1998, bij de opstelling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999-2010. De West-Oostas is hierdoor goeddeels een virtueel concept geworden, meer een denk- dan een doe-as.

#### *Doelmatigheid wint het van rechtvaardigheid*

Formeel heet het dat een ruimtelijkeordeningsnota al het ruimtelijke beleid van de regering afdekt volgens het grondwettelijke principe van de eenheid van beleid. Feitelijk is het zo dat zowel de Vierde als de (eerste delen van de) Vijfde Nota tot stand zijn gebracht tegen de achtergrond van verwoede stammenstrijd op verschillende niveaus, met name doordat de ambtenaren van VROM, respectievelijk hun minister, graag de inhoud van de nota naar de eigen hand zetten. Dit is veel minder het geval geweest bij de Nota Ruimte. De vertegenwoordigers van het ministerie van VROM functioneerden als een soort van uitvoerend secretariaat van een veel grotere, interdepartementale groep van officials.

Gedetailleerd onderzoek naar de totstandkoming van de Nota Ruimte zou dit nog moeten bevestigen, maar in de interministeriële sfeer waarbinnen de nota tot stand is gekomen, is, als de schijn niet bedriegt, het ministerie van Economische Zaken het invloedrijkst geweest. In het verleden heeft EZ vaak VROM bestreden, zowel achter als voor de schermen. Het verzet tegen de stedelijke knooppunten en de idee dat de Randstad in zijn klassieke vorm niet bestaat, maar wel een *Westvleugel*, zijn de belangrijkste voorbeelden. De economische-kansenkaart van het ministerie van Economische Zaken ziet er heel anders uit. De Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid (1999) laat dit goed zien. Deze nota bevatte een beeld van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur dat, op zijn zachtst gezegd, niet naadloos aansloot op de dan nog vigerende ruimtelijke hoofdstructuur van de VINEX. Waar de VINEX uitging van een stelsel van vrij in de ruimte staande compacte steden, ging de EZ-nota van 1999 uit van een ruimtelijk-economische hoofdstructuur die als een grote inktvlek over het land gespreid lag (ruimtelijke versus ruimtelijk-economische hoofdstructuur vormt overigens een goed voorbeeld van een verwarrend gebruik van beleidstaal). Omdat het ene kaartbeeld (van EZ) meer analytisch bedoeld was en het andere (van de VINEX) als beleidsbeeld, was formeel echter geen sprake van inconsistentie.

Midden jaren negentig was de ambitie van Economische Zaken om een groter aanbod aan werklocaties te creëren dan op dat moment gepland was in officieel rijks- en provinciaal beleid. Dit werd aangeduid als ruimte voor economische dynamiek, tevens de aanduiding van een discussie- en onderzoekstraject waar EZ enige jaren aan heeft gewerkt (Ruimte voor Economische Dynamiek 1997). Het is deze ambitie, meer fysieke ruimte en minder ruimtelijke restricties voor bedrijvigheid, die kenmerkend is voor de inbreng van dit ministerie in de Nota Ruimte. De ondertitel die de Nota Ruimte heeft gekregen, ruimte voor ontwikkeling, geeft hier uitdrukking aan. Ook de eerste zin van de allereerste (vetgedrukte) pkb-tekst spreekt wat dit betreft voor zichzelf: 'Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is ruimte te scheppen voor de verschillende ruimte-vragende functies' (Nota Ruimte 2004: 22). Die uitspraak heeft overigens na de behandeling van de nota in de Tweede Kamer een nogal afwijkende formulering gekregen. Nu begint de betreffende pkb-tekst aldus: 'Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om [...] op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te scheppen voor de verschillende ruimte-vragende functies [...]' (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 8).

Kenmerkend voor de Nota Ruimte is ook dat deze nota definitief wil breken met elke vorm van spreidingsbeleid. Dat beleid is van oudsher, zoals we gezien hebben, gericht op een evenwichtige verdeling van werkgelegenheid en welvaart over het land en is geworteld in dezelfde politieke voedingsbodem waarin de naoorlogse verzorgingsstaat gegroeid is. Spreidingsbeleid is tot op zekere hoogte de territoriale dimensie daarvan. Ruim twintig jaar geleden werd al een trendbreuk aangekondigd met het motto *regio's op eigen kracht*, zoals eerder in dit deel is aangegeven. Het Langman-akkoord, dat de paarse regering met het

Noorden sloot, laat zien dat de praktijk afwijkt van de leer. De huidige regering wil echter de praktijk in overeenstemming brengen met de leer en wel na het aflopen van de formele akkoorden in 2006. Om dit te beargumenteren is een nieuwe nota regionaal-economisch beleid uitgebracht, dus niet ruimtelijk-economisch, om elke suggestie te vermijden als zou dit beleid ruimtelijke doelstellingen hebben. Omdat het ontwikkelen van een denk- en handelingskader alles van doen heeft met taal, de verbale taal en de beeldtaal, is het niet toevallig dat deze nieuwe nota van het ministerie van Economische Zaken een opvallende titel heeft meegekregen: *Pieken in de Delta*. Pieken kan hier opgevat worden als een werkwoord ('gij zult pieken'), of als een zelfstandig naamwoord dat verwijst naar een ruimtelijke categorie.

Een aantal keuzes uit de Nota Ruimte, met inbegrip van de vergezellende ruimtelijke concepten, vindt in deze compacte nota zijn uitwerking en argumentatie. Centraal uitgangspunt is dat het regionaal-economisch beleid in het vervolg moet worden gericht op die plekken en gebieden die de grootste bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van het land en niet meer op het wegwerken van regionale verschillen in economische performance. 'Niet meer het wegwerken van [dit] faseverschil staat centraal, maar de bijdrage die het rijk kan leveren aan het benutten van kansen met een nationaal belang' (*Pieken in de Delta* 2004: 20). Het beëindigen van subsidies aan het Noorden, die dit juist wél als hoofddoelstelling hebben, vormt de (logische) consequentie hiervan. Over de afloop is hierboven bericht.

#### *De poort als metafoor*

Ruimtelijk-fysiek vormen de dertien economische kerngebieden de pieken in de delta. Zij zijn op kaartbeeld te vinden in de Nota Ruimte en in meer uitgewerkte vorm in de gelijknamige beleidsnota van EZ. De belangrijkste gevolgtrekking in termen van beleidsinstrumenten is dat de budgetten die het rijk beschikbaar stelt voor de revitalisering en transformatie van bedrijventerreinen, vooral hier ingezet zullen worden. Het ruimtelijk concept als allocatieprincipe dus. De graduele verschillen tussen de economische structuren van gebieden zijn aanleiding om regio's van overdonderende kwaliteitslabels te voorzien. Zo geldt het Landsdeel Zuidoost als 'technologische topregio'.

Opvallend onderdeel van de beleidsmatige nieuwtal is de *poortmetafoor*. Het Nederlandse ruimtelijke, infrastructurele en ruimtelijk-economische (zo men wil regionaal-economische) beleid wordt al sinds de Vierde Nota sterk gedomineerd door de mainportdoctrine. Kortweg behelst deze doctrine dat de luchthaven Schiphol en de zeehaven Rotterdam dusdanig belangrijke havengebieden zijn dat zij de nationale economie in hoge mate schragen. Derhalve moeten beide havengebieden in staat worden gesteld te groeien en moeten zij ontsloten worden door eersteklas infrastructuur. Het predikaat poort betekent dus nogal iets.

In de Vijfde Nota is wat betreft de mainportambities gas teruggenomen. Als de verbalisering van beleid niet toevallig is, is de verbeelding van beleid dit evenmin. In de legenda van de belangrijkste pkb-kaart van de Vijfde Nota wordt het concept *mainport* niet eens genoemd. Met een voor het blote oog nauwelijks zichtbaar symbool, slechts een fractie van de omvang van het symbool dat wordt gebruikt als aanduiding voor 'ontwikkelen integraal structuurplan Almere', maakt deze kaart enkel gewag van 'duurzame ontwikkeling luchthaven Schiphol en zeehaven Rotterdam' (Vijfde Nota; Deel 3 2002, 10-11). In de Nota Ruimte worden de verhoudingen echter weer hersteld. Op de pkb-kaart economie en landbouw (sic) is een stevig symbool gebruikt en figureert de aanduiding *mainport* weer prominent in de legenda. In de tekst wordt sterk de nadruk gelegd op de ontwikkelings- en expansiemogelijkheden van de beide mainports (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 78-79). Dit gaat niet meer vergezeld van de uitspraak dat dit alles zich toch vooral duurzaam moet voltrekken.

De hoeders van het belang van de agribusiness in Nederland, de minister van LNV voorop, hebben de connotaties van poort gebruikt om de *greenport* naar voren te schuiven. Als de Rotterdamse mainport van groot gewicht is voor de Nederlandse economie, zijn de grote agribusinesscomplexen dat evenzeer, zo stellen zij. De Nota Ruimte en *Pieken in de Delta* wijst vijf greenports aan, vier gelegen in de Randstad. In de Nota Ruimte worden ruimtelijke concepten primair als allocatieprincipes voor rijksmiddelen gehanteerd. Ook in dit geval beoogt het concept, naast het algemene (fysieke) ruimte bieden voor ontwikkeling, de inzet van rijksgeld zeker te stellen. De middelen die zijn bedoeld voor verbetering van de internationale concurrentiepositie van de landbouwsector, worden primair gericht op deze greenportgebieden.

Daarnaast wordt ook nog het concept *Brainport* gebruikt. Tijdens de soms felle discussie over het mainportconcept in de jaren negentig, vooral toen de volle consequenties zichtbaar begonnen te worden in de vorm van een vijfde start- en landingsbaan voor Schiphol (de milieubaan), de Maasvlakte en de Betuwelijn, brachten nogal wat tegenstanders naar voren dat het nationale beleid zich niet zo sterk zou moeten richten op milieubelastende sectoren die enkel de fysieke verplaatsing van mensen en goederen tot doel hebben. Stimuleer liever de verdere ontwikkeling van de nationale economie als een (veel minder milieubelastende) kenniseconomie. Nederland als brainport. In de Nota Ruimte/*Pieken in de Delta* is deze doelstelling versmald tot een gelokaliseerd ruimtelijk concept, namelijk de regio Eindhoven/Zuidoost-Brabant, in één adem genoemd met de *Kennisas A2* (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 10). De concepten van verscheidene kanten bekritiseerd (VROMRaad 2004a; Raspe e.a. 2004; Van Oort en Raspe 2005). De meest fundamentele kritiek is wel dat kennis, in tegenstelling tot wat in de Nota Ruimte en in *Pieken in de Delta* wordt gesuggereerd, een zeer complex ruimtelijk patroon laat zien. De hedendaagse kenniseconomie kan niet aan één bepaalde regio worden opgehangen, louter en alleen omdat hier veel R&D plaats vindt (Philips, TU Eindhoven). Ook de aannames achter de *kennisas* kloppen niet echt. Langs deze as zou sprake zijn van een uitzonderlijk hoge

kennisintensiteit, maar de A2 vormt veel meer een (ook letterlijk) ruimtelijk-economische dwarsdoorsnede van Nederland. In wezen stelt deze kritiek dat met concepten als Brainport en Kennisas het netwerkarakter van de huidige economie veronachtzaamd wordt.

Aan de concepten Brainport en Kennisas zijn overigens nauwelijks (nog) concrete gevolgen verbonden. Stimuleren heet het vooralsnog, in het jargon van de Nota Ruimte (Nota Ruimte; Deel 3a 2005: 41). Zoals is geconstateerd, dienen de belangrijkste ruimtelijke concepten van de Nota Ruimte als principe voor het ruimtelijk toewijzen van nationale middelen en nationaal beleid. Elk concept maakt deel uit van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Deze hoofdstructuur omvat gebieden en netwerken 'die voor de ruimtelijke structuur en het functioneren van Nederland van grote betekenis zijn. Voor deze elementen draagt het rijk dan ook in het algemeen een grotere verantwoordelijkheid dan daarbuiten.' Het nieuwe, nationale ruimtelijke beleid stelt dus grenzen aan de handelingsruimte van de rijksoverheid. De werking van nationale ruimtelijke ordening is begrensd. Een groot verschil met de ambities van een halve eeuw geleden.

#### Conclusies: dromen over positionering

Nederland is in Europees verband geen uitzonderlijk land. Eigenlijk is in elk land wel geprobeerd om het ruimtelijk patroon van welvaart en werkgelegenheid te beïnvloeden (Nordregio e.a. 2004). In de meeste (noord)west-Europese landen hoorde de ontwikkeling van een beleidsinstrumentarium dat deze beïnvloeding als doel heeft, bij het idee van de naoorlogse welvaartsstaat. De overheid hoort zich niet alleen te bekommeren om het sociaal-economisch welzijn van individuen en groepen burgers, maar ook om het sociaal-economisch levenspeil in de verschillende landsdelen. Het uitvlakken van al te grote verschillen hoort, in deze visie, een taak overheidstaak te zijn.

In zekere zin vertoont het beleid, waarvan de ruimtelijke concepten in dit deel de uitdrukking zijn, het gedrag van een olietanker. Het verleggen van de koers gaat zeer langzaam. Dat geldt niet eens zozeer de instrumenten. In de loop der jaren is vele malen het instrumentarium veranderd. Stimuleringsregelingen zijn gekomen en gegaan, vrijwel zonder uitzondering zonder een goede evaluatie van hun werking, zoals dit wel verplicht is in het Europese structuurfondsenbeleid. De gebiedsregimes die bij deze instrumenten behoorden (de gebieden en plekken waar instrumenten werden ingezet) zijn derhalve ook voortdurend veranderd. Deze instrumentele dimensie van ruimtelijke concepten en regionaal/ruimtelijk-economisch beleid is bewust onderbelicht gebleven. Waar het hier om gaat, zijn de diepere bedoelingen van het beleid. Deze staan bekend onder de noemers van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Reeds in de jaren tachtig kondigde het rijk aan dat het regionaal/ruimtelijk-economisch beleid zou gaan werken volgens het idee van regio's op eigen kracht, dus met veel minder of zelfs geen Haagse subsidies (de 'Haagse kracht'). Tot op

heden blijkt hoe politiek gevoelig het ligt om een beleid te ontwikkelen dat volledig stoelt op het doelmatigheidsprincipe. Deze wijziging van de institutionele dimensie van beleid en concepten, de sturingsfilosofie om de terminologie van de Nota Ruimte te gebruiken, blijkt politiek uiterst gevoelig te liggen, in de regio's buiten de Randstad en in de Tweede Kamer.

Maar of het nu gaat om nationaal beleid dat vooral leunt op een streven naar ruimtelijke rechtvaardigheid, of wel om een beleid dat streeft naar ruimtelijke doelmatigheid, beide gaan gepaard met gebiedsaanwijzing. En welke gebieden en plekken voor een bepaald instrumentarium in aanmerking komen, wordt op nationaal niveau bepaald. Er loopt een rode lijn van de *probleem-* respectievelijk *stimuleringsgebieden* van de jaren vijftig en zestig naar de *economische kerngebieden* van thans. Het huidige ruimtelijk-economische beleid dat stoelt op gebiedskeuze (de selectie en afbakening van *kerngebieden*) weersprekt de stelling van het ministerie van Economische Zaken tijdens het opstellen van de Vierde Nota, dat de overheid niet van tevoren moet kiezen waar marktkansen liggen, dat doet het bedrijfsleven zelf wel. Als het huidige beleid ook zo het accent legt op doelmatigheid en de maximalisering van de bijdrage van regio's aan de nationale welvaart, zouden ruimtelijke categorieën vooraf niet nodig zijn. Besloten is echter die wél te onderscheiden.

Gebiedskeuze vooraf is een uitdrukking van een groot geloof in het eigen sturingsvermogen van de (rijks)overheid. Een dergelijke praktijk miskent echter de waarde van ruimtelijke concepten die binnen regio's zijn ontwikkeld om uitdrukking te geven aan percepties over de positionering in ruimtelijk verband. Een generiek concept als *economische kerngebieden* schuift dit type concepten terzijde. Concepten als de *Noordcorridor* en de *West-Oostas* zijn echter uitdrukkingen van pogingen om een identiteit voor een gebied te construeren (zie bijvoorbeeld Van Houtum & Lagendijk 2001). Inhoudelijk is zeer wel kritiek uit te oefenen op dit soort concepten, bijvoorbeeld als het gaat om economisch heil dat wordt verwacht van investeringen in infrastructuur. Niettemin moet deze dimensie, het gebruik van concepten om regio's politiek en psychologisch te onderscheiden, niet onderschat worden. Positioneringsconcepten blijken in de praktijk ook zonder (rijks)investeringen in infrastructuur als zodanig te werken. In een binnen de regio Twente ontwikkelde beleidsstrategie wordt onmiskenbaar een zeker elan ontleend aan het beeld dat deze regio op een Europese as ligt (Regionaal economisch ontwikkelingsplan Twente, 2004). Dit beeld blijkt te werken, terwijl de Noordtak van de Betuwelijn, oorspronkelijk deel van het concept van de West-Oostas, al enige jaren van de baan is. Het op nationaal niveau werken zonder instrumentele concepten vooraf zou in ieder geval het weinig verheffende schouwspel vermijden waarin elke zichzelf respecterende lokale dan wel regionale bestuurder probeert een plekje te verkrijgen op de nationale beleidskaart.



# Synthese en discussie

### Tussen droom en retoriek

Deze studie, zo is in het inleidende hoofdstuk aangegeven, wil een analyse bieden van de wijze waarop in het Nederlandse ruimtelijke beleid op boven-lokaal niveau de ruimte wordt geconceptualiseerd. Dit heeft te maken met het feit dat het afgelopen decennium zoveel ruimtelijke concepten in omloop zijn gebracht dat het overzicht, voor zover dat al bestond, verloren is gegaan. Deze waarneming heeft aanleiding gegeven tot de centrale vraag van deze studie: welke patronen van conceptualisering van ruimte tekenen zich af in de Nederlandse ruimtelijke planning? In dit laatste hoofdstuk worden de belangrijkste patronen besproken die in de voorgaande delen zijn bloot gelegd. Het onderscheid wordt gevolgd tussen de vier thema's die de Nederlandse ruimtelijke ordening bovenal beheersen. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal suggestie voor toekomstige conceptualisering van ruimte.

*Om behoud van het landelijke: onderscheid stad land nog immer belangrijk*

Nederland is een merkwaardig land binnen Europa, zo laat een recent Europees onderzoek naar de relatie tussen stad en land zien (HUT e.a. 2004) Het land hoort tot de meest verstedelijkte delen van Europa. Tegelijkertijd worden nog zeer grote delen van het grondgebied, op basis van nationale definities van onder meer het CBS, als ruraal aangeduid. Wie bevolkingsdichtheid wegdenkt zou zich, met de Nederlandse kaartbeelden en statistieken in de hand, bijna in noord-Frankrijk wanen. Kennelijk zijn 'onze' analytische noties van landelijkheid sterk stedelijk gekleurd geraakt, onder handhaving van het predikaat landelijk. Het is opvallend dat een begrip dat wereldwijd wordt gebruikt als aanduiding voor (voormalig) landelijke gebieden in een stedelijke invloedssfeer, namelijk peri-urbaan, hier niet gebruikt wordt. Het ontbreekt dan ook in de alledaagse taal aan termen om de dichotomie stedelijk-landelijk om te vormen tot een continuüm. In de onalledaagse taal van ruimtelijke concepten zijn wel verschillende begrippen geïntroduceerd om een dergelijk continuüm te construeren, telkens met de term landschap als constituerend deel (stadsland-schap, woonlandschap). Hoewel over de connotaties van een woord valt te twisten, zijn al deze uitingen van planologische nieuwtal echter stedelijk geladen. Dit doet weinig recht aan wat in wezen gaande is in landelijke gebieden (bij gebrek aan beter moet deze term voorlopig nog maar gebruikt worden) en waar het onderscheid tussen stad en land voor een belangrijk deel op rust: namelijk de geleidelijke verandering van een agrarische productieruimte naar een consumptieruimte, ongeacht het gegeven dat de agrarische sector buiten stedelijke gebieden nog steeds de dominante grondgebruiker is in termen van areaal.

Maar als de taal nog niet echt verrijkt is met een nieuw vocabulaire, is het planologisch denken dan aan het veranderen? In het deel 'Om behoud van het landelijke' is vastgesteld dat het onderscheid dat in de Nederlandse planning vanouds wordt gemaakt tussen een stedelijk en een landelijk domein aan het veranderen is. Er is geen vast repertorium meer van functies en activiteiten die één op één aan de predikaten stedelijk dan wel landelijk worden gekoppeld, zo luidde een belangrijke conclusie. Veel functies die voorheen niet aan het landelijk gebied werden toegedacht mogen aldaar een plek krijgen, maar met de nodige mitsen en maren. Deze, in vergelijking tot het recente verleden, wat meer flexibele houding komt vooral doordat steeds meer agrarische bebouwing haar oorspronkelijke functie verliest. Ook worden niet-agrarische functies voor een groeiend aantal boeren steeds belangrijker om bedrijfseconomisch te overleven. Noodgedwongen treden er dus kleine verschuivingen op in de percepties van landelijkheid. Wel blijft een grote huiver bestaan om ruimtelijke concepten in de plannen toe te laten die leiden tot een wijziging van het huidige bewoningspatroon. Een planologische nieuwterm als *landelijk wonen* wordt in de meeste plannen van zijn dorpse connotaties, zoals in nieuwe dorpen, ontdaan. Het gaat niet om een nieuwe woonvorm die in het landelijk gebied een plek moet krijgen, zodat daar een ander nederzettingenpatroon ontstaat. Het zijn de randen van de stad die de plek bij uitstek vormen voor het landelijk wonen, zo luidt de ietwat paradoxale conclusie in vrijwel alle provinciale plannen van de jongste generatie. De wat meer ruimhartige visie die de regering in de Nota Ruimte tentoonspreidt wordt door veruit het grootste deel van de provinciale bestuurders niet gedeeld. Het onderscheid tussen stad en land is, samengevat, nog immer zeer levendig in de huidige ruimtelijke plannen, het wordt alleen wat anders ingevuld in vergelijking tot vroeger. Veel minder prevalentie een onderscheid dat uitgaat van functies, maar meer de behoefte om verschillen in uiterlijke verschijningsvorm in stand te houden. Stadse activiteiten in voormalige boerderijen mag, als het uiterlijk van die boerderij maar behouden blijft en geen al te grote hinder veroorzaakt. Nog beter: van de gelegenheid gebruik maken om al die modernistische toevoegingen (loodsen van golfplaten, silo's etcetera) te slopen.

*De gestructureerde stad: de netwerksamenleving behoudt structuur en vorm*  
De thematiek van stedelijke structuur en stedelijke inrichting, in combinatie met de relatie tussen stad en land, vormt het meest centrale thema in de Nederlandse traditie van ruimtelijke planning. Wordt een bijna halve eeuw van conceptvorming ten aanzien van deze thematiek overzien dan dringt zich het beeld van de volgende cyclus op. In de eerste naoorlogse decennia, tot ruwweg midden jaren zestig, worden signalen genegeerd dat zich een verandering in de stedelijke patronen aan het voordoen is. Het suburbanisatieverschijnsel wordt weliswaar waargenomen, maar wordt als betrekkelijk onbetekenend beoordeeld. Midden jaren zestig gaat het beleid om. Er worden dan twee belangrijke conclusies getrokken, een van een meer analytische aard, een tweede van normatieve aard. Van analytische betekenis is de onderkenning dat zich nieuwe stedelijke structuren aan het ontwikkelen zijn, met als voornaamste drijvende

kracht een mobieler wordende samenleving die bestaande territoriale kaders openbreekt. Van normatieve betekenis is de conclusie dat het niet aan ruimtelijke planning is om deze ontwikkeling tegen te gaan: de maatschappij heeft behoefte aan een ruimtelijke keuzevrijheid. De ruimtelijk aaneengesloten stad heeft afgedaan en wordt vervangen door het stadsgewest. Omdat bepaalde aspecten van de (voor Nederland) nieuwe ruimtelijke trend problematisch worden geacht (teloorgang kernhiërarchie en een verlies aan open ruimten) wordt het bijsturen van de maatschappelijke ontwikkeling als hoofdtaak van ruimtelijke planning gezien. Dit heeft geleid tot het meest bekende oxymoron uit de geschiedenis van de Nederlandse ruimtelijke ordening: gebundelde deconcentratie. Het concept vormt een buitengewoon intelligente afweging tussen onderliggende maatschappelijke trends en wat hier beleidsmatig aan sturingsmiddelen tegenover gesteld kan worden.

De jaren zeventig, tachtig en negentig staan vervolgens sterk in het teken van normatief gekleurde ruimtelijke concepten waarmee geprobeerd wordt steeds grotere restricties op te leggen aan ruimtelijke keuzeprocessen. De maatschappelijke realiteit van steeds diffuser wordende ruimtelijke structuren verdwijnt in de coulissen van het ruimtelijk beleid. De 'bekroning' van deze ontwikkeling zijn de VINEX-convenanten die het Rijk sluit met stedelijke regio's. Het beeld van de compacte stad, de stad als bolletje, verdringt het beeld van de uiteengelegde stad, het stadsgewest.

Het actuele concept van het stedelijke netwerk breekt het concept van de compacte stad open en pleit ervoor stedelijke ontwikkeling te bezien vanuit een regionaal perspectief. In feite is hier sprake van een herhaling van wat in de jaren zestig plaats vond: de 'ontdekking' van het stadsgewest als nieuw ruimtelijk kader voor zowel de stadsbewoner als het ruimtelijk beleid. Dit kan worden aangeduid als een repeterende innovatie, een oud concept wordt opnieuw ontdekt, met nieuwe woorden en nieuwe ruimtelijke beeldvorming. Inmiddels is het concept van het stedelijk netwerk of de netwerkstad in vrijwel elk bovenlokaal plandocument van de laatste jaren terug te vinden. Het feit dat de termen door elkaar worden gebruikt (afhankelijk van het plan zijn de concepten soms identiek, andere keren niet) wijst op onduidelijkheid over hoe dit concept kan worden geïnterpreteerd. Er doen maar liefst vier verschillende interpretaties de ronde. Deze bandbreedte heeft het stadsgewestconcept uit de jaren zestig nooit gehad, hoewel dit concept aanvankelijk nogal losjes was gedefinieerd. Dat de stad geen geconcentreerd, compact ruimtelijk verschijnsel is, is gemeengoed geworden. Maar welke structuur heeft de stad dan wel en is wel sprake van een structuur, een samenhang? Dit zijn vragen die tussen de regels van elk hedendaags ruimtelijk plan gelezen kan worden. Het rijk heeft ervoor gekozen om niet in te gaan op deze vragen. Het stedelijk netwerk is eerder een bestuurlijk dan een ruimtelijk concept, het dient voor de benoeming van stedelijke regio's waar lokale bestuurders geacht worden eendrachtig samen te werken, geen daily urban system voor de stedeling, maar voor zijn bestuurders.

#### *Een Hollandse metropool: misplaatste wereldstadambities*

Conceptvorming ten aanzien van de Randstad laat een soortgelijke ontwikkeling zien als voor wat betreft stedelijke structuur en stedelijke inrichting: met tussenpozen duikt telkens hetzelfde concept op en steekt dezelfde discussie op. Voor wat betreft de Randstad gebeurt dit zelfs drie keer. Het gaat dan om de idee dat de Randstad dusdanig sterk samenhangt en een dusdanig economisch potentieel heeft dat deze als metropool moet worden beschouwd, als een stedelijke regio met de status van wereldstad. Enkel bepaalde kenmerken van een wereldstad ontbreken: een samenhangend, snel railsysteem en bepaalde topmilieus op het gebied van wonen, werken en voorzieningen. Als deze omissies worden ingevuld dan kan de Randstad glansrijk de vergelijking doorstaan met benchmark steden als Londen of Parijs of, een treetje lager, Frankfurt/Main-Rhein. Maar na verschillende mislukte pogingen om de Randstad als metropool te zien, als een samenhangend, geïntegreerd stedelijk systeem, kan de conclusie worden getrokken dat het dit concept aan overtuigingskracht ontbreekt. Derhalve ontbreekt het de argumenten ten behoeve van projecten en investeringen die de metropoolstatus van de Randstad zouden schragen evenzeer hieraan. De thans ingezette ontwikkeling gericht op conceptvorming en beleidsontwikkeling op het niveau van de zogeheten Randstadvleugels lijkt beter te passen bij de ruimtelijke structuur van de Randstad. Dit impliceert dat de term Randstad vooralsnog vooral als plaatsnaam fungeert en derhalve vooral nuttig is in het kader van internationale branding en positionering.

#### *Concurrerende regio's: geopolitieke verleidingen*

Concepten die betrekking hebben op de positionering van gebieden in wijder verband zijn in één belangrijk opzicht verwant aan het concept van de Randstad als metropool: ze zijn gebaseerd op een zeer selectieve interpretatie van de ruimte, bedoeld om claims voor ruimtelijke investeringen te onderbouwen. Regio's hebben er aldus baat bij om zich te positioneren als een belangrijke schakel in ruimtelijk-economische relaties die delen van het Europese continent overspannen. Dit heeft veelal geleid tot claims voor de aanleg van infrastructuur. De vraag is echter of de relaties die deze infrastructuur zou moeten faciliteren in werkelijkheid altijd zo sterk zijn als wordt voorgesteld. Anders gezegd: is de betreffende infrastructuur werkelijk onontbeerlijk? Wellicht wel de grootste constante in al de verschillende ruimtelijke concepten die in het deel over concurrerende regio's de revue zijn gepasseerd is dat de overheid daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de economische ontwikkeling van regio's, ook via het zeer indirect werkende beleid dat altijd in Nederland is gevolgd en dat ook wel bekend staat als voorwaardenscheppend beleid. Wat dit betreft is sprake van een grote overeenkomst tussen de dorpen die in de eerste fase van het naoorlogse regionale beleid werden aangewezen als plaatsen waar de industrie zich zou moeten concentreren (om grootschalige urbanisatie tegen te gaan) en de grootse corridor-concepten die in de loop van de jaren negentig zijn gaan circuleren.

Meer dan een halve eeuw discussie over regionaal/ruimtelijk-economisch beleid laat een tweetal opvallende constanten zien. Opvallend is ten eerste de snelle opeenvolging van opvattingen over de ruimtelijk-economische structuur van het nationale territoire, zeker de laatste vijftien jaar. Een beeld van een economisch kerngebied dat een omvang en omgrenzing heeft van een Stedenring Centraal Nederland wordt rimpelloos ingeruild voor het concept van een reeks van regionale en nationale stedelijke netwerken, bij elkaar een kleine twintig (Vijfde Nota). Dit beeld wordt binnen luttele jaren (binnen één pkb-procedure nota bene) ingeruild voor een beeld dat is opgebouwd uit zes nationale stedelijke netwerken en dertien economische kerngebieden, zonder dat de relatie tussen deze twee gebiedscategorieën goed wordt uiteengezet, ja zelfs zonder een goede motivatie waarom er twee ruimtelijke concepten nodig zijn die beide zijn gesitueerd in het stedelijke domein. Dit heeft alles te maken met het gegeven dat in het actuele nationale ruimtelijke beleid ruimtelijke concepten primair als allocatieprincipes voor rijksmiddelen gehanteerd worden. Dat de empirische basis van sommige van de gehanteerde ruimtelijk-economische concepten poreus blijkt te zijn laat de voorbeelden van de Brainport en de A2 Kennisas zien.

Een andere constante is het gebruik van retoriek, in beeld en in geschreven taal. Waar veel geld op het spel staat, waar een sterk geloof is in het sturingsvermogen van beleid is sprake van een grote gretigheid om communicatief alles uit de kast te halen. Het realiteitsgehalte van ruimtelijke concepten heeft te lijden onder de communicatieve kracht die aan ruimtelijke concepten wordt toegekend. Conceptualisering neemt de vorm van geopolitiek aan. Ruimtelijk-economisch beleid, met zijn belofte van de 'pot of gold at the end of the rainbow' (Williams 1996), doet menig bestuurder grijpen naar zwaar aangezette concepten over de beloftevolle positie van de eigen regio in groter verband. Geopolitiek is niets anders dan politieke doelbereiking op basis van geografische argumentaties, maar deze argumentaties willen nog wel eens rammelen. Het wensbeeld is verleidelijk, de argumentaties nogal eens gezocht.

#### *Tussen droom en retoriek*

De laatste vijftien jaren worden gekenmerkt door een heftig gebruik van ruimtelijke concepten. Deze periode springt er duidelijk uit als die vergeleken wordt met de jaren daarvoor. Belangrijke veranderingen in de doelstellingen van ruimtelijk beleid en de rol van de overheid daarbij zijn hier debet aan. Ruimtelijke concepten hebben decennia lang in het teken gestaan van waarden die als verzorgingsstaatplanologie kunnen worden aangeduid: een evenwichtig opgebouwd nederzettingenpatroon, een rechtvaardige ruimtelijke spreiding van welvaart en een hoge mate van ruimtelijke diversiteit. Een goed geordende ruimte derhalve.

Sinds de grote recessie van de jaren tachtig is daar echter een doelstelling bijgekomen: ruimtelijk beleid moet bijdragen aan een verbetering van de concurrentiepositie van steden en regio's en van Nederland als geheel. Naast ordening moet ruimtelijk beleid in het teken staan van ontwikkeling. Het resultaat is een

spanning die voelbaar is in vrijwel elk ruimtelijk plan van de laatste vijftien jaar. De spanning is af te lezen aan het naast elkaar staan van klassieke ruimtelijke concepten als bundeling van verstedelijking en ruimtelijk-economisch getinte concepten, zoals ontwikkelingsassen, die een ruimhartiger beeld geven van de indeling van de ruimte. De frictie tussen klassieke ordeningsconcepten en veel van de meer recente concepten, gericht op het stimuleren van ontwikkeling, is vooral kenmerkend voor het debat over de nieuwe lijnen in het nationale ruimtelijke debat.

Maar de ambitie om de ruimte te ordenen staat niet alleen hierdoor onder druk. De ruimtelijke orde van vandaag de dag is niet meer die van enige decennia geleden. Ruimtelijke complexiteit neemt toe terwijl ruimtelijke conceptvorming ten behoeve van beleid het moet hebben van een vereenvoudiging van patronen en structuren om hoe dan ook communicatie en consensusvorming mogelijk te maken. De conceptualisering van ruimte kan in deze situatie makkelijk afglijden in een overvloedig gebruik van retorische stijlfiguren en concepten die een illusie in stand houden van geordende, maakbare structuren en patronen, voor een deel ingegeven door het gegeven dat met ruimtelijke concepten geld te verdienen valt. Een beleidslabel opgeplakt krijgen betekent immers erkenning door de rijksoverheid.

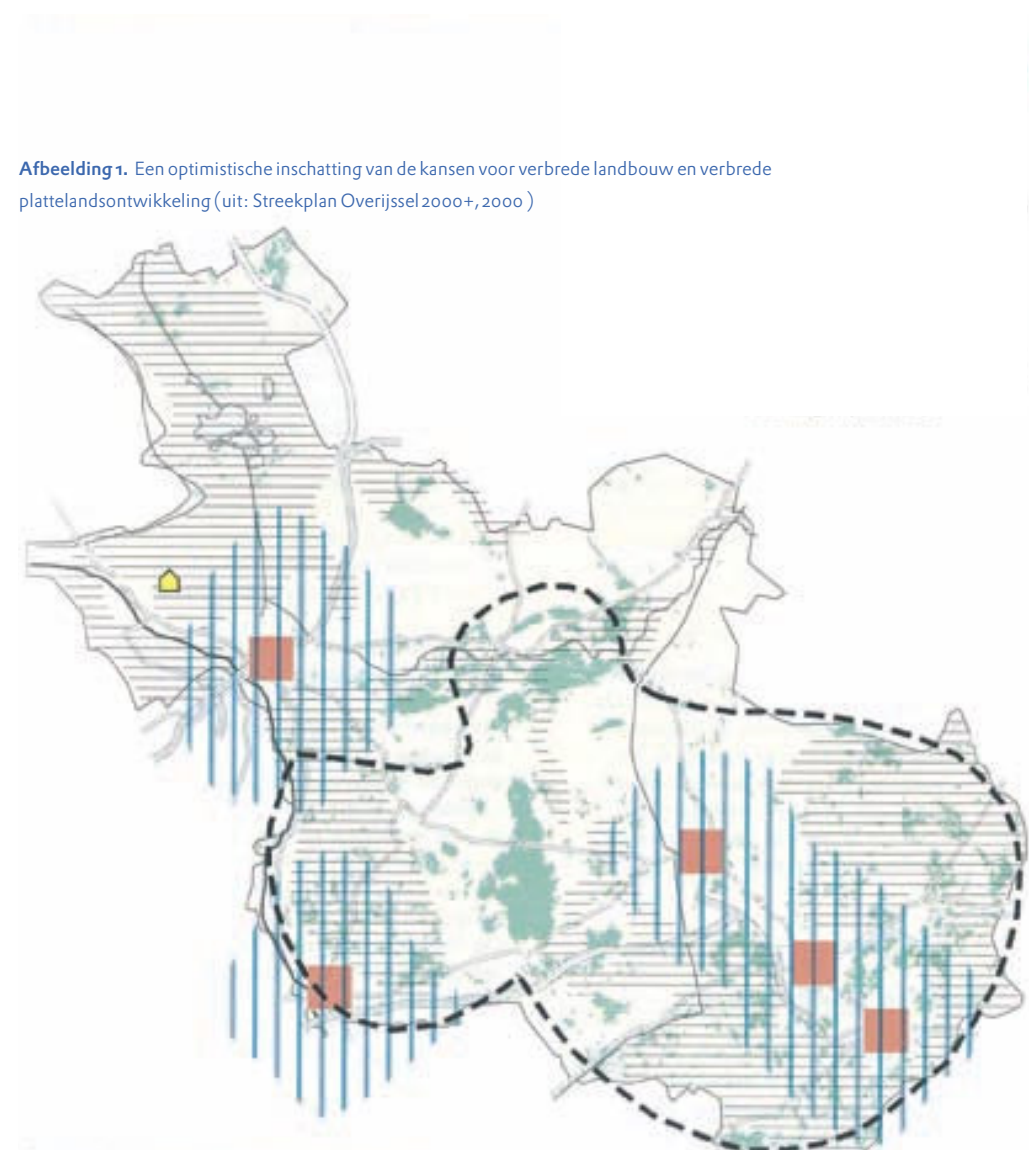
Conceptualisering van ruimte kan ook anders. Allereerst zou het ontwikkelen van ruimtelijke concepten veel meer direct gerelateerd kunnen worden aan concrete gebieden dan nu het geval is. Concepten worden dan veel minder abstract doordat ze verwijzen naar een specifieke ruimte. Veel concepten ontnemen het zicht op gebiedsdifferentiatie, zelfs een concept als het Groene Hart. Dit concept is weliswaar geplakt op een specifieke ruimte, maar is in de loop der jaren zo eenvormig gehanteerd gaan worden dat het lijkt alsof dit gebied een homogene ruimte is (zie ook Pieterse e.a. 2005). Logischerwijs brengt het werken met ruimtelijke concepten die gaan over concrete gebieden een verschuiving met zich mee voor wat betreft de relaties tussen de bestuursniveaus. Conceptvorming op regionaal niveau wordt belangrijker. Het rijk is namelijk nooit in staat om de volledige Nederlandse ruimte te kennen en zal zich dus moeten inhouden als het gaat om de ontwikkeling van ruimtelijke concepten.

Verder zou het inzetten van beleidsinstrumenten losgekoppeld moeten worden van de conceptualisering van ruimte. Veel van de huidige ruimtelijke concepten, zeker die op nationaal niveau, zijn instrumentele concepten. Zij dienen vooral om (rijks)middelen toe te wijzen (concepten als allocatie-instrument) of decentrale overheden te wijzen op c.q. te verplichten tot een bepaalde beleidsaanpak. Dit leidt tot een grote hoeveelheid concepten die, als het gaat om concrete gebieden, als het ware op elkaar gestapeld liggen. Is er aan de ene kant een teveel aan concepten, voor verschillende prangende ruimtelijke vraagstukken ontbreken juist richtinggevende concepten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toekomst van veel gebieden die worden gedomineerd door klassieke vormen van grondgebonden landbouw. Ook ontbreekt het aan richtinggeven-

de opvattingen over het stedelijke domein. Het stedelijk netwerk concept blijkt nog tot zoveel verwarring aanleiding te geven dat dit concept nog lang niet als een volwaardig concept kan worden aangeduid.

De afwezigheid van overtuigende, visionaire concepten heeft voor een belangrijk deel te maken met de functie van ruimtelijke plannen. Hedendaagse formele plannen hebben hetzij een functie om concreet en direct door te werken in nageschakelde besluitvorming, bijvoorbeeld streekplannen in relatie tot lokale bestemmingsplannen, hetzij als verantwoording en motivatie van nationale budgetten en financieringsstromen. Het is mede hierdoor dat thans sprake is van een conceptueel tekort, het goeddeels afwezig zijn van wat een ruimtelijk concept in essentie hoort te zijn: een (streef)beeld van de ruimtelijke organisatie en inrichting van de samenleving. Mogelijk dat de herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening (wro) gaat leiden tot een andere wijze van conceptualisering van ruimte. De huidige functie van ruimtelijke plannen (streekplannen, nationale planologische kernbeslissingen) vervalt. Als de nieuwe wro van kracht wordt, hebben ruimtelijke plannen alleen betekenis voor het overheidsniveau dat ze opstelt. Hierdoor komt meer ruimte voor open, visionaire concepten. Het komt er dan op aan deze ruimte te benutten.

## RUIMTELIJKE BEELDVORMING



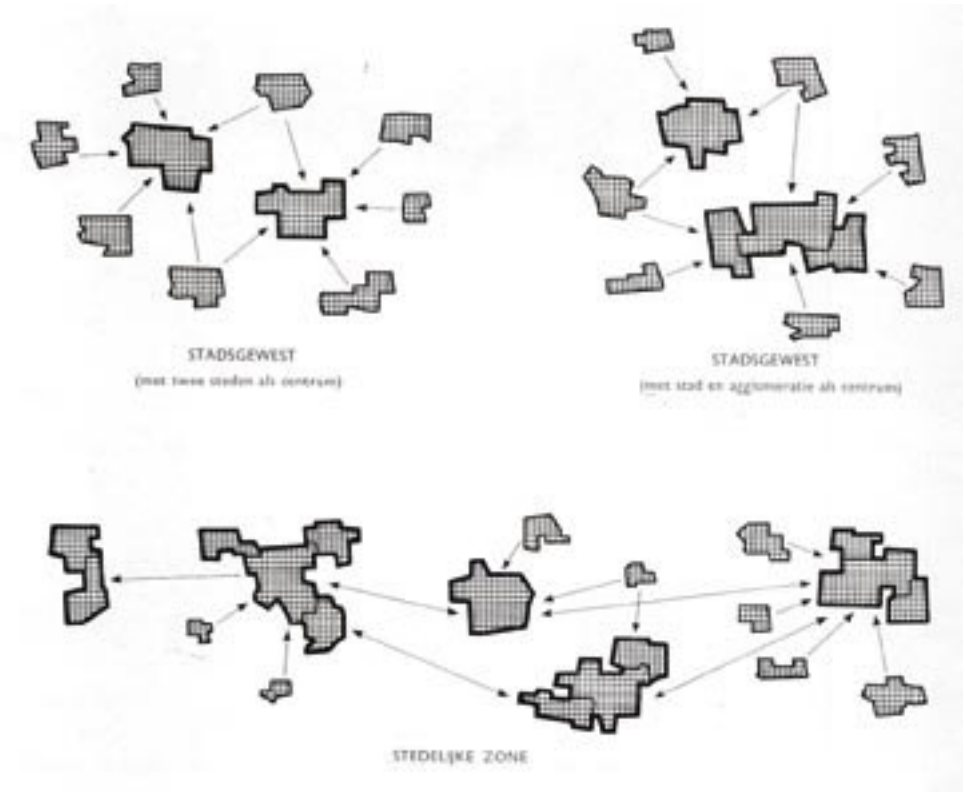
**Afbeelding 1.** Een optimistische inschatting van de kansen voor verbrede landbouw en verbrede plattelandontwikkeling (uit: Streekplan Overijssel 2000+, 2000 )



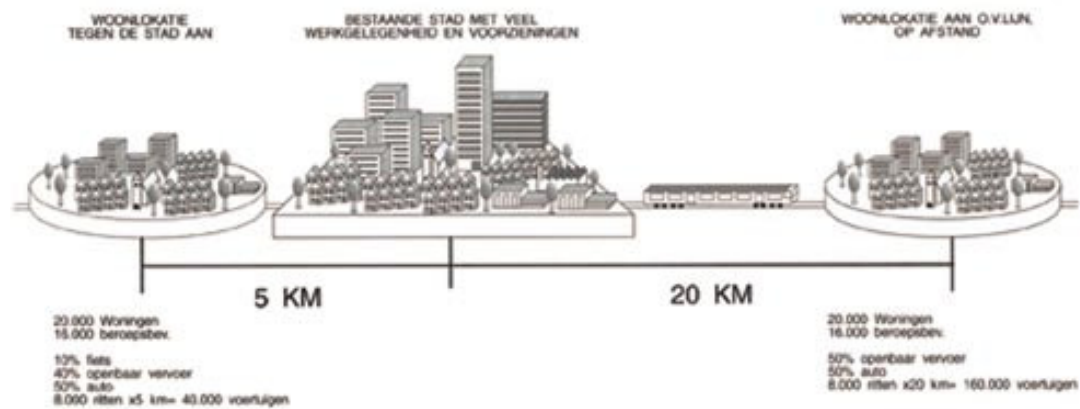
**Afbeelding 2.** Het fragiele karakter van de ecologische hoofdstructuur: meanderende ecologische verbindingzones (de lijnen met bolletjes), tevens afgebeeld een robuuste verbinding (uit: Streekplan Noord-Brabant 2002, 2002)



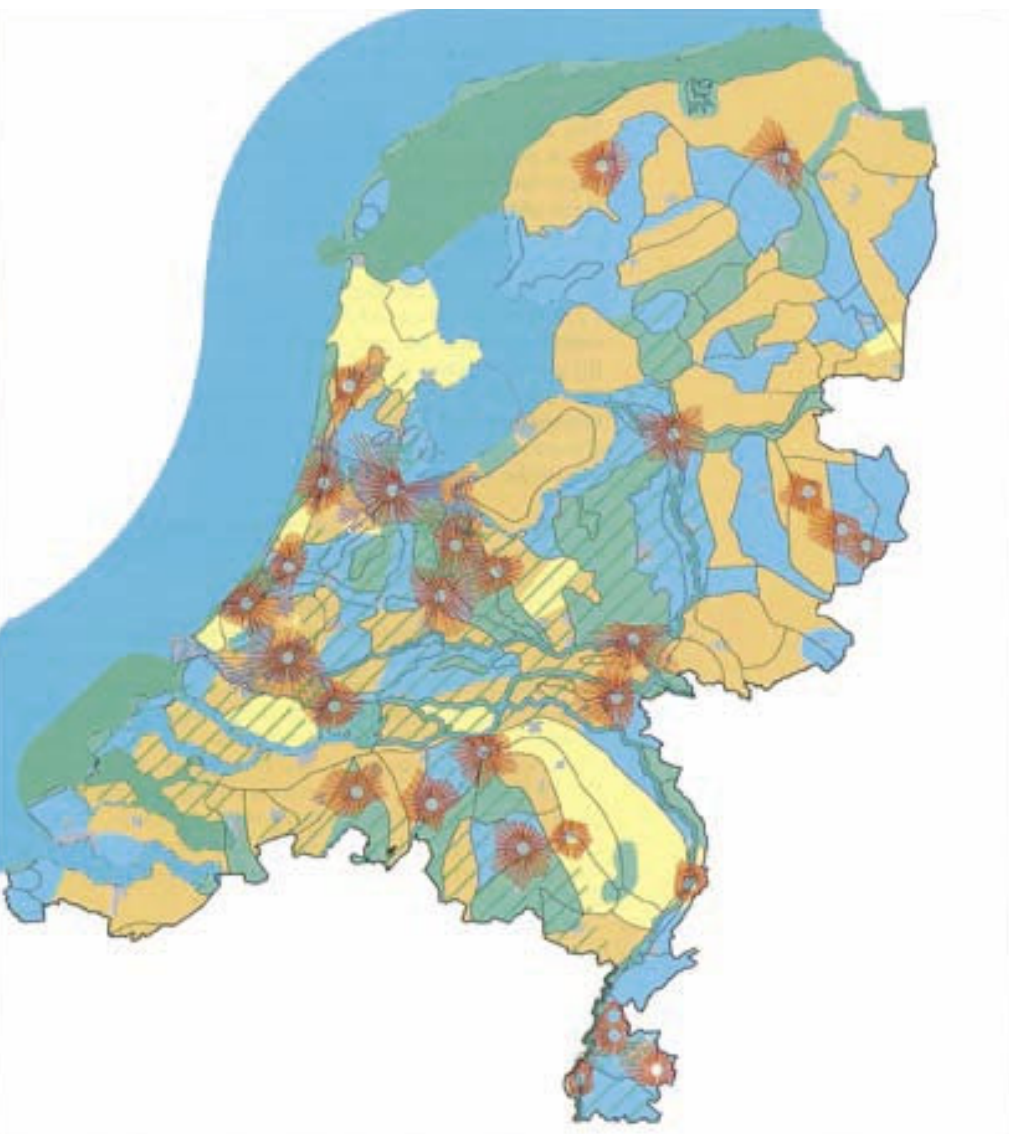
**Afbeelding 3.** De ontdekking van de stad in nieuwe vormen (uit: Tweede nota over de ruimtelijke ordening, 1966)



**Afbeelding 4.** Een visie op ruimtelijke samenhang: het compacte, monocentrische stadsgewest  
(uit: Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra; Deel 3, 1991)



**Afbeelding 5.** De stad c.q. het stadsgewest als een bolletje (uit: Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra; Deel 3, 1991)





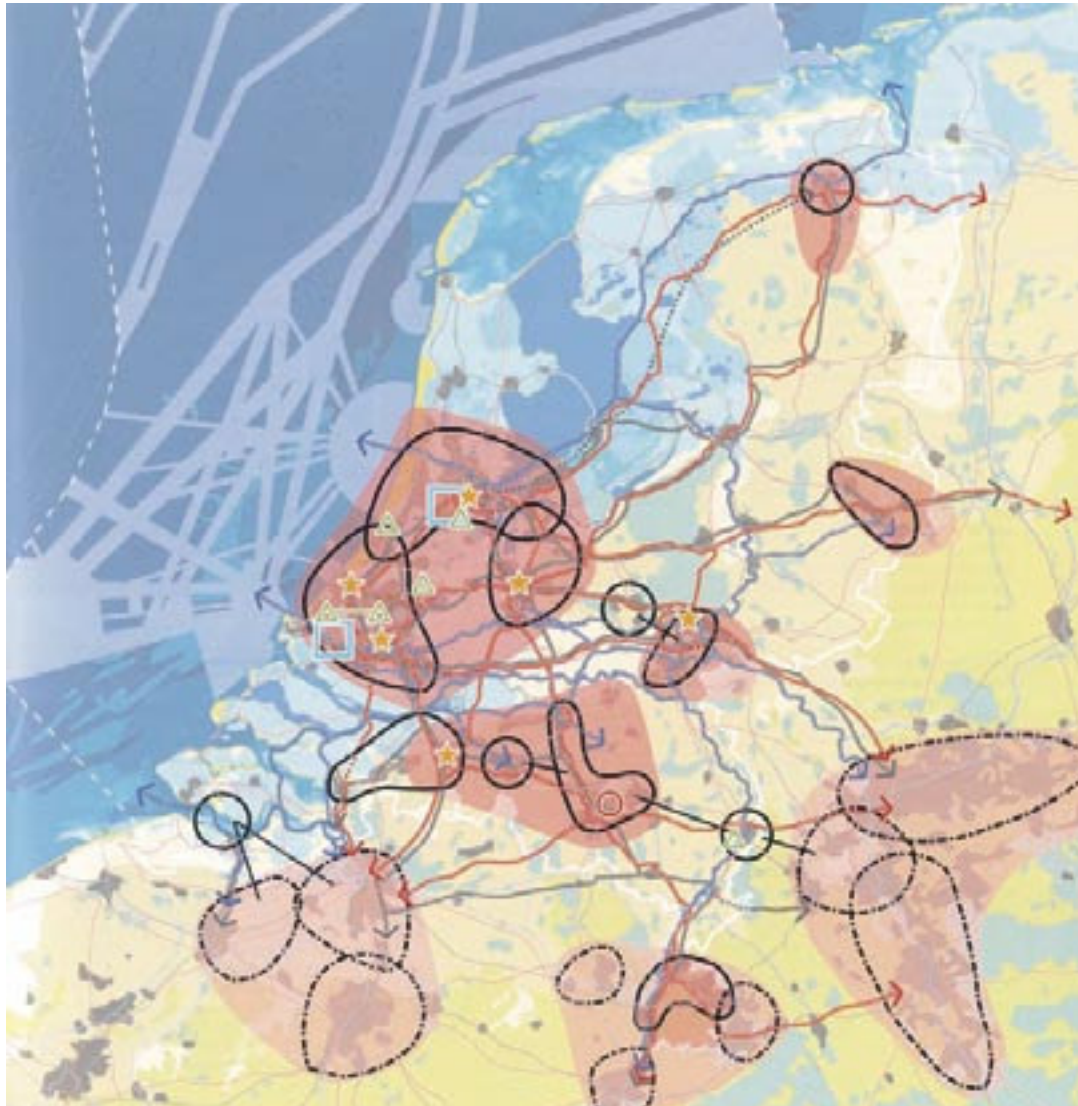
**Afbeelding 6.** De 'stad in nieuwe vormen' voor de tweede keer ontdekt: het stedelijk netwerk  
(uit: Vijfde nota over de ruimtelijke ordening; Deel 3, 2002)



**Afbeelding 7.** Het sterk gelokaliseerde en ruimtelijk begrensde karakter van de netwerksamenleving: stedelijke netwerken (stippellijnen) volgens de Nota Ruimte (uit: Nota Ruimte, 2004)



**Afbeelding 8.** Concepten stapelen: elk beleidsthema een eigen ruimtelijk concept als allocatie-principe (uit: Nota Ruimte, 2004)

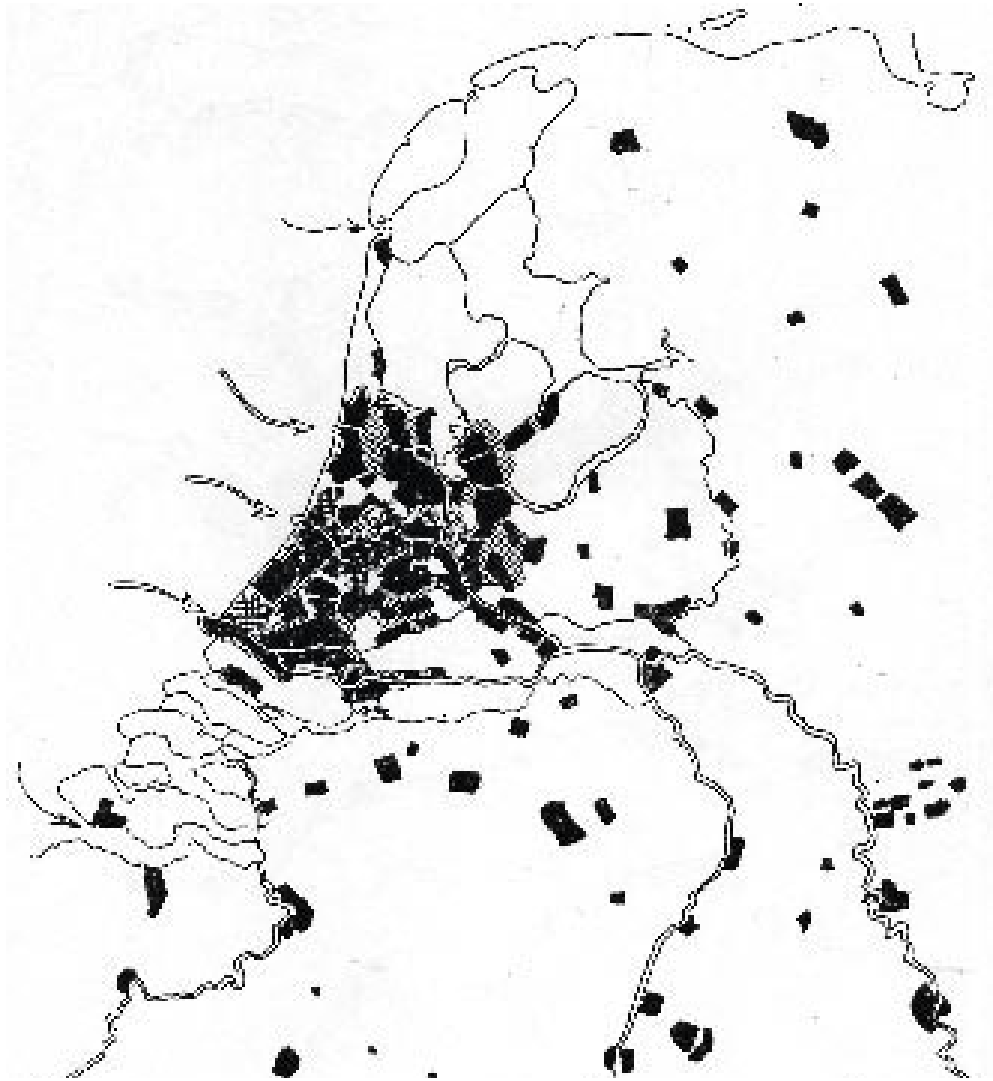


**Afbeelding 9.** Brabantstad als metropool tussen metropolen (uit: Streekplan Noord-Brabant 2002, 2002)





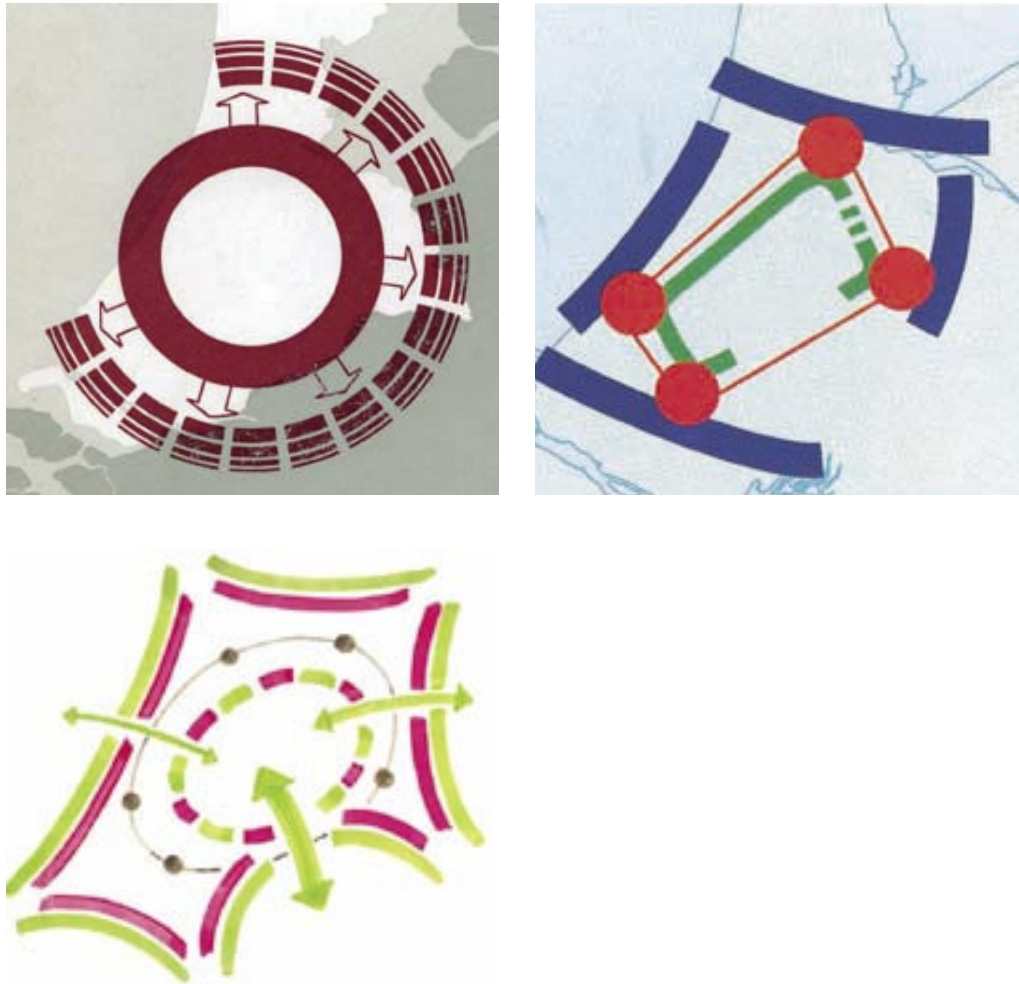
**Afbeelding 10.** Effectief schrik aanjagen met Dystopia: de huizenzee volgens Thijsse  
(uit: de Ranitz 1964)



**Afbeelding 11.** Gebiedsdifferentiatie binnen de doctrine van het Groene Hart als open ruimte in  
de Randstedelijke huizenzee (uit: Nadere Uitwerking Groene Hart, 1992)



**Afbeelding 12a/c:** Verschillende concepten van een ruimtelijk samenhangende, geïntegreerde Randstad (uit, met de klok mee: De Ontwikkeling van het Westen des Lands, 1958 (a); NURI, 1991 (b); Naar een groene metropool, 1997 (c))



**Afbeelding 13.** Groningen gepositioneerd aan de rand van het economische kerngebied van Europa (uit: Streekplan Groningen, 1994)

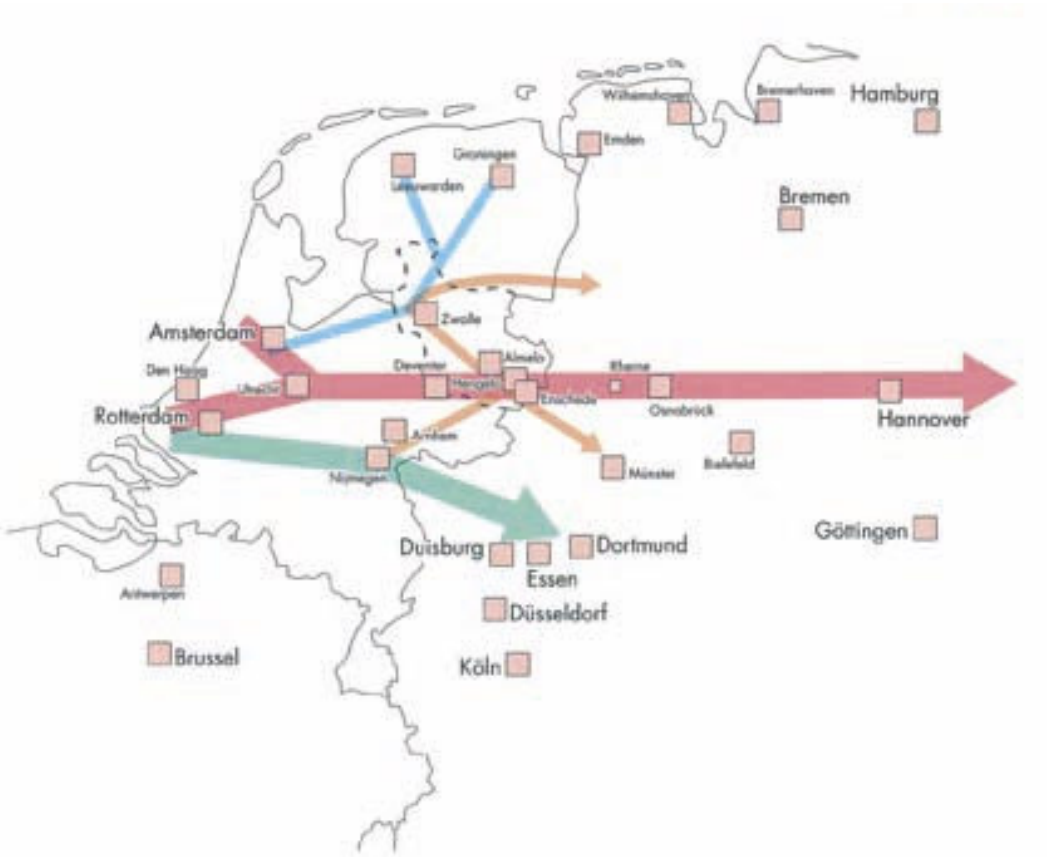




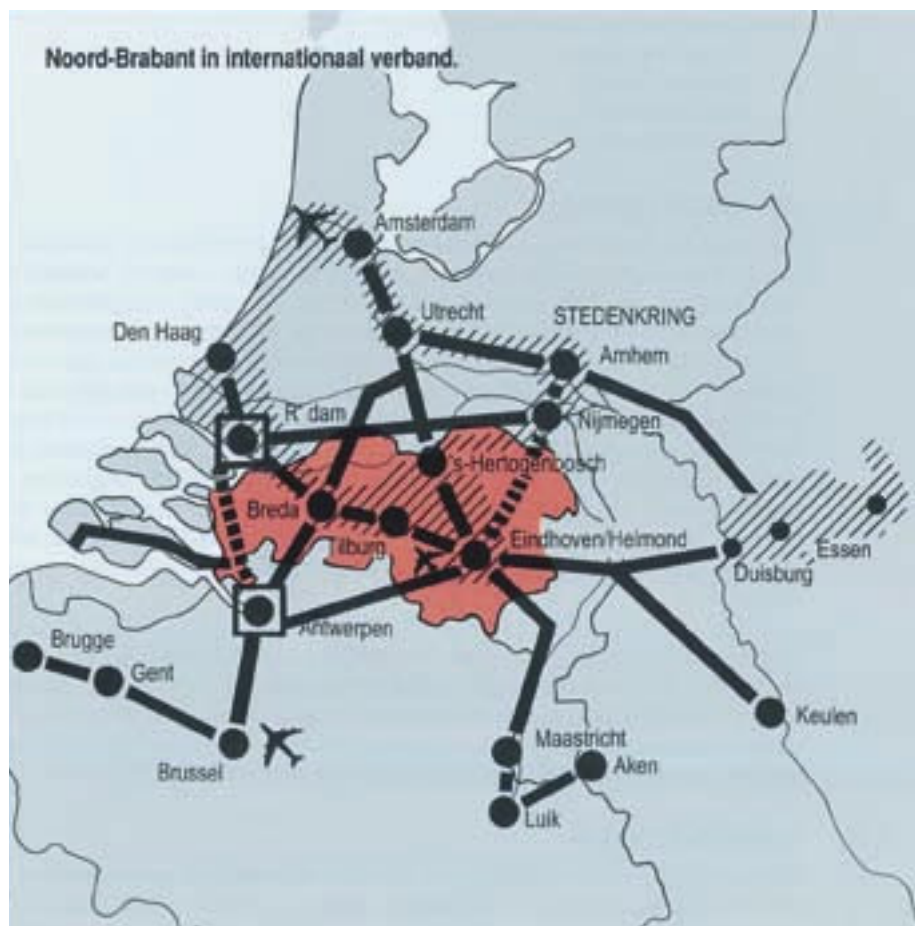
Afbeelding 14. De expansie van de Stedenring Centraal Nederland is onder meer gericht op Leeuwarden (uit: Streekplan Friesland 1994)



Afbeelding 15. Overijssel gelegen op een West-Oost as (uit: Streekplan Overijssel 2000+, 2000)



**Afbeelding 16.** Noord-Brabant als onderdeel van het economisch kerngebied van Nederland:  
de Stedenring Centraal Nederland (uit: Streekplan Noord-Brabant 1992)



## LITERATUUR

### Algemeen

- Andela, G. (2000), *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk. De heroïsche jaren van de ruilverkaveling in Nederland*, Bussum: Thot.
- Asbeek Brusse, W., H. van Dalen & B. Wissink (2002), *Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*, Voorstudies en achtergronden v 112 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bal, D. e.a. (1995), *Handboek natuurdoeltypen in Nederland*, Rapport IKC-Natuurbeheer nr. 11. Wageningen: IKC-Natuurbeheer.
- Bal, D. (2001), *Handboek Natuurdoeltypen*, tweede, geheel herziene editie, Rapport Expertisecentrum LNV nr. 2001/020.
- Bartels, C.P.A. (1980), *Regio's aan het werk. Ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland*, Voorstudies en achtergronden Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Bartels, C.P.A. & J.J. van Duijn (1981), *Regionaal economisch beleid in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Berg, G.J. van den (1957), 'Algemene inleiding: op zoek naar een kader', pp.37-77 in: *Nieuwe steden in Nederland?*, Nr.LXII der Publikaties van het Instituut, Alphen aan de Rijn: N. Samsom.
- Bertolini, L. (2001), 'Knopen en netwerken als gemiste kans?', *Rooilijn*, jrg.34, nr.4: 196-200.
- bnsP/NIROV/NVTL (1998), *Het lage(n) land: een oproep vanuit de vakwereld*, Amsterdam/Den Haag: Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen/Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/Nederlandse Vereniging voor Tuin- en Landschapsarchitecten.
- Boeckhout, I.J., J.C.T.M. Doorakkers & A.W. Verkennis (1995a), 'Van knooppunt naar corridor', *ESB*, jrg.80, nr.4005: 348-352.
- Boeckhout, I.J., J.C.T.M. Doorakkers & A.W. Verkennis (1995b), '(Knoop-)punt gemist?', *ESB*, jrg.80, nr.4016: 610-611.
- Boelens, L. (2005), *Van planologie naar fluviologie? Queeste naar een nieuwe benadering van de ruimtelijke ordening*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar Wetenschappelijke Toepassingen op het gebied van Ruimtelijke Ordening aan de Universiteit Utrecht op donderdag 13 januari 2005, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boer, N. de (1996), *De Randstad bestaat niet. De onmacht tot grootstedelijk beleid*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Bosch, A. & W. van der Ham (1998), *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek.
- Bosma, K. (1993), *Ruimte voor een nieuwe tijd: vormgeving van de Nederlandse regio 1900-1945*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Bosma, K. & H. Hellinga (red.) (1997), *De regie van de stad. Noord-Europese stedenbouw 1900-2000*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/EFL Publicaties.

Brink, A. van den & J. Heinen (2002), 'Kwaliteitsverbetering van de zandgebieden', pp.179-205 in: Hidding, M.C. e.a. (red.) (2002), *Planning voor stad en land*, tweede herziene druk, Bussum: Coutinho.

Buck Consultants (1995), *Evaluatie stedelijke-knooppuntenbeleid*, Nijmegen: Buck Consultants.

Bureau Driessen (1999), *Het carnaval der stadsconcepten: steden, beelden en beleid*, in opdracht van de Rijksplanologische Dienst, Utrecht: Bureau Driessen.

Burg, A.J. van der (2004), 'Ruimtelijk beleid in Nederland op nationaal niveau', pp.159-176 in: Heeringen, R.M. van e.a. (red.), *Geordend landschap. 3000 jaar ruimtelijke ordening in Nederland*, Hilversum: Verloren.

Burke, G.L. (1966), *Greenheart Metropolis. Planning the western Netherlands*, London: MacMillan.

Cammen, H. van der (1982), 'Methodisch geleide planvorming', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, jrg.63, nr.7/8: 377-385, nr.9: 449-459.

Cammen, H. van der (2004), 'Nationale inrichtingsprincipes in de wro', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.85, nr.2: 54-57.

Cammen, H. van der, R. Groeneweg & G. van der Hoef (1988), 'Randstad Holland', pp.117-175 in: H. van der Cammen (red.), *Four Metropolises in Western Europe*, Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Cammen, H. van der & L.A. de Klerk (1986), *Ruimtelijke ordening. Van plannen komen plannen*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

Cammen, H. van der & L.A. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum.

CEC, Commission of the European Communities (2004), *A new partnership for cohesion: Convergence, competitiveness, cooperation*, Third report on economic and social cohesion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Commissie Ruimtelijk Economisch Perspectief Noord-Nederland (1997), *Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland*, Den Haag: Commissie Ruimtelijk Economisch Perspectief Noord-Nederland.

CPB, Centraal Planbureau e.a. (2001), *toets: Ex Ante Evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: CPB.

Daalhuizen, F. (2004), *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen. De keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie*, Delft: Eburon.

Dam, F. van, e.a. (2003), *Landelijk wonen*, Rotterdam/Den Haag: nai Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Dekker, J. (2002), *Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming*, Dissertatie Universiteit Utrecht (uitgave in eigen beheer).

Dercksen, W.J. (1986), *Industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig. Een sociologisch-economische beleidsstudie*, Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Dijk, E. van (1997), *Op de lange baan: Oost-Nederland op de West-Oost corridor*, Doctoraalscriptie, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam.

Dijk, E. van (1998), 'Nog een lange weg te gaan. De West-Oost corridor in wording', *Rooilijn*, jrg.30, nr.4: 190-196.

Dühr, S. (2005), *European Spatial Planning and Cartographic Representations*, PhD University of the West of England, Bristol.

Duinen, L van (2004), *Planning Imagery: The Emergence and Development of New Planning Concepts in Dutch National Spatial Policy*, Dissertatie Universiteit van Amsterdam (uitgave in eigen beheer).

Ebels, H.J. & F. le Clercq (red.) (1997), *Verstedelijking en vervoersplanologische concepten*, Amsterdam: Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment.

Eeten, M. van & E. Roe (2000), 'When Fiction Conveys Truth and Authority: The Netherlands Green Heart Planning Controversy', *Journal of the American Planning Association*, jrg.66, nr.1: 58-67.

Emans, B., P. Laskewitz & E. van de Vliert (1994), 'The Netherlands', pp.53-66 in: Afzalur Rahim, M. & A.A. Blum (red.), *Global perspectives on organizational conflict*, Westport. Conn.: Praeger.

Engelsdorp Gastelaars, R. van (1993), 'Verstedelijking in Nederland na 1945', pp.250-255 in: Taverne, E. & I. Visser (red.), *Stedebouw. De geschiedenis van de stad in de Nederlanden van 1500 tot heden*, Nijmegen: SUN.

Evers, F., Th. Beckers & P. Winsemius (2003), *Rood voor groen. Van filosofie naar resultaat*, Tilburg: Tilburg University, Globus Institute for Globalization and Sustainable Development.

Faludi, A. (1996), 'Framing with images', *Environment and Planning B: Planning and design*, jrg.23: 93-108.

Faludi, A. & A. van der Valk (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Feddes, F. e.a. (1998), *Oorden van onthouding. Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland*, Rotterdam: nai Uitgevers.

Flyvbjerg, B., N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*, Cambridge: Cambridge University Press.

Friedmann, J. & J. Miller (1965), 'The Urban Field', *Journal of the Institute of American Planners*, jrg.31, nr.4: 312-320.

Frieling, D. (1995), 'Geen Stedenring Centraal Nederland maar een Hollandse Metropool', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.76, nr.5/6: 6-12.

Frieling, D. (1997), 'Verstedelijking als politieke opgave', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.78, nr.5: 4-8.

Frouws, J. (1998), 'The contested redefinition of the countryside', *Sociologia Ruralis*, jrg.38, nr.1: 54-68.

Glasbergen, P. & J.B.D. Simonis (1979), *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat. Onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland*, Amsterdam: Kobra.

Goedman, J.Ch. & W. Zonneveld (1992), 'Stedelijke conceptvorming', pp.111-128 in: *Ruimtelijke Verkenningen 1992*, Jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Groot, J.P. (1972), *Kleine plattelandskernen in de Nederlandse samenleving. Schaalvergroting en dorpsbinding*, Mededelingen Landbouwhogeschool Wageningen 72-8, Wageningen: H. Veenman & Zonen.

Haas, W. de & M. Hidding (2001), 'Landelijk gebied vraagt om beleid dat stáát', *Landwerk* 2: 12-19.

Hage, G. (2002), 'In de Groene Ruimte vindt iedereen wel iets van zijn gading'; Historicus Pim Kooij verklaart de poldertaal over het buitengebied', *Blauwe Kamer*, jrg.2002, nr.3: 44-47.

Hajer, M.A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press.

Hajer, M.A. (2000), 'Transnational Networks as Transnational Policy Discourse: Some observations on the Politics of Spatial Development in Europe', pp.135-142 in: Salet, W. & A. Faludi (red.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.

Hajer, M.A. & W. Zonneveld (2000), 'Spatial Planning in the Network Society – Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands', *European Planning Studies*, jrg.8, nr.3: 337-355.

Hall, P. (1966), *The World Cities*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London: MacMillan.

Healey, P. (2004), 'The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe', *International Journal of Urban and Regional Research*, jrg.28, nr.1: 45-67.

Hemel, Z. (1994), *Het landschap van de IJsselmeerpolders: planning, inrichting en vormgeving*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Hemel, Z. (1998), 'Deltametropool, interview met Dirk Frieling', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.79, nr.2: 4-9.

Hetsen, H. & M. Hidding (1991), *Landbouw en ruimtelijke organisatie van Nederland. Analyse en toekomstverkenning van een regionaal gedifferentieerde betrekking*, Wageningse Ruimtelijke Studies 6, Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen.

Hidding, M. & Kragting, J. (2002), 'Nieuwe kansen voor het landelijk gebied?', pp.170-178 in: Hidding, M.C. e.a. (red.), *Planning voor stad en land*, tweede herziene druk, Bussum: Coutinho.

Hoeven, F. van der (2005), 'Zuidvleugelnets', *Rooilijn*, jrg.38, nr.3: 140-145.

Hoogenberk, E.J. (1980), *Het idee van de hollandse stad. Stedebouw in Nederland 1900-1930 met de internationale voorgeschiedenis*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Hoogstraten, P. van (1983), *De ontwikkeling van het regionaal beleid in Nederland 1949-1977*, Nijmegen: Stichting Politiek en Ruimte.

Houtum, H. van & A. Lagendijk, A. (2001), 'Contextualising Regional Identity and Imagination in the Construction of Polycentric Urban Regions: The Cases of the Ruhr Area and the Basque Country', *Urban Studies*, jrg.38, nr.4: 747-767.

HUT, Helsinki University of Technology e.a. (2004), *Urban-rural relations in Europe*, Final Report ESPON project 1.1.2., Helsinki/Luxembourg: HUT/ESPON Coordination Unit (www.espon.lu).

IBN-DLO/NEI, Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek DLO/Nederlands Economisch Instituut (1997), *Ruimtelijk Perspectief 'Stromenland'*, Wageningen/Rotterdam: IBN-DLO/NEI.

IBO Regionaal Economisch Beleid, *Regionaal economisch beleid in de toekomst (2004)*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr.5 Interdepartementaal beleidsonderzoek, Den Haag: Ministerie van Financiën.

ISONEVO, Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (1949), *De Verspreiding van de Bevolking in Nederland*. Deel IA: Tekst, Publicatie nr.3 Rijksdienst voor het Nationale Plan, Den Haag: Staatsdrukkerij Uitgeverijbedrijf.

Klerk, L.A. de (2002), 'De stad in de nationale ruimtelijke ordening', A-2-1-1-23 in: *Handboek stedelijk management*, Den Haag, Elsevier.

Klerk, L.A. de & M. Hajer (2002), 'Planologie van witte jas tot Armanipak', pp.183-199 in: Rijksplanologische Dienst (red.), *Academische reflecties. De wetenschap aan het woord over de Vijfde Nota*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Korthals Altes, W. (1995), *. Ervaringen met voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota (Extra)*, Assen: Van Gorcum.

Kreukels, T., L. Boelens & L. Jansen (2000), 'Mogelijke regimes voor morgen', pp.169-181 in Boelens, L. (red.), *Nederland Netwerkenland. Een inventarisatie van de nieuwe condities van planologie en stedebouw*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Kunzmann, K.R. (1996), 'Euro-megalopolis or Themepark Europe? Scenarios for European Spatial Development', *International Planning Studies*, jrg.1, nr.2: 143-163.

kvk, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Utrecht en Omstreken (1987), *Het Stadsgewest Utrecht. Een pijler van de Randstad*, Utrecht: kvk Utrecht.

Laan, L. van der (1994), 'Centrale Stedenring bestaat niet. Woon-werk relaties in stedelijk Nederland', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, jrg.75, nr.12: 12-19.

Lambooy, J.G. & J.H. Huizinga (1977), 'Het nieuwe Westen des Lands. Balans van 20 jaar ontwikkeling', *Intermediair*, jrg.13, nr.12.

Lambregts, B. & W. Zonneveld (2004), 'From Randstad to Deltametropolis: Changing attitudes towards the scattered metropolis', *European Planning Studies*, jrg.12, nr.3: 299-322.

Lingbeek, O. (1998), *De Macht van de Metafoor. Een analyse van de planning voor het Groene Hart*, Dissertatie Universiteit van Amsterdam (uitgave in eigen beheer).

Lörzing, H. (1995), 'Milton Friedman op de trekker', *Volkskrant*, 19 januari 1995.

Lörzing, H. (2004), 'Verschuivende grenzen: Hoe de harde grenzen tussen stad en land langzaam verdwenen', *Blauwe Kamer*, jrg.2004, nr.4: 46-55.

Luning Prak, J. (1960), *De Randstad Holland en haar Belagers. Een betoog over gebundelde welvaart of gespreide armoede*, Zaandijk: J. Heijnis Tsz.

Metz, T. (1998), *Nieuwe natuur. Reportages over veranderend landschap*, Amsterdam: Ambo.

Milieu- en Natuurplanbureau (2005), *Natuurbalans 2005*, Bilthoven/Den Haag: Milieu- en Natuurplanbureau/Sdu Uitgevers.

Modderman, E.J.E. (1998), 'Orde scheppen in ruimtelijke concepten: VINEX-concepten doorgeleucht', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.79, nr.5: 25-29.

NEI, Nederland Economisch Instituut (1995), *Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief*, Rotterdam: NEI.

Nordregio e.a. (2004), *ESPON 1.1.1: Potentials for polycentric development in Europe*, Project report, Stockholm/Luxembourg: Nordregio/ESPON Coordination Unit (www.espon.lu).

Oort, F. van & O. Raspe (2005), *Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurerende werking van infrastructuur in de kenniseconomie*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000), *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, Tweede Kamer 27210, nr.1-2. Den Haag: Sdu.

Pieterse, N. e.a. (2005), *Het gedeelte land van de Randstad. Ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Postuma, R. (1991), *Strijd om het streekplan. Aan de wieg van de regionale ruimtelijke planning (1920-1950)*, PSVA-publicatie nr. 11, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Priemus, H. (1999), 'Four Ministries, Four Spatial Planning Perspectives? Dutch Evidence on the Persistent Problem of Horizontal Coordination', *European Planning Studies*, jrg.7, nr.5: 563-585.

Ranitz, J. de (1964), 'De distributie van ruimte', pp.77-166 in: Steigenga, W., J. de Ranitz & S.O. van Poelje, *De stedelijke ontwikkeling in Nederland*, Pre-adviezen voor de 181ste Algemene Vergadering van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, Haarlem: NMNH.

RARO, Raad van Advies over de Ruimtelijke Ordening (1972), *Advies over de elementen van een aanvullende regeringsnota op de Tweede nota ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Raspe, O. e.a. (2004), *Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.

Ravesteyn, N. van & D. Evers (2004), *Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.

Richardson, T. (1997), 'The trans-European transport network: environmental policy integration in the European Union', *European Urban and Regional Studies*, jrg.4, nr.4: 333-346.

RIVM e.a. (1997), *Natuurverkenning 97*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

RLG, Raad Landelijk Gebied (2005), *Nationale landschappen: vaste koers en lange adem. Advies over de instrumentatie van Nationale landschappen*, RLG 05/1, Den Haag: RLG.

RPD, Rijksplanologische Dienst (1983), *Achtergrondinformatie bij de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden*, Studierapport van de Rijksplanologische Dienst, Den Haag: RPD.

RPD, Rijksplanologische Dienst (1991a), *Perspectieven in Europa. Een verkenning van opties voor een Europees ruimtelijk beleid*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

RPD, Rijksplanologische Dienst (1991b), *Ruimtelijke Verkenningen 1991*, Jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ruijter, P. de (1987), *Voor volkshuisvesting en stedenbouw*, Utrecht: Matrijs

Saris, J. (1998), 'Het Voorland', *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg. 79, nr. 7: 23-24.

Schön, D.A. & M. Rein (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books.

Schuyt, K. & E. Taverne (2000), *1950. Welvaart in zwart-wit. Nederlandse Cultuur in Europese Context*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Sijmons, D. (2002), *Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap*, Rotterdam: Uitgeverij 010.

F.J. Sijtsma e.a. (1996), *Ruimte te Over, Ruimte Tekort: een verkennende studie naar een efficiënter gebruik van de nationale ruimte*, Groningen: Stichting Ruimtelijke Economie Groningen.

Siraa, Th., A.J. van der Valk & W.L. Wissink (1995), *Met het oog op de omgeving: Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving*, Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965-1995), Den Haag: Sdu Uitgevers.

Steigenga, W. (1961a), 'De verstedelijking van Nederland een voorbeeld van een gedecentraliseerd urbanisatiepatroon', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jrg.52, nr.10: 253-266.

Steigenga, W. (1961b), 'Sub-urbanisatie en decentralisatie in Nederland. Een eerste verkenning van recente verschijnselen', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jrg.52, nr.8: 210-222.

TCI, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), *Het Project Zuiderzeelijn. Toetsing met terugwerkende kracht*, TK 29 283, Nr. 9, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Throgmorton, J.A. (1992), 'Planning as Persuasive Storytelling About the Future: Negotiating an Electric Power Rate Settlement in Illinois', *Journal of Planning Education and Research*, jrg.12: 17-31.

Throgmorton, J.A. (1996), *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*, Chicago: University of Chicago Press.

Toorn, W. van (1998), *Leesbaar landschap*, Amsterdam: Querido

Valk, A. van der (1982), *Planologie en natuurbescherming in historisch perspectief*, PSVA-publicatie nr. 2, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Van den Broeck, J. (1994), *Structuurplanning: een handleiding voor gemeenten*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AROHM; Bestuur Ruimtelijke Ordening.

Velden, W. van der & E. Wever (2000a), 'De beleidsdimensie. Interview met Hans van der Cammen & Gijsbert Borgman', pp.165-177 in: Velden, W. van der & E. Wever (red.), *Regio's in beweging. Dynamiek en continuïteit in de regionale economie van Nederland*, Utrecht: Rabobank Nederland, Stafgroep Economisch Onderzoek Utrecht.

Velden, W. van der & E. Wever (red.) (2000b), *Regio's in beweging. Dynamiek en continuïteit in de regionale economie van Nederland*, Utrecht: Rabobank Nederland, Stafgroep Economisch Onderzoek Utrecht.

VNG / IPO, Vereniging Nederlandse Gemeenten / Interprovinciaal Overleg (2005), *Grondbeleid in relatie tot uitvoering Nota Ruimte*, Brief aan de voorzitter en leden van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 25-0.

Vries, J. de & H. Priemus (2003), 'Megacorridors in north-west Europe: issues for transnational spatial governance', *Journal of Transport Geography*, jrg.11, nr.3: 225-233.

VROMRaad (1998), Stedenland-Plus, Advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030', Advies 005, Den Haag: VROMRaad.

VROMRaad (2004a), *Buiten Bouwen*, Advies 040, Den Haag: VROMRaad.

VROMRaad (2004b), 'Meerwerk', Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief, Advies 042, Den Haag: VROMRaad.

VROMRaad (2004c), *Nederlandse steden in internationaal perspectief. Profileren en verbinden*, Advies 043, Den Haag: VROMRaad.

Waterhout, B. (2002), 'Images of Europe Tell Their Own Story', pp.19-36 in: Faludi, A. (red.), *European Spatial Planning*, Cambridge Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.

Weeber, C. (1979), 'Formele objectiviteit in stedenbouw en architectuur als onderdeel van een rationele planning', *Plan*, jrg.10, nr.1: 26-35.

Williams, R.H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, London: Paul Chapman Publishing.

Windt, H. van der & F. Feddes (1998), 'Natuur, stad en land. De EHS als historisch compromis', pp.25-37 in: Feddes, F. e.a. (1998), *Oorden van onthouding. Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Wissink, B. (2000), *Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*, Voorstudies en Achtergronden V108 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wissink, G.A. (1963), 'Inleidende beschouwingen', *Tijdschrift van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap*, Deel LXXX, nr.1: 12-21.



Witsen, P.P. & W. Zonneveld (1996), ‘Balkanisering in conceptenland?: Planconcepten voor stad en economie’, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.77, nr.2: 25-32.

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelings-politiek*, Rapporten aan de Regering nr.53, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zanden, J.L. van (1997), *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Het Spectrum.

Zandvoort Ordening & Advies/Office for Metropolitan Architecture (1997), *Steden/Land. Naar een evenwicht tussen natuur en cultuur in 2030*, Utrecht/Rotterdam: Zandvoort Ordening & Advies/OMA.

Zoete, P.R. (1997), *Stedelijke knooppunten: virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid? Een verkenning van de plaats van indicatief rijksbeleid in de wereld van gemeenten*, Amsterdam: Thesis Publishers.

Zonneveld, W. (1991a), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Patronen en processen*, Planologische Studies nr.9a, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.

Zonneveld, W. (1991b), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Encyclopedie van planconcepten*, Planologische Studies nr.9b, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.

Zonneveld, W. (1991c), ‘Verschuivende ruimtelijke kaders: De geschiedenis van het stadsge-westconcept’, pp.5-28 in: Blerck, H. van (red.), *Het stromende stadsgewest: vormgeven aan de ecoregio Breda*, Achtergrondinformatie bij de derde ideeënprijsvraag van de Eo Wijersstichting, Delft: Publikatieburo, Faculteit der Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.

Zonneveld, W. (1992), *Naar een beter gebruik van ruimtelijke planconcepten, Planologische Verkenningen 64*, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.

Zonneveld, W. (2003), ‘Verstedelijking in de rode delta’, pp.139-150 in: Hidding, M. & M. van der Vlist (red.), *Ruimte en water. Planningsopgaven voor een rode delta*, Reeks Planologie nr.5, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zonneveld, W. (2005), ‘Multiple Visioning: New ways of constructing transnational spatial visions’, *Environment & Planning C: Government and Policy*, jrg.23, nr.1: 41-62.

Zonneveld, W. & H. van der Cammen (1992), ‘Het grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad’, *Rooilijn*, jrg.25, nr.1: 14-16.

[Nota’s, discussierapporten en plannen \\*](#)

*Nationaal*

*Agenda voor een Vitaal Platteland. Visie: Inspelen op veranderingen* (2004), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag: Ministerie van LNV.

*Ecosystemen in Nederland* (1995), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Directie Natuurbeheer, Den Haag: Ministerie van LNV.

*Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw* (2000), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van VROM.

*Natuurbeleidsplan*, Regeringsbeslissing (1990), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, TK 89-90, 21149.

\* Vanwege de herkenbaarheid van plannen, nota’s en studies in de tekst is de volgorde binnen een literatuurreferentie hieronder als volgt: eerst titel document, dan jaar van uitgifte, vervolgens de overheidsinstantie en tenslotte plaats en uitgever.

*Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw (2000), Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, Den Haag: Ministerie van LNV.

*Nota Belvedere*, Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting (1999), Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag: VNG Uitgeverij.

*Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland* (1960), Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, Den Haag: Staatsuitgeverij.

*Nota landelijke gebieden*, Deel 3a: Beleidsvoornemens over ontwikkeling, inrichting en beheer; Derde nota over de ruimtelijke ordening; Deel 3 (1977), Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, TK 76-77, 14392.

*Nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1986-1990* (1985), Ministerie van Economische Zaken, TK 84-85, 19084.

*Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling* (2004), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Den Haag: Ministerie van VROM.

*Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling; Uitvoeringsagenda* (2004), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van VROM.

*Nota Ruimte. Deel 3a: Aangepast kabinetsstandpunt naar aanleiding van behandeling in de Tweede Kamer* (2005), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, TK 29435, Nr. 154.

*Notitie Ruimtelijke Perspectieven. Op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening* (1986), Rijksplanologische Dienst, Den Haag: Ministerie van VROM.

*NURI, Nadere Uitwerking Randstad Internationaal: Eenheid in verscheidenheid* (1991), Stuurgroep NURI, Den Haag: Ministerie van VROM.

*De Ontwikkeling van het Westen des Lands. Rapport* (1958), Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, Den Haag: Staatsuitgeverij.

*De Ontwikkeling van het Westen des Lands. Toelichting* (1958), Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, Den Haag: Staatsuitgeverij.

*Oriënteringsnota*. Derde nota over de ruimtelijke ordening, Eerste Deel; Achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering (1973), Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, TK 73-74, 12757.

*Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte Economische Perspectieven* (2004), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag: Ministerie van EZ.

*Randstad en Groene Hart. De Groene Wereldstad* (1996), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van VROM.

*De ruimte van Nederland. Startnota ruimtelijke ordening* (1999), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Ministerie van Economische Zaken; Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag: Sdu Uitgevers

*Ruimte voor Economische Activiteit* (1994), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag: Ministerie van EZ.

*Ruimte voor Economische Dynamiek. Een verkennende analyse van ruimtelijk-economische ontwikkelingen tot 2020* (1997), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag: Ministerie van EZ.

*Ruimte voor regio’s. Het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000* (1995), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag: Sdu Uitgeverij.



RUVEIN, *Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur* (1986), Rijksplanologische Dienst, Studierapporten RPD nr.33, Den Haag: Ministerie van vrom.

*Stellingnamebrief nationaal ruimtelijk beleid*, vastgesteld in de ministerraad van 11 november 2002 (2002), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002), Den Haag: Ministerie van vrom.

*Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard; Ontwerp-planologische kernbeslissing* (1992), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag: Ministerie van LNV.

*Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard*, Deel 3: Kabinetsstandpunt (1993), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag: Ministerie van LNV.

*Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983*, Deel a: Beleidsvoornemen (1983), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieube-heer, TK 82-83, 18 048.

*Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* (1966), Den Haag: Staatsuitgeverij.

*Verstedelijkingsnota*, Deel 2a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit, Derde nota over de ruimtelijke ordening; Deel 2 (1976), Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, TK 75-76, 13754.

*Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, Deel a: beleidsvoornemen (1988), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, Sdu Uitgeverij.

*Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Deel 3: Kabinetsstandpunt Partiële Herziening Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (1997), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Sdu Uitgevers.

*Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra. Complete Versie*, Deel 4. Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995-2010) (1999), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van vrom.

*Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Ruimte maken, ruimte deel*, vastgesteld door de ministerraad op 20 december 2000 [PKB Deel 1] (2001), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van vrom.

*Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Ruimte maken, ruimte deel*, PKB Deel 3, Kabinetsstandpunt (2002), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van vrom.

*Visie op verstedelijking en mobiliteit. Een bouwsteen voor de actualisering van het ruimtelijk beleid na 2005* (1995), Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Directoraat-Generaal voor het Vervoer, Den Haag: Ministerie van v&w.

*Het Westen en Overig Nederland. Ontwikkeling van de gebieden buiten het Westen des Lands* (1956), Rijksdienst voor het Nationale Plan, Centraal Planbureau, Den Haag: Staatsuitgeverij.

*Landsdelig Kompas voor de toekomst. Ruimte voor ontwikkeling van Noord-Nederland* (1998), Samenwerkingsverband Noord-Nederland, Assen/Groningen/Leeuwarden: SNN.

*Kompas voor het Noorden. Ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000 t/m 2006* (1999), Assen/Groningen/Leeuwarden: SNN.

*Naar een blauwgroene Deltametropool. Randstad 2010-2030, Referentiekader voor Randstedelijke keuzes* (2001), Projectgroep Randstadinbreng Vijfde Nota, Utrecht: Bureau Regio Randstad.

*Naar een groene metropool* (1997), Ontwerpatelier, Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening.

*De Randstad maakt zich op. Interprovinciale verstedelijkingsvisie op de Randstad* (1990), Randstadoverleg Ruimtelijke Ordening.

*Verklaring Deltametropool*, Verklaring van de wethouders ruimtelijke ordening van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht over de toekomstige verstedelijking in Nederland (1998).

*Groningen Provinciaal Omgevingsplan. Koersen op Karakter*, Vastgesteld door provinciale staten op 14 december 2000 (2000), Groningen: Provincie Groningen.

*Streekplan Provincie Groningen* (1994), Groningen: Provincie Groningen.

*Friesland Kadernota Streekplan Fryslân 2005-2015, ‘Om de kwaliteit fan de romte’* (2004), Gedeputeerde Staten Fryslân, Leeuwarden: Provincie Fryslân.

*Om de kwaliteit fan de romte. Voorontwerp Streekplan Fryslân 2006*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Fryslân 19 april 2005 (2005), Leeuwarden: Provincie Friesland.

*Streekplan Friesland 1994. Ruimtelijke perspectieven; Zicht op realisering* (1994), Leeuwarden: Provincie Friesland.

*Drenthe Provinciaal Omgevingsplan Drenthe* (1998), Assen: Provincie Drenthe.

*Provinciaal Omgevingsplan Drenthe* (2004), Assen: Provincie Drenthe.

*Overijssel Perspectiefnota 2005 Provincie Overijssel* (2004), Gedeputeerde Staten van Overijssel, Zwolle: Provincie Overijssel.

*Strategische Verkenning van de west-oost corridor* (1993), Provincie Overijssel, Zwolle: Provincie Overijssel.

*Streekplan Overijssel 2000+. Plannen voor Ruimte, Water en Milieu* (2000), Zwolle: Provincie Overijssel.

*Flevoland Contourennota Omgevingsplan 2006* (2004), Gedeputeerde Staten van Flevoland, Lelystad: Provincie Flevoland.

*Omgevingsplan Flevoland* (2000), Lelystad: Provincie Flevoland.

*Gelderland Hoofdlijnennota voor het Streekplan Gelderland 2004* (2004), Gedeputeerde Staten van Gelderland, Arnhem: Provincie Gelderland.

*Ontwerp-Streekplan Gelderland 2005. Kansen voor de regio’s*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 14 december 2004 (2004), Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem: Provincie Gelderland.

*Streekplan Gelderland 1996. Stimulans voor ontwikkeling, ruimte voor kwaliteit en zorg voor de omgeving* (1996), Arnhem: Provincie Gelderland.

*Utrecht Ontwerp Streekplan 2005-2015* (2003), Gedeputeerde Staten Provincie Utrecht, Provincie Utrecht, Utrecht.

*Streekplan Provincie Utrecht*, vastgesteld bij besluit van Provinciale Staten van Utrecht 1 juli 1994 (1994), Utrecht: Provincie Utrecht  
*Streekplan 2005-2015*, vastgesteld bij besluit van Provinciale Staten van Utrecht op 13 december 2004 (2004), Utrecht: Provincie Utrecht.

*Noord-Holland*  
*Ontwikkelen met kwaliteit. Ruimtelijke samenhang op uitvoering gericht (Streekplan): Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord*, vastgesteld door Provinciale Staten op 25 oktober 2004 (2004), Haarlem: Provincie Noord-Holland.  
*Streekplan Gooi en Vechtstreek*, vastgesteld oktober 1998 (1998), Haarlem: Provincie Noord-Holland.  
*Streekplan Kennemerland* (partiële herziening streekplan ANZKG voor IJmond en Zuid-Kennemerland), vastgesteld 14 decembere 1998 (1998), Haarlem: Provincie Noord-Holland.  
*Streekplan Noord-Holland Noord. Perspectieven voor een duurzame ontwikkeling*, vastgesteld op 12 september 1994 (1994), Haarlem: Provincie Noord-Holland  
*Streekplan Noord-Holland Zuid*, vastgesteld op 17 februari 2003 (2003), Haarlem: Provincie Noord-Holland.

*Zuid-Holland*  
*Knopen leggen: Van visie naar beleid. Basisrapport* (2002), Werkgroep Knopen, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Een parkstad tussen hof en haven? Inrichtingsstudie Tussengebied* (1989), Provincie Zuid-Holland; Dienst Ruimte en Groen, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Zuid-Holland 2020*, vastgesteld door Provinciale Staten 13 oktober 2004 (2004), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Ruimtelijk beeld Zuid-Holland 2015+* (2003), Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Den Haag, Provincie Zuid-Holland.  
*De Stedenbaan* (2003), Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Rijnmond*; Interim Beleidsnota (1996), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Rijnmond Halfweg*; 1996-2000-2015 (2000), Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Zuid-Holland Oost* (1995), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Zuid-Holland Oost*; Bijlage bij de beschrijving: maximale bebouwingscontouren (1995), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Zuid-Holland Oost* (2003), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Zuid-Holland West* (2003), Den Haag, Provincie Zuid-Holland.  
*Steekplan Zuidholland West*; Beschrijving (1997), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Steekplan Zuidholland West*; Toelichting (1997), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Zuid-Holland Zuid* (1990), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*Streekplan Zuid-Holland Zuid* (2000), Den Haag: Provincie Zuid-Holland.  
*De Zuidvleugel van de Randstad*; Netwerkstad van bestuur & recht, kennis en logistiek (2003), Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, Den Haag: Zuidvleugelbureau.

*Zeeland*  
*Hoofdlijnen voor het eerste Zeeuwse omgevingsplan* (2004), Provinciale Staten van Zeeland, Middelburg: Provincie Zeeland.

*Koersen voor onze omgeving. Een discussienota over het nieuwe Zeeuwse omgevingsplan* (2004), Provincie Zeeland; Directie Ruimte, Milieu en Water, Middelburg: Provincie Zeeland  
*Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*; Concept Ontwerp; Versie GS 21 juni 2005 (2005), Gedeputeerde Staten van Zeeland, Middelburg: Provincie Zeeland.  
*Streekplan Zeeland* (1997), Middelburg: Provincie Zeeland.

*Noord-Brabant*  
*Beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling* (2004), Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant 20 juli 2004, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.  
*Brabant in Balans: Streekplan Noord-Brabant 2002* (2002), Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.  
*Streekplan Noord-Brabant* (1992), Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.  
*Topvoorzieningen BrabantStad. Tombola of diepte-investering?*, Eindrapportage ‘Verkenning Topvoorzieningen BrabantStad’ (2003), Gemeenten Breda, Eindhoven, Helmond, ‘s-Hertogenbosch, Tilburg en de provincie Noord-Brabant, Breda: Gemeente Breda.  
*Uitwerkingsplan Stedelijke regio Breda-Tilburg* (2004), Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.

*Limburg*  
*Liefde voor Limburg: Provinciaal Omgevingsplan (POL)* (2001), Maastricht: Provincie Limburg.  
*Streekplan Noord- en Midden-Limburg* (1994), Maastricht: Provincie Limburg.

*Overig*  
*Document Derde Noordvleugelconferentie. Bereikbare kwaliteit wonen, werken en infrastructuur* (2003), Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam.  
*Groei met kwaliteit. De Noordvleugel op weg naar een internationale concurrentiepositie*, Conferentiedocument met vastgestelde standpunten en acties vierde Noordvleugelconferentie, 4 februari 2005 (2005), Haarlem / Amsterdam: Afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid van de provincie Noord-Holland / Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam.  
*Memorandum Voorland. Een memorandum van acht steden en twee provincies aan het nieuwe kabinet* (1998), Eindhoven: Dienst Stadsontwikkeling.  
*Regionaal economisch ontwikkelingsplan Twente. Gezamenlijke impuls voor een vitale regionale economie*, vastgesteld in Regioraad, d.d. 17 november 2004 (2004), Regioraad Twente.  
*Strategische visie Netwerkstad Twente. Definitief ontwerp* (ter doorgeleiding naar de gemeenteraden) (2004), Stuurgroep Netwerkstad Twente.  
*Structuurplan Amsterdam. Amsterdam Open Stad; Deel I: Het Plan; Deel II: De Toelichting* (1996), Amsterdam, Gemeente Amsterdam.  
*Structuurplan Amsterdam. Kiezen voor stedelijkheid; 1: Het plan; 2: De toelichting* (2003), Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

## OVER DE AUTEURS

*Wil Zonneveld* is planoloog. In 1991 is hij aan de Universiteit van Amsterdam gepromoveerd op het proefschrift 'Conceptvorming in de ruimtelijke planning'. Hij is nu als senioronderzoeker verbonden aan het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft. Hij is gespecialiseerd in onderzoek naar de mogelijkheden voor een Europees territoriaal beleid en naar het gebruik van concepten in de ruimtelijke planning. In het kader van dit onderzoek was hij gedetacheerd bij het Ruimtelijk Planbureau.

*Femke Verwest* studeerde bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden, met als specialisatie Organisatie & Management en Internationaal Bestuur. Sinds januari 2002 is ze als onderzoeker werkzaam bij het Ruimtelijk Planbureau, waar zij zich vooral bezig houdt met het analyseren van ruimtelijk relevante maatschappelijke en beleidsontwikkelingen. Zij is medeauteur van onder andere *Ontwikkelingsplanologie* (2004) en *Het gras bij de burens* (2005).

COLOFON

Onderzoek

Wil Zoneveld (Technische Universiteit Delft,  
projectleider)  
Femke Verwest

Met dank aan

De auteurs willen de volgende personen  
bedanken die delen van dit boek hebben  
gelezen en van commentaar hebben voor-  
zien: dr. Lianne van Duinen (vromRaad),  
dr. Jan Goedman (Ministerie van vrom),  
dr.ir. Marjan Hidding (Wageningen Uni-  
versiteit), prof.dr. Frank van Oort (RPB/  
Universiteit Utrecht) en ir. Rob Schröder  
(Alterra).

Dank gaat ook uit naar de volgende personen,  
met wie in het kader van de uitvoering van  
het project is gesproken: Erik. S. Lubberink &  
Ed van de Knijf (Provincie Flevoland), ir. Chris  
Rademaker & ing. Ruurd Jonge Poerink (Pro-  
vincie Utrecht), ir. Reinoud Bakker (Provincie  
Noord-Holland), ir. Beeno Radema (Provin-  
cie Zuid-Holland), prof.dr. Hans van der  
Cammen (Universiteit van Amsterdam), prof.  
dr. Andreas Faludi (Technische Universiteit  
Delft), prof.ir. Dirk Frieling (Vereniging  
Deltametropool), prof. Jef Van den Broeck  
(Katholieke Universiteit Leuven) en dr.  
Jochem de Vries (Rijksuniversiteit  
Groningen).

Eindredactie

J.F.C. Bletz

Ontwerp en productie

Typography Interiority & Other Serious  
Matters, Den Haag

Druk

Veenman Drukkers, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk  
Planbureau, Den Haag/2005. Alle rechten  
voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag  
worden verveelvoudigd, opgeslagen in een  
geautomatiseerd gegevensbestand, of open-  
baar gemaakt, in enige vorm of op enige  
wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door  
fotokopieën, opnamen, of enige andere  
manier, zonder voorafgaande schriftelijke  
toestemming van de uitgever. Voor zover het  
maken van kopieën uit deze uitgave is toege-  
staan op grond van artikel 16B Auteurswet  
1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351,  
zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus  
1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912,  
dient men de daarvoor wettelijk verschuldig-  
de vergoeding te voldoen aan de Stichting  
Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW  
Amstelveen). Voor het overnemen van  
gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezing-  
en, readers en andere compilatiewerken  
(artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich  
tot de uitgever te wenden.

NAI Uitgevers is een internationaal georiën-  
teerde uitgever, gespecialiseerd in het ont-  
wikkelen, produceren en distribueren van  
boeken over architectuur, beeldende kunst en  
verwante disciplines.

[www.naipublishers.nl](http://www.naipublishers.nl)

ISBN 9056624806