

Contours: In Aqua Scribis?

Introduction

The *Fifth Memorandum on Physical Planning* in the Netherlands introduced a zoning system consisting of red contours, green contours and balance zones. The government has various reasons for introducing this new instrument. Primarily, its aim is to counter the wasteful use of space by reducing urban expansion – specified by the red contour. As a result of this, the erosion and fragmentation of open space will – hopefully – also be brought to a halt. The aim of the green contour is, at a national level, to safeguard extremely valuable areas from change (Ecological Main Structures, including the man-made landscapes that form part of them, such as Bird Directive and Habitat Directive areas). This article examines the possible advantages and the expected risks and disadvantages of the contour approach.

The new contour instrument will have to fit into the existing set of Physical Planning instruments and the planning culture that has developed in relation to them. How can this new, simple-looking instrument achieve its goals in a highly complex and multilayered situation? Will it be a stimulus to intensive and multiple use of space? What are the opportunities and risks involved in superimposing this instrument on the existing physical planning practice?

How do contours work?

A contour makes distinctions on the basis of functions: on one side of the line a particular function is allowed, on the other side it is not. Contours are essentially a classic zoning instrument born out of the Anglo-Saxon planning tradition. They are instruments which are principally connected to authorisation planning (and without a flanking policy such planning relates poorly to the implementation planning embraced by the Fifth Memorandum). Considering their simplicity they work best in a relatively empty planning landscape. The zoning laws in the USA were originally intended to keep high-risk areas (such as flood areas) and high-value areas (national parks) free from building. Later, several levels of administration and government institutions started employing zoning regulations which led to a fragmented set of orders and prohibitions. Local governments used zoning mainly to set up barriers against the establishment of particular (financially weaker) groups in their area. Zoning has become an instrument of social segregation.

Contouren: in aqua scribis?

Inleiding

De Nederlandse *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* introduceert een zoneringstelsel bestaande uit rode contouren, groene contouren en balansgebieden. De motieven voor dit nieuwe instrument zijn divers. Allereerst beoogt men het tegengaan van spilziek ruimtegebruik door de uitbreidingsruimte voor stedelijke functies te beperken middels de rode contour. In het verlengde daarvan hoopt men de aantasting en versnippering van open ruimte tot staan te kunnen brengen. Als sluitstuk beoogt men door de groene contour op een nationaal niveau de zeer waardevolle gebieden (Ecologische Hoofdstructuren – inclusief de cultuurlandschappen die daarvan mede deel uitmaken – zoals Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden en cultuurhistorische topstukken in de sfeer van het landschap) te vrijwaren van ingrepen. In dit artikel worden de mogelijke voordelen en de verwachte risico's en nadelen van de contourenbenadering tegen het licht gehouden.

Het nieuwe instrument van contouren zal zich moeten voegen in het bestaande instrumentarium van de ruimtelijke ordening en de planningscultuur die daarin is ontwikkeld. Hoe kan dit nieuwe, eenvoudige instrument in een zeer complexe en gelaagde werkelijkheid zijn vruchten afwerpen? Zal het nieuwe instrument een stimulans betekenen voor intensief en meervoudig ruimtegebruik? Welke kansen en risico's zijn er bij het superponeren van dit instrument op de bestaande ruimtelijke-ordeningspraktijk?

Hoe werken contouren?

Met een contour wordt op basis van functies een onderscheid gemaakt: aan de ene kant van de lijn is een functie toegestaan, aan de andere kant verboden. Contouren zijn in wezen een klassiek zoneringinstrument, geboren in de Angelsaksische planningstraditie. Het zijn instrumenten die ten principale zijn verbonden met toelatingsplanologie (en die zich zonder flankerend beleid slecht verhouden tot de in de Vijfde Nota omarmde uitvoeringsplanologie). In hun eenvoud werken ze optimaal in een relatief leeg planningslandschap. De *zoning laws* in de Verenigde Staten dienden oorspronkelijk om gebieden met hoge risico's (*flooded areas* en dergelijke) of hoge waarden (*national parks*) vrij te houden van bebouwing. Later zijn meerdere bestuursniveaus en overheidsinstellingen *zoning regulations* gaan hanteren, waardoor een gefragmenteerd geheel van geboden en verboden is ontstaan. Lokale overheden hebben zonering vooral gebruikt

What we can learn from the American experience of contours is that zoning works best when one wants to keep businesses, functions or people out. The green contour with its defensive purpose follows from this tradition. The red contour has a different nature, being not defensive but repressive. Its aim is to keep businesses, functions and people in that want to get out.

The red contour will be much harder to maintain than the green. 'Defence' is more easily understood and accepted than 'repression'. People do not allow themselves to be forced to stay within, or in, their place, but they do accept that they are not allowed into somewhere. The logic of these boundaries will in fact work in this direction. The green contour protects a clearly definable and recognisable entity. The boundary formed by the red contour will be more easily experienced as random. The only sustainable or stable red contours are those where they lie flush to green contours (the Zaanstad-Waterland and Utrecht (Overvecht)-Maarsseveen transitions, for instance). Or seen the other way: if one wants to create a hard boundary round a city, it is desirable to create values (green and blue) on the other side of it which are functionally and psychologically important enough to the city-dwellers that the boundary in fact protects itself. For that matter, the majority of man-made agrarian landscapes are not capable of this without adjustments.

If we accept that 'enforcement' is the new central concept of state policy and 'tolerance' is a thing of the past, the question still remains: are contours the most effective instrument for achieving this? Opinions on this differ greatly. Various lines of reasoning can be used, but apart from anything else, empiricism obliges us to ask questions. Here are two practical examples. Fifteen years ago an experiment with urban growth boundaries was started in Seattle. The 'red' contour – which at the time was generous – seems now to be giving way under the pressure from the farmers just across the boundary, who 'think it's time they, too, enjoyed some of the financial advantages of proximity to the city'. It was decided by referendum that the state must now pay the difference between the agrarian and the development value. This means the end of the urban growth boundary. The second example is in the municipality of Leiden in the Netherlands. As a result of the 'planning siege of Leiden', that has now lasted for more than ten years, there is a virtual red contour around the city, actually created by the green contours set up all around its perimeter. To the north is the Teijlingen pact that blocks planning in the bulb area, to the north-east the Kagerplassen, a Belvédère area and part of the Ecological Main

om barrières op te werpen tegen de vestiging van bepaalde (minder draagkrachtige) groepen in hun gebied. *Zoning* is een instrument van sociale segregatie geworden.

Wat we van de Amerikaanse ervaring met contouren kunnen opsteken, is dat zoneren vooral werkt als men zaken, functies of mensen buiten wil sluiten. De groene contour ligt, met zijn defensieve bedoelingen, in het verlengde van deze traditie. De rode contour is anders van karakter, niet defensief maar repressief. Het doel ervan is zaken, functies of mensen die naar buiten willen binnen te houden.

De rode contour zal veel moeilijker te handhaven zijn dan de groene. 'Defensie' wordt makkelijker begrepen en geaccepteerd dan 'repressie'. Mensen laten zich niet dwingen om binnen hun gebied of op hun plaats te blijven, terwijl ze wel accepteren dat ze ergens niet in mogen. De logica van de begrenzingen zal ook in deze richting werken. De groene contour beschermt een duidelijk aanwijsbare en herkenbare entiteit. Bij de rode contour zal deze grens makkelijker als willekeurig worden ervaren. De enige handhaafbare of stabiele rode contouren zijn die waar de groene contour 'koud tegenaan ligt' (overgang Zaanstad-Waterland, overgang Utrecht (Overvecht)-Maarsseveen). Of omgekeerd, als men ergens een harde stadsgrens wil realiseren, is het wenselijk om aan de andere kant van die grens (groene en blauwe) waarden te creëren die functioneel en psychologisch voor de stedeling zo belangrijk zijn dat de grens zichzelf beschermt. Het merendeel van de agrarische cultuurlandschappen is daartoe, zonder aanpassingen, overigens niet in staat.

Als we aannemen dat 'handhaving' het nieuwe kernbegrip van het rijksbeleid wordt en gedogen tot het verleden zal behoren, dan nog blijft de vraag: zijn contouren het meest effectieve instrument om dit te bereiken? De meningen daarover lopen sterk uiteen. Er kunnen verschillende redeneringen worden opgezet, maar de empirie noopt in elk geval tot het zetten van vraagtekens. Twee voorbeelden uit de praktijk. In Seattle is vijftien jaar geleden een experiment begonnen met *urban growth boundaries*. De – indertijd ruim getrokken – 'rode' contour lijkt nu te bezwijken onder de druk van de boeren net over de grens die 'ook wel eens financieel willen profiteren van de nabijheid van de stad'. Bij referendum is nu uitgesproken dat de staat het verschil tussen de agrarische en de ontwikkelingswaarde moet betalen. Dit betekent het einde van de *urban growth boundary*. Het tweede voorbeeld is de Nederlandse gemeente Leiden. Door het 'planologisch beleg van Leiden', dat nu al meer dan tien jaar duurt, ligt er een virtuele rode contour rond de stad, die eigenlijk is ontstaan doordat overal groene contouren rond Leiden zijn opgetrokken. Naar het noorden ligt het pact van

Structure, to the east, plans for the Grote Polder have no way out because of its location within the boundaries of the Green Heart, and to the south of Leiden the 'Voorden' Royal Estates and the equally royal Valkenburg airbase are located. This tells us something about the effectiveness of green contours, but the example actually shows that the expected stimulation of creative spatial solutions *within* the besieged stronghold of Leiden failed to materialize. The answer did not come from densification plans, nor the economic use of space (space was used up willy-nilly in the construction of the Bio-Science centre), nor from the restructuring of the embankments along the Old Rhine (the logical in-fill area for Leiden), now occupied by businesses and glasshouses, but from lobbying for the release of the Valkenburg airbase, and the hopeful wait for new expansion on the vacated site. Two examples don't tell the whole story, of course, but it's clear that a more critical study of both the sustainability and the effectiveness of the red contour is justified.

Contours and the complex spatial reality

If we look back at the history of Physical Planning, it appears primarily to have been driven by two fears as well as by ideals: the fear of the metropolis and the fear of suburbanisation and scattered building. At first sight the first fear appears to have been shaken off in the Fifth Memorandum, now that metropolitan features are gradually being discovered in the swarming cities of Holland and Brabant, and in the west of the Netherlands are even being positively deployed for the formation of a metropolis. The second fear appears to lie deeper and occupies a clear position in the Fifth Memorandum in the form of the contour system.

Now that the two fears are dissolving their liaison of many years, a dualistic situation is arising. The analyses in the Fifth Memorandum unravel criss-cross relationships both within and between network cities and between peripheral nodes and cities at several levels – from inter-local to international. However, the introduction of the red contour seems to suggest that the city or urbanisation corresponds to an area that can be clearly delineated. And that at the city level new life can be breathed into the old ideal of the sharp distinction between city and country by intensification, transformation and concentration within the new city wall – the red contour. But the spatial reality of the urban network passed this stage decades ago. The entirely legitimate concern about the wasteful use of space in our small, densely-populated country should not be narrowed down to a digital discussion between red and green. Spatial reality has more grada-

Teijlingen dat de bollenstreek planologisch op slot zette, noordoostelijk de Kagerplassen, Belvédère-gebied en onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur, oostelijk kunnen plannen in de Grote Polder geen doorgang vinden wegens de ligging binnen de grens van het Groene Hart en ten zuiden van Leiden liggen de Koninklijke Landgoederen 'de Voorden' en het (al even koninklijke) vliegveld Valkenburg. Dat zegt iets over de effectiviteit van groene contouren, maar met het voorbeeld willen wij eigenlijk aantonen dat de verwachte stimulering van creatieve ruimtelijke oplossingen binnen de belegerde veste van Leiden uitbleef. Geen verdichtingplannen, noch zuinig ruimtegebruik (bij de aanleg van het Bio-Science Centre is gesmeten met ruimte), noch herstructurering van de door bedrijven en kassen geoccupeerde oeverwal langs de Oude Rijn (de logische inbreidingsmogelijkheid voor Leiden) vormden het antwoord. Nee, het lobbyen voor het vrijkomen van de vliegbasis Valkenburg en het hoopvol wachten op een nieuwe uitleg aldaar waren het gevolg. Natuurlijk zeggen twee voorbeelden niet alles. Maar wel is duidelijk dat over zowel de mogelijkheid om de rode contour te handhaven als de effectiviteit ervan nader kritisch onderzoek gewettigd is.

Contouren en de complexe ruimtelijke werkelijkheid

Als we door de oogharen naar de geschiedenis van de ruimtelijke ordening kijken, lijkt deze, behalve door idealen, vooral gedreven te worden door twee angsten: de angst voor de grote stad en de angst voor suburbanisatie en verspreide bebouwing. De eerste angst lijkt op het eerste gezicht in de Vijfde Nota te zijn afgeschud, nu aan de stedenzwerm van Holland en Brabant langzamerhand grootstedelijke trekjes worden ontdekt en in West-Nederland zelfs positief wordt ingezet op metropoolvorming. De tweede angst lijkt dieper te zitten en neemt, in de gedaante van het contourenstelsel, in de Vijfde Nota een duidelijke plaats in.

Nu de twee angsten hun langjarige liaison verbreken, ontstaat een dualistische situatie. De analyses van de Vijfde Nota ontrafelen kriskrasrelaties, zowel in en tussen netwerksteden als tussen perifere knopen en steden, op verschillende niveaus – van interlokaal tot internationaal. De introductie van de rode contour lijkt echter te suggereren dat de stad of de verstedelijking overeenstemt met een concreet te begrenzen territorium; dat op het niveau van de stad, door intensivering, transformatie en concentratie binnen de nieuwe stadsmuur van de rode contour, het oude wensbeeld van de scherpe scheiding tussen stad en land nieuw leven kan worden ingeblazen. De ruimtelijke werkelijkheid van het stedelijke netwerk is dit station al decennialang gepasseerd. De volstrekt legitieme

tions than this. A well-constructed and managed villa estate is richer in natural values than most agricultural areas. Knowledge- and capital-intensive cultivation (flowers, vegetables, trees, decorative plants, etcetera) are designated as 'green' but their intensive and controlled processes (glass, containers, etcetera) give them a very 'red' look. Schiphol, on the other hand, which is seen as an obvious exponent of a red function, turns out, as a result of the extent of its land, the almost complete absence of humans and its consistent stewardship of long grass (to ward off colonising birds), to be an exceptional enclave for butterflies, insects, reptiles and amphibians. At the other end of the spectrum, 'green' processes in man-made agrarian landscapes can throw up some very negative surprises. Agricultural developments are probably a greater threat to 'openness' than urbanisation.

The greatest danger in the digitalisation of the discussion may well lie in the indolent association of red with 'bad' and of green with everything that is 'fine and good' in physical planning. Working on the basis of this sort of view could cause drawing up contours to degenerate into a depressing exercise in disturbingly low cultural self-esteem. After all, have past red-green projects not added exceptional qualities to the countryside? The reclaimed land with its mixed agriculture and use as a 'garden of delights' (Polder Mastenbroek, Zijpe, Watergraafsmeer, Schermer, Beemster), the remote areas ('s Graveland, the Vecht region), the special defence projects (Staats-Spaanse line in Zeeuws Vlaanderen, Stelling van Amsterdam, Hollandse Waterline), and also the villa neighbourhoods and sun-belts (Gooi, inner dune rim, Utrechtse Heuvelrug, Twente) of the early twentieth century show that from as early as the seventeenth century, the landscape has functioned as a complement to the city and that the revitalisation of this tradition has an importance that must not be crushed in a political simplification of red and green.¹

The quality of the urban environment itself may also suffer under a regressive concept of the city which, loaded down with feelings of 'guilt and atonement' with regard to so much wasteful use of space, steers towards densification and intensification. There is the fear of aims and means being switched. Intensification is good as long as it improves the quality of the urban environment. If we make it an aim in itself, the fact that a pleasant city also knows and needs its extensive spaces and situations is easily forgotten. At the very least, the new set of instruments must leave space for the shades and nuances that have resulted from the long

bezorgdheid over spijziek ruimtegebruik in ons kleine, dichtbevolkte land mag niet verengd worden tot een digitale rood-groendiscussie. De ruimtelijke werkelijkheid toont meer schakeringen. Een goed aangelegde en beheerde villawijk is rijker aan natuurwaarden dan de meeste landbouwgebieden. Kennis- en kapitaalsintensieve teelten (bloemen, groenten, bomen, sierteelt, enzovoort) worden als 'groen' aangeduid maar hebben door hun intensieve en gecontroleerde processen (zoals glas en containers) een zeer 'rode' uitstraling. Schiphol, voor eenieder een duidelijke exponent van een rode functie, blijkt door de uitgestrektheid van het terrein, het bijna afwezig zijn van de menselijke gestalte en het consequente langgrasbeheer (om kolonievormende vogels te weren) een bijzondere enclave voor vlinders, insecten, reptielen en amfibieën te zijn. Aan de andere kant van het spectrum kunnen in het agrarische cultuurlandschap 'groene' processen nog wel eens voor zeer negatieve verrassingen zorgen. Ontwikkelingen in de landbouw vormen wellicht een grotere bedreiging voor de 'openheid' dan verstedelijking.

Het grootste gevaar schuilt echter in een binaire benadering van de discussie waarin rood met 'slecht' en groen met alles wat 'mooi en goed' is in de ruimtelijke ordening worden gelijkgesteld. Werken vanuit een dergelijk perspectief zou het trekken van contouren kunnen doen ontvallen in een deprimerende exercitie van een bedenkelijk laag cultureel zelfbewustzijn. Hebben immers juist de rood-groenprojecten in het verleden niet bijzondere kwaliteiten aan het buitengebied toegevoegd? De droogmakerijen met hun gemengde landbouw en luthofbestemming (Polder Mastenbroek, Zijpe, Watergraafsmeer, Schermer, Beemster), de buitenplaatsen ('s-Graveland, Vechtstreek), de bijzondere defensieprojecten (staats-Spaanse linie in Zeeuws-Vlaanderen, Stelling van Amsterdam, Hollandse Waterlinie), maar ook de vroeg-twintigste-eeuwse villawijken en *sun belts* (Gooi, binnenduynrand, Utrechtse Heuvelrug, Twente) laten zien dat het landschap al vanaf de zeventiende eeuw functioneert als complement van de stad en dat het revitaliseren van deze traditie een belang heeft dat niet vermalen mag worden in een politieke rood-groensimplificatie.¹

Ook de kwaliteit van de stedelijke omgeving zelf kan lijden onder een regressief stadsbegrip dat beladen met schuld- en boetegevoelens over zoveel spijziek ruimtegebruik het kompas richt op verdichting en intensivering. Het is, zo valt te vrezen, het omdraaien van doelen en middelen. Intensivering is goed als het de kwaliteit dient van de stedelijke omgeving. Maken we er een doel op zich van, dan wordt licht vergeten dat een prettige stad ook haar extensieve plekken en situaties kent

and intensive interaction between city and land, and create space for the favourable and exciting experiments in red-green(-blue!) coalitions that are already becoming visible in planning practice.

Red-green: an issue dependent on scale

Spatial reality yields not only interesting red-green(-blue) hybrids, but also shows that the problem of an ideal blend of colours can be set at greatly differing scales. It's useful to run through these relevant scales to see whether, and to what extent, the contour instruments can be of assistance in the definition or redefinition of the relationships between the various forms of urban and rural land use.

In the very first place we can see that in a socio-cultural sense the whole of the Netherlands is 'urbanised'. It has no 'deep countryside' like France. The intensive bonds between the city and its surroundings have actually enabled urban culture to gain a firm footing everywhere. This is not a recent phenomenon, but could already be detected in the seventeenth century when, research shows us, there appeared to be only slight differences between the range of occupations in the city and the countryside (though of course there was a marked difference in the number of people engaged in each occupation).² If we take a look at the physical sphere of influence of urbanisation, however, we find there are, conversely, still notable contrasts in our country. The actual extent of building is nicely shown in the adaptation of a night time satellite picture.

This is an infrared picture that reveals the degree of human presence and so makes no distinction between a city, a port or a horticultural complex under glass. The whole conurbation of the West European lowlands is captured in this picture. The Randstad, the Brabant cities, the Ruhr area and the Flemish diamond are the densest parts of this extensive urban region. The position of the South Holland and Zeeland deltas and the contrast between the two sides of the imaginary line that runs from Alkmaar, via Arnhem to Aachen are quite striking. A clearly visible, but virtual, red contour runs here. On this scale the relevant question of 'red-green' structuring is how, in planning, this macro-gradient between the urban region and the relatively sheltered areas has to be treated. It is gradually

en nodig heeft. Het nieuwe instrumentarium moet ten minste ruimte laten voor de nuances en schakeringen die de intensieve en langjarige interactie tussen stad en land al hebben voortgebracht en ruimte maken voor de kansrijke en boeiende experimenten in rood-groen(-blauw!)coalities, die in de planpraktijk al zichtbaar worden.

Rood-groen: een schaalafhankelijke problematiek

De ruimtelijke werkelijkheid levert niet alleen interessante rood-groen(-blauwe) hybriden op, maar laat ook zien dat het probleem van een ideale mengverhouding tussen de kleuren op heel verschillende schaalniveaus kan worden gesteld. Het is nuttig om deze relevante schaalniveaus te doorlopen en te bekijken of, en in welke mate, het contourinstrumentarium behulpzaam kan zijn bij het (her)definieren van de verhoudingen tussen de verschillende vormen van stedelijk of landelijk grondgebruik.

In de allereerste plaats kunnen we vaststellen dat eigenlijk heel Nederland in sociaal-cultureel opzicht is 'verstedelijkt'. Nederland heeft geen 'diep platteland' zoals Frankrijk. De intensieve banden tussen stad en ommeland hebben de stedelijke cultuur eigenlijk overal vaste voet aan de grond doen krijgen. Dit fenomeen is niet van vandaag of gisteren, maar is al in de zeventiende eeuw detecteerbaar, waar uit onderzoek slechts geringe verschillen blijken in de beroepensamenstelling tussen stad en platteland (wel natuurlijk in aantallen beoefenaars).² Kijken we vervolgens naar de fysieke invloedssfeer van de verstedelijking, dan zijn er nog wel aanmerkelijke contrasten in ons land. De feitelijke verstening wordt aardig in beeld gebracht door de bewerking van een satellietopname bij nacht.

Het is een infraroodopname die de intensiteit van de menselijke aanwezigheid verradt en derhalve geen onderscheid maakt tussen bijvoorbeeld een stad, een haven of een glastuinbouwcomplex. De hele conurbatie van de West-Europese laaglandmetropool is in dit beeld gevangen. De Randstad, de Brabantse stedenrij, het Ruhrgebied en de Vlaamse ruit zijn de verdichtingen in dit uitgebreide stedelijke veld. Opvallend zijn de positie van de Zuid-Hollandse en Zeeuwse delta en het contrast tussen de twee kanten van de lijn Alkmaar-Arnhem-Aken. Hier loopt een duidelijk zichtbare maar virtuele rode contour. Op dit schaalniveau is de relevante 'rood-groene' orde-

35

→ p. 9/2
→ p. 9/2

1
Leo de Klerk, 'Rust en Rijkdom, een sociaal-wetenschappelijk perspectief op de culturele betekenis van het landelijk gebied', in: *De schoonheid van het platteland. Vier essays over de kwaliteit van het nederlandse cultuurlandschap*. VROM-raad, Achtergrondstudie 006, The Hague, 1998.

2
J. de Vries, 'De boer', in: Herman Beliën, Gertjan van Settenen & A. Th. van Deursen (eds.), *Gestalten van de Gouden Eeuw. Een Hollands groepsportret*, Amsterdam, 1995.

1
Leo de Klerk, 'Rust en Rijkdom, een sociaal-wetenschappelijk perspectief op de culturele betekenis van het landelijk gebied', in: *De schoonheid van het platteland. Vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap*, VROM-raad, Achtergrondstudie 006, Den Haag, 1998.

2
J. de Vries, 'De boer', in: Herman Beliën, Gertjan van Settenen en A.Th. van Deursen (red.), *Gestalten van de Gouden Eeuw. Een Hollands groepsportret*, Amsterdam, 1995.

becoming clear that there are several choices. For example, the choice between the traditional course of regional stimulation policy which tries, mainly by investment in infrastructure, to bring about a link with the urban area on the one hand, and on the other the commitment to an attractive and vigorous countryside oriented more towards the recreational and tourist sectors and small-scale high-quality service and public sector outlets. The old adage that 'the Netherlands is too small for a periphery' may be exchanged for 'the Netherlands understands just in time that it has the potential for a flourishing periphery'.

In the Fifth Memorandum, the overture to a clear territorial choice between urban zone and flourishing periphery is provided by designating the Hoekse Waard, one of the South Holland islands below Rotterdam, as a National Landscape and the remaining South Holland and Zeeland islands as a potential area for a National Landscape. This policy resolution is interesting for several reasons. The first being the great potential of this area as a blue-green heart in an urbanising delta. But also, and most importantly, because of the urgency of a clear policy choice that involves a location between the two largest port complexes in Europe.

North of the Alkmaar-Arnhem-Aachen line in the Netherlands there is a spatial strategy as outlined by the VROM-raad [Board of the Department of Housing, Physical Planning and the Environment] in its recommendation entitled *Attractive and vigorous countryside*.³ The spatial contrast between the two sides of the macro-gradient already indicates that there is no possibility of applying the contour instrument in a generic fashion. In the sheltered zone formed by the flourishing periphery, reasonably good use can probably be made of the contour at a local authority level. On the urbanised side of the line things are different. Setting contours there at a local level has little relevance and in the long term may even lead to poor or less than optimal configurations. In this area the network city is the most convenient scale on which to make relevant statements on urbanisation in relation to the countryside. By zooming in on the Randstad and the Brabant conurbation, it becomes clear that there are specific configurational issues that cannot even be tackled at the level of the network city, such as the great inter-regional structures including the surface water system, the central deep peat grasslands (for instance in the Green Heart), Markermeer/IJsselmeer and the Dune and Coastal system, which typically form part of the next highest policy domain, the State and province.

How must physical planning steer towards the best red-green configuration in the urban

ningsvraag hoe, in de planologie, deze macrogradiënt tussen het stedelijk veld en de relatief luwe gebieden moet worden behandeld. Allengs wordt duidelijk dat er meerdere keuzemogelijkheden zijn. Bijvoorbeeld een keuze tussen enerzijds de traditionele koers van de regionale stimuleringspolitiek, waar vooral met infrastructurele investeringen wordt getracht een koppeling met het stedelijk veld te bewerkstelligen, en anderzijds een inzet op een mooi en sterk platteland met een grotere gerichtheid op de recreatief-toeristische sector en de kleinschalige vestiging van hoogwaardige tertiaire en quaire diensten. Het oude adagium dat 'Nederland te klein is voor een periferie' kan worden ingewisseld voor 'Nederland ziet net op tijd in dat het mogelijkheden heeft voor een welvarende periferie'.

De opmaat voor een duidelijke territoriale keuze tussen stedelijke zone en welvarende periferie wordt in de Vijfde Nota gegeven door de Hoekse Waard, een van de Zuid-Hollandse eilanden onder Rotterdam, aan te wijzen als Nationaal landschap en de overige Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden aan te duiden als zoekgebied voor een Nationaal landschap. Dit beleidsvoornemen is om meerdere redenen interessant. Allereerst omwille van de grote potentie die dit gebied heeft als blauwgroen hart in een verstedelijkende delta. Maar ook en vooral vanwege de urgentie van een duidelijke beleidskeuze die de ligging tussen de twee grootste havencomplexen van Europa met zich meebrengt.

In het Nederland boven de lijn Alkmaar-Arnhem-Aken is een ruimtelijke strategie aan de orde zoals door de VROM-raad geschetst in het advies *Mooi en sterk platteland*.³ Het ruimtelijke contrast aan weerszijden van de macrogradiënt duidt er al op dat van een generieke toepassing van het contoureninstrument geen sprake kan zijn. In de luwe zone van de welvarende periferie kan waarschijnlijk op gemeentelijk niveau een redelijke slag geslagen worden met de contour. Onder de lijn ligt dat anders. Contouren bepalen op gemeentelijk niveau is daar nauwelijks relevant en leidt op de langere termijn misschien zelfs tot slechte of suboptimale configuraties. Hier is de netwerkstad het meest gerede schaalniveau om relevante uitspraken te doen over verstedelijking in relatie tot het buitengebied. Inzoomen op de Randstad en de Brabantse stedenrij maakt ook duidelijk dat er specifieke configuratiekwesties zijn, die ook op het niveau van de netwerkstad niet aangepakt kunnen worden, bijvoorbeeld de grote interregionale structuren – zoals het oppervlaktewatersysteem, de centrale diepe veenweidegebieden (onder andere in het Groene Hart), Markermeer/IJsselmeer en Duinen Kuststelsel – die typisch tot het hogere beleidsdomein van rijk en provincie behoren.

half of the country? The widespread urban landscape, whose basis was laid as early as the sixteenth century, will provide the foundations for metropolitan development. The spread and divide policy of the nineteenth and twentieth centuries, which prevented any really large cities from developing in the Netherlands, created a strict division of functions and tasks between the constituent cities. This unique 'starting position' will give the metropolitan area of the Randstad (and the Brabant conurbation?) a special identity that distinguishes it from other metropolises. The formation of a metropolis is an unstoppable process, but its spatial expression can nevertheless be directed. When the formation of a metropolis gathers momentum, we have to dare to face the mental experiment of reflecting on 'infinite urbanisation'. It requires a vision that transcends the planning horizon of the Fifth Memorandum and which will have to be developed indefinitely. Based on the contour approach, there are at least three imaginable scenarios for long-term urbanisation, each of which gives a different red-green configuration.

The 'trust in red contours' scenario

Approach: city-and-surroundings. Strict contours combined with centring on local districts. Because the proceeds of in-fill and expansion accrue to the local authorities, the tendency is for modest green functions (allotments, sports complexes) to be squeezed out of the city. The maximisation of profit does not allow the housing and workplaces required locally to be built by or in a neighbouring borough. The red contour is periodically shifted and the same process then takes place again. **Spatial form:** (a loose collection of) large continuous, compact, urban building, balance zones with plenty of green urban flotsam. The compensation takes the form of safeguards for the largest green area as the central amenity (in the Randstad this is the Green Heart). **Historical reference:** Rotterdam, Schiedam and Vlaardingen. In the nineteen-sixties these cities grew towards each other. The zones between them which could have provided park-like links with the Nieuwe Waterweg were filled with building, with reference to the central green amenity that Midden-Delfland was intended to provide. **Side-effects:** a loss of the demand from those with purchasing power because the suburban programme was not facilitated. If the intensification policy catches on well and leads to 'economic habitation' in the city (compare with Paris), there may be a powerful impulse to acquire a second home, from a bungalow in the

Hoe moet de ruimtelijke ordening sturen in de richting van een optimale rood-groenconfiguratie in de stedelijke helft van het land? Het gespreide stedenlandschap, waarvoor de basis al in de zestiende eeuw is gelegd, zal voor de metropolitane ontwikkeling de onderlegger leveren. De spreidings- en verdeelpolitiek van de negentiende en twintigste eeuw, die voorkwam dat in Nederland een echt grote stad ontstond, heeft een sterke functie- en taakverdeling tussen de samenstellen de steden opgeleverd. Deze unieke 'startpositie' zal het metropolitane gebied van de Randstad (en de Brabantse stedenrij?) een bijzondere identiteit geven die haar onderscheidt van andere metropolen. Metropoolvorming is een onstuitbaar proces, maar niettemin stuurbaar in haar ruimtelijke expressie. Als de metropoolvorming op gang komt, moeten we het gedachte-experiment aandurven om over 'oneindige verstedelijking' na te denken. Er spelen in dit gedachte-experiment twee basale kwesties. Wat voor stedelijkheid wensen wij en welke groene kwaliteiten willen wij in die toekomstige metropool aantreffen? Het gedachte-experiment dwingt tot een strategisch omgaan met de zeer-langetermijnconsequenties van verstedelijking. Het vraagt een visie die de planningshorizon van de Vijfde Nota overstijgt en die steeds verder zal moeten worden uitgewerkt. Vanuit het gedachtegoed van de contourenbenadering zijn er (ten minste) drie scenario's voor langetermijnverstedelijking denkbaar, die elk een verschillende rood-groenconfiguratie opleveren.

Scenario 'vertrouw op rode contouren'

Invalshoek: stad-en-omeland. Hier zien we strakke contouren in combinatie met 'gemeentecentrisme'. Omdat de opbrengsten van inbreiding en uitbreiding bij de gemeenten terechtkomen, is de tendens ontstaan dat bescheiden groene functies (volkstuinten, sportcomplexen) uit de stad worden geperst. Winstmaximalisatie laat niet toe dat de lokale vraag op het gebied van wonen en werken door of bij een buurgemeente wordt beantwoord. De rode contour wordt periodiek verlegd, waarna hetzelfde proces opnieuw wordt doorlopen. **Ruimtelijke gedaante** (losse verzameling) van grote aaneengesloten – compacte – stedelijke bebouwing(en), balansgebieden met veel stedelijke groene 'flotsam'. Hier is compensatie gedacht als het veiligstellen van de grootste groenmaat als centrale voorziening (in de Randstad het Groene Hart). **Historische referentie:** Rotterdam, Schiedam en Vlaardingen. In de jaren zestig groeiden deze steden aan elkaar vast. De zones tussen de steden, die parkachtige contacten met de Nieuwe Waterweg hadden kunnen opleveren, werden

→ p.10/3

37

→ p.10/3

periphery to a house abroad. This scenario implies a water policy in which the Green Heart takes care of itself and water retention is organised mainly in the peat zones. This requires sizeable annual stewardship payments to stock farmers ('water farmers'). The urban water problem is dealt with as compactly as possible, within the red contour close to the city, in reservoirs with very substantial potential for fluctuations of level (7 metres and more). They cannot be shared with other functions. The administrative basis is the Delta metropolis of the 47 independent municipalities.

The 'trust in green contours' scenario

Approach: landscaped city, larger green links in an extended urban body. Assumes that a repressive red contour is not effective. Uses only green contours. For this reason only the most culturally interesting green areas (mainly country estates) and natural areas continue to form a part of the growing urban body. Spatial form: larger urbanised area and huge difference in land prices and densities provide local possibilities for informal green zones. A large number of inner suburbs reduces outward migration. From this angle there is no place for urban regulation that retains or produces anything like the Green Heart. Reference: the composition of London, or, closer to home and smaller in scale: the history of the Haagse Bos and the urbanisation of The Hague. The sizeable water programme was implemented here as an 'inner reservoir' laid out around part of the green contour areas as an extra buffer.⁴ This scenario leads to a great deal of habitation on and near the water. Administrative basis: the Greater Randstad Council, a regional 'city' council at the Randstad level.

Relaxed scenario

Approach: urban landscape: red, green (and blue) networks. In-fill of the urban network with a mixed red-green programme. Condition: the removal or mitigation of the incentives for profit maximisation by local authorities, by means of expansion and in-fill. Spatial form: hybrid: red-green (blue) relationships at all levels. At a micro-level 'urbanisation sometimes leaves a meadow as it is', on a regional scale well-organised natural and recreation areas form a possible outlet, and at the level of the metropolis, living man-made landscapes are part of the configuration. The consequence, however, is that the largest green part in the system disappears. In the Randstad, cohesive landscape units in the Green Heart will be prepared, while the rest will be opened up for urbanisation. In this scenario, the intensive use of space is more a means to improving urban quality than an aim

toen volgebouwd onder verwijzing naar de centrale groenvoorziening die Midden-Delfland zou gaan bieden. Neveneffect: weglekkende koopkracht – omdat het suburbane programma niet wordt gefaciliteerd. Indien het intensiveringbeleid goed aanslaat en leidt tot 'zuinig wonen' in de stad (vergelijk Parijs), kan er een sterke impuls uitgaan naar het 'tweede wonen' – van datsja in de periferie tot huis in het buitenland. Bij dit scenario past een invulling van het waterbeleid waarbij het Groene Hart 'z'n eigen broek ophoudt' en waterretentie vooral organiseert in de veengebieden. Dit vraagt om omvangrijke jaarlijkse beheersvergoedingen aan veeteeltbedrijven ('waterboeren'). Het stedelijke waterprobleem wordt zo compact mogelijk binnen de rode contour, dicht bij de steden, uitgevoerd in retentiebekkens met (zeer) grote mogelijkheden voor peilfluctuaties (7 meter en meer). Medegebruik door andere functies is hier niet mogelijk. Bestuurlijke basis: de Deltametropool der 47 onverenigde gemeenten.

Scenario 'vertrouw op groene contouren'

→ p. 10/4 Invalshoek: landschapsstad, grotere groene insluitingen in uitgelegd stedelijk lichaam. Dit scenario gaat ervan uit dat een repressieve rode contour niet effectief is. Het werkt alleen met groene contouren. Alleen de cultureel meest interessante groene gebieden (vooral landgoederen en buitenplaatsen) en natuurgebieden blijven derhalve deel uitmaken van het groeiende stedelijke lichaam. Ruimtelijke gedaante: een groter oppervlak aan verstedelijkend en een enorme differentiatie in grondprijzen en dichtheden laten plaatselijk mogelijkheden voor informeel groen. Veel 'inner-suburbs' verkleinen de migratie naar buiten. In deze optiek is er geen plaats voor stedelijke regulatie die zo iets als het Groene Hart behoudt of oplevert. Referentie: de opbouw van het huidige Londen of – dichter bij huis en kleiner van schaal – de geschiedenis van het Haagse Bos en de verstedelijking van Den Haag. Het omvangrijke waterprogramma wordt hier gerealiseerd als een tussenboezem⁴ die als extra buffer deels rond de groene contourgebieden wordt gelegd. Dit scenario levert erg veel waterwonen en wonen aan het water op. Bestuurlijke basis: *the Greater Randstad Council*, een regionaal (stads)bestuur op Randstadniveau.

Ontspannen scenario

→ p. 10/5 Invalshoek: stadslandschap: rode, groene (en blauwe) netwerken. Hier wordt het stedelijk netwerk ingevuld met een gemengd rood-groenprogramma. Voorwaarde: het verwijderen of mitigeren van de incentives voor winstmaximalisatie door gemeenten via uit- en inbreidingen. Ruimtelijke gedaante: hybride: rood-groen (blauwe) relaties op alle schaalniveaus. Op microniveau 'slaet de verstedelijking nog wel eens een weilandje over'.

in itself. Attention is also paid to extensive sections. The suburban programme is facilitated. The side-effects lie chiefly in the realm of mobility. This scenario serves the water programme by means of a system of inner reservoirs, implemented as a network (with a pleasing natural appearance and a recreational function). To achieve this, agriculture surrenders some land area but thereby gains optimal water provision as a bonus. As an extension of this, the peat grassland areas are focused primarily on regional specialities and are otherwise equipped for modernisation. Administrative basis: binding vertical and horizontal policy coordination between the existing authorities.

In our opinion, this type of long-term exploration should always precede a well-considered introduction of something as radical as the range of contour instruments.⁵ Present-day techniques enable us to study the effects of such an instrument *in silico* before they are let loose on society *in vivo*. Drawing up a policy report before the actual introduction of the instrument can be compared to trial procedures that medicines have to go through before they are allowed on the market. From the point of view of 'infinite' urbanisation, we can conclude that there are already questions that require that a position be taken immediately and which very much determine the future quality of the metropolis. There are still very interesting opportunities in the Delta metropolis and the Brabant conurbation to mark out exceptional, relatively large landscapes (or sets of landscapes) and natural areas with a certain charm which will give the future metropolis its attractive living and working conditions. If we postpone these choices, the scale of ambition will have to be reduced because of the decline and fragmentation that the areas will suffer.⁶ Although large areas are the most urgent problem, it is important to note that the ghost of fragmentation haunts every level. The safeguarding of smaller but strategically located fragments that play a part in the articulation of the urban body may also require rapid action. In other words, the problem is quite urgent. Prompt and vigorous policy is a no-regrets option. If the formation of a metropolis should not occur or should falter, the result would in any case be a great boon to the quality of landscape-building and preservation. If the formation of the metrop-

39

Op regionale schaal vormen goed ingerichte natuur- en recreatiegebieden een uitlooptmogenlijkheid, terwijl op het niveau van de metropool ook (levende) cultuurlandschappen deel uitmaken van de configuratie. De consequentie van dit scenario is wel dat de grootste groene maat uit het systeem verdwijnt. In de Randstad zullen uit het Groene Hart samenhangende landschapseenheden worden gedistilleerd, de rest wordt opengesteld voor verstedelijking. Intensief ruimtegebruik is in dit scenario meer een middel voor stedelijke kwaliteitsverbetering dan een doel op zich. Er is tevens aandacht voor extensieve onderdelen. Het suburbane programma wordt gefaciliteerd. Neven-effecten: liggen vooral in de sfeer van de mobiliteit. Dit scenario bedient het waterprogramma middels een tussenboezemsysteem uitgevoerd als netwerk (met een aardige natuurlijke expressie en een recreatieve functie). De landbouw levert hiervoor areaal in, maar wint ermee ook een optimale watervoorziening. De veenweidegebieden zijn in het verlengde hiervan vooral gericht op (regionale) specialiteiten en worden verder geëquipeerd voor modernisering. Bestuurlijke basis: bindende verticale en horizontale beleidscoördinatie tussen de (bestaande) overheden.

Eigenlijk zouden dit soort langetermijnverkenningen de basis moeten vormen voor een verantwoorde introductie van zoiets ingrijpends als het contoureninstrumentarium.⁵ De huidige technieken stellen ons in staat 'in silico' de effecten van dit soort instrumenten te bestuderen, voordat ze 'in vivo' op de samenleving worden losgelaten. Een beleidsrapportage opstellen voor de feitelijke introductie van de instrumenten is te vergelijken met de *trial procedure* die medicijnen moeten doorlopen voordat ze op de markt mogen verschijnen. Ook kunnen we, vanuit het perspectief van 'oneindige' verstedelijking, concluderen dat er nu al vraagstukken aan de orde zijn, die vragen om onmiddellijke stellingname en die sterk bepalend zijn voor de toekomstige kwaliteit van de metropool. Erg interessant zijn de kansen die in de Deltametropool en de Brabantse stedenrij nu nog aanwezig zijn om bijzondere (ensembles van) landschappen en natuurgebieden met een relatief grote maat en een zekere allure af te bakenen. Zij kunnen de toekomstige metropool haar aantrekkelijke leef- en werkklimaat verlenen. Schuiven we deze keuzes voor ons uit, dan zal het ambitieniveau moeten worden verlaagd omwille van de achteruitgang, de fragmentatie en de versnippering die de gebieden te beurt zullen vallen. De

4
A new additional system of reservoirs for superfluous polder-water that is needed to counter the effects of global warming and the rise of the sea-level.

5
It is to be expected that the new RPD-plan office will be able to

elaborate on this 'SIM-city®' 2075 simulation in greater detail.

6
H+N+S, *Groene Hart? Groene Metropool!* Study report commissioned by ANWB / Wereld Natuur Fonds Nederland, The Hague/Zeist/Utrecht, 1996.

4
Een nieuw toegevoegd systeem van waterreservoirs voor de opvang van overbodig polderwater. Dit is noodzakelijk in verband met de gevolgen van het broeikas effect en de daarmee gepaard gaande stijging van het zeewaterniveau.

5
Het ligt in de rede dat het nieuwe RPD-planbureau deze 'SIM-City®' 2075 simulatie meer in detail kan uitwerken.

olis does continue, there is an economic bonus. Liveability is an increasingly important issue in the international competition between metropolises. The protection, creation, organisation and management of landscapes and natural areas is a direct condition for sustainable economic metropolitan development.

In the urban zone, regimes for development, protection and management are needed for the green (and blue) components at several levels – from the macro-gradient, through the regional green and blue networks, to much smaller grains of chlorophyll in and adjacent to the urban area.

The red-green-blue coalition and the layer-approach

The three most important new items in the Fifth Memorandum are the urban network, the contours and the layer-approach. A number of comments have already been made in this article about the relationship between the first two. What about contours and the layer-approach? Like the urban network, the layer-approach is insufficiently used as a planning concept. Both are used solely to analyse and describe the actual situation. The roots of the layer-approach lie in the important and inalienable tasks of physical planning at the state government level.⁷ Government level physical planning could sail closer to the wind if the ambition for all-inclusiveness was released. Certain matters ought to be regulated more strictly, while in other areas (lower levels of authority, responsible citizens and their organisations) greater freedom should be offered. And if it swapped its egalitarian principles of colourless 'neutral weighing' for the implementation of a consistent, rigid hierarchy, its thinking could be more structured and its decisiveness increased. This would, in fact, do nothing other than make soberly explicit the power balance in physical planning and lead to a logical sequence of priorities.

The foundation, and therefore the most important layer in physical planning, is the future → p.11/6-7-8 of our water management. The layer above this is that of infrastructural planning. This is where decisions are taken on road, rail and water infrastructure and intersections. This second layer includes infrastructural decisions that have a tremendous steering influence on all subsequent social-spatial processes. It is only in the third layer that the location of housing, industrial sites, agriculture, cultural amenities and suchlike are dealt with.

The main task of government-level physical planning consists of orchestrating the relationships between these three layers. This businesslike statement of the task reveals the inter-

'groene briefjes van duizend' die we nu nog kunnen veiligstellen, zijn dan omgewisseld in een aantal snippen en wat kleingeld.⁶ Hoewel grote gebieden het meest urgente probleem vormen, is het van belang te constateren dat het fragmentatiespook rondwaart op alle schaalniveaus. Het veiligstellen van kleinere maar strategisch gelegen fragmenten, die een rol kunnen spelen in de geleiding van het stadslichaam, kan ook om snelle actie vragen. Met andere woorden, het vraagstuk heeft de nodige urgentie. Snel en doortastend beleid is een *no regret*-optie. Mocht de metropoolvorming niet optreden of stokken, dan is het resultaat in elk geval een grote kwaliteitsslag op het gebied van landschapsbouw en -behoud. Zet de metropoolvorming door, dan is er een economische bonus. Leefbaarheid zal in de internationale concurrentie tussen metropolen om de beste vestigingsvoorwaarden een steeds belangrijker rol gaan spelen. Beschermen, maken, inrichten en beheren van landschappen en natuurgebieden zijn daarmee directe voorwaarden voor een duurzame economische metropolitane ontwikkeling.

In de stedelijke zone zijn ontwikkelings-, beschermings- en beheersregimes nodig zijn voor de groene (en blauwe) componenten op verschillende schaalniveaus. Van de macrogradiënt via de groene briefjes van duizend en via de regionale groene en blauwe netwerken tot veel kleinere chlorofylkorrels in en aan het stedelijk gebied.

De rood-groen-blauwe coalitie en de lagenbenadering

De drie belangrijkste debutanten in de Vijfde Nota zijn het stedelijk netwerk, de contouren en de lagenbenadering. Over de onderlinge relatie van de eerste twee is in dit artikel al het een en ander opgemerkt. Hoe verhouden contouren en lagenbenadering zich tot elkaar? Geconstateerd kan worden dat de lagenbenadering, net als het stedelijk netwerk, onvoldoende wordt ingezet als planningsconcept. Beide blijven steken in een hulpmiddel voor het analyseren en beschrijven van de werkelijkheid. De lagenbenadering heeft haar wortels in de vraag naar de belangrijkste en onvervreemdbare ruimtelijke-orderingstaken op het niveau van de rijksoverheid.⁷ De ruimtelijke ordening op rijksniveau kan scherper aan de wind varen als de ambitie van de alomvattendheid wordt losgelaten. Bepaalde zaken zouden strakker geregeld moeten worden, terwijl op andere thema's (lagere overheden, mondige burgers en hun organisaties) grotere vrijheid zou moeten worden geboden. De egalitaire principes van de kleurloze 'neutrale afweging' zouden moeten worden ingevuld voor het hanteren van een consequente, strakke hiërarchie, die het denken kan ordenen en de slagvaardigheid kan vergroten. Dit is in feite niets anders dan een nuchtere explicitering van de

weaving of public and private tasks and of the various inalienable government tasks. In addition, it does justice to the fact that the programme in the Netherlands has since time immemorial been determined by utility. The concept is tied to scale. The area of operations is from the large region to the national (and international) level. Conditions are created to provide a sustainable basis for occupation and organisation at a local level. So at the local authority level it is primarily the third layer that is involved.

The aforementioned account of the most desirable red-green configuration is also located on the third layer. This is where the relationship with the contours emerges. In the first place we can deduce that statements on occupation (such as the drawing of contours) are primarily the task of lower, provincial and local, authorities. The state government can introduce potential areas for urban networks, or tentative boundaries for them, that coincide with water planning, by, for example, linking up with the logical boundaries of bodies of water or – even better – the river basins that will be used as a basis for the river area concepts.⁸ Even without the contour debate this is an essential connection that has to be made. The role of infrastructural planning in determining the contours lies in the significance of the designation of inter-sections in and between networks of various size and importance. The most important relationship may well lie in the potency of the new water programme for the countryside, both within the urban network and outside it. If the 'multiple use of space' card is played, the water programme will become the new shaping and integrating force in the countryside, where agriculture will, or will have to, take a step back. It is precisely the combination of water-, nature- and recreational programmes that may yield new meanings and new programmatic hybrids. These may in turn result in a renewed and active man-made landscape from which the urban network can derive the quality of its living and working environments. However, this assumes that there is planning at the regional level.

→ p. 11/6-7-8

41

→ p. 11/9

What lies inside and outside the lines?

We stated earlier that the simple red/green dichotomy is not capable of throwing a conceptual net over the variegated reality. In a programmatic sense, it is equally hard to define what should form part of the 'urban' (red) programme and what has to be achieved within the red con-

machtsverhoudingen in de ruimtelijke ordening en van een logische volgorde van prioriteiten.

Het fundament, en daarmee de belangrijkste laag van de ruimtelijke planning, is die van onze waterstaatkundige toekomst. De hierop volgende laag is die van de infrastructuurplanning. Hier zijn beslissingen over weg-, rail- en waterinfrastructuur en knooppunten gesitueerd. Deze tweede laag omvat infrastructuurbeslissingen met een geweldige sturende invloed op alle volgende sociaal-ruimtelijke processen. Pas in de derde laag is de situering van woningen, bedrijventerreinen, landbouw, culturele voorzieningen en dergelijke aan de orde.

De centrale taak van de ruimtelijke ordening op rijksniveau zou er dan uit bestaan de regie tussen deze drie lagen te orkestreren. Deze zakelijke taakstelling onthult de vervlechting van publieke en private taken en van de verschillende onvervreemdbare overheidstaken onderling. Bovendien doet ze recht aan het feit dat het Nederlandse programma van oudsher door de utiliteit wordt bepaald. Het concept is schaalgebonden. Het werkgebied loopt van de grote regio tot het (inter)nationale niveau. Er worden voorwaarden geschapen om op lokaal niveau occupatie en inrichting een duurzame basis te geven. Op gemeentelijk niveau zal het dus voornamelijk draaien om de derde laag.

De hiervoor gegeven uiteenzetting over de meest wenselijke rood-groenconfiguratie is ook op de derde laag gesitueerd. Daar komt de relatie met de contouren in beeld. In de eerste plaats kunnen we afleiden dat uitspraken over de occupatie (zoals het trekken van contouren) vooral de taak is van de lagere overheden, provincies en gemeenten. De rijksoverheid kan 'zoekgebieden' voor stedelijke netwerken, of tentatieve begrenzingen daarvan, inbrengen die een zekere match bewerkstelligen met de waterplanning, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij logische grenzen van watereenheden of – nog mooier – bij de stroomgebieden die zullen worden gebruikt als basis voor de stroomgebiedvisies.⁸ Ook zonder de contouren-discussie is dit een aansluiting die noodzakelijkerwijs moet worden gemaakt. De rol van de infrastructuurplanning in de bepaling van de contouren ligt in het aanwijzen van knooppunten van en tussen netwerken van verschillende zwaarte en betekenis. De belangrijkste relatie ligt misschien wel in de potentie van het nieuwe waterprogramma voor het buitengebied, zowel binnen het stedelijk netwerk als daarbuiten. Het waterprogramma zal, mits

⁷ Maurits de Hoog, Dirk Sijmons & San Verschuren, *Het Laagland*, exercise commissioned by Stichting 'Het metropolitane debat', Amsterdam/Delft, 1997.

⁸ Commissie Waterbeheer 21e eeuw, *Final report*, The Hague, 2001

⁶ H+N+S, *Groene Hart? Groene Metropool!*, Studierapport in opdracht van ANWB/Wereld Natuur Fonds Nederland, Den Haag/Zeist/Utrecht, 1996.
⁷ Maurits de Hoog, Dirk Sijmons en San Verschuren, *Het Laagland*,

exercitie in opdracht van de Stichting 'Het metropolitane debat', Amsterdam/Delft, 1997.
⁸ Commissie Waterbeheer 21e eeuw, *Eindrapportage*, Den Haag, 2001.

Contouren: in aqua scribis? / Contours: In Aqua Scribis?

Dirk Sijmons / Lodewijk van Nieuwenhuijze

OASE 60 2002

tour. Habitation and employment are the most obvious candidates but when it comes to habitation it seems that the question of the suburbs has been excluded, though it is acknowledged in the Memorandum and is put in the 'rural village' category. → p.11/10

In consequence, this category will hardly be able to be achieved near and in the cities (and network cities). In the villages, the contour approach will only lead to the encrustation of existing centres and will block the road to the utilisation of building as an enrichment of the landscape (by means of prudent planning).

The 'metabolism' of the city also raises questions. If the aim is to utilise the area of the city as well as possible and to stimulate creative counterbalancing between and within ways of using urban space, then such functions as purification plants, rubbish dumps and power stations should actually be established inside the red contour. The practical problem is of course that, as a result of 'elsewhere planning' or for environmental reasons, these functions are often located far outside the city. The handling of water collection is even more interesting. This is a clearly urban function, but often situated even further outside the city.

This brings us to the management of surface water. Over the centuries the urban domain has built up a serious shortfall in storage area. If this historical deficit has to be solved within the bounds of the red contour, the red contour will have to be drawn very generously. If it is only a question of making new residential districts and work areas into units responsible for their own hydrology, tighter contours are sufficient but then the water programme ends up largely in the rural area. Even more pressing is the demand for urban recreational functions (green) that have to be protected or created inside the red contour. Neighbourhood and municipal parks are a clear instance, but what about allotments and sports grounds, and the ambition (usually for educational reasons) to create or protect natural zones in the city? There are strong arguments for incorporating larger recreational areas and regional green lungs into the standard urban programme.

This creates an obvious dilemma. From the point of view of feasibility it is understandable that the programme inside the red contour is limited to habitation and employment and their future expansion needs. This will lead to a cramped contour which, although it may result in increased density, also brings with it the risk of a reduction of the quality of the living environment. In this way the benefits to the local authority that come from in-fill and expansion create the danger that informal and green places are

de kaart van het meervoudig ruimtegebruik wordt gespeeld, de nieuwe vormende en integrerende kracht vormen van het buitengebied, waar de landbouw zal of moet terugtreden. Juist het samengaan van water-, natuur- en recreatieve programma's kan nieuwe betekenissen en nieuwe programmatische hybriden opleveren. Deze kunnen op hun beurt resulteren in een vernieuwd en levend cultuurlandschap waaraan het stedelijk netwerk de kwaliteit van de leef- en werkomgevingen kan ontlelen. Dit veronderstelt echter een planning op regionaal niveau. → p.11/9

Wat valt er binnen en buiten de lijnen?

Eerder zagen we dat de eenvoudige dichotomie rood/groen niet in staat is een conceptueel netje over de genuanceerdere werkelijkheid te gooien. Even lastig is het in programmatische zin te bepalen wat er tot het 'stedelijke' (rode) programma dient te behoren en wat er binnen de rode contour moet worden gerealiseerd. Wonen en werken zijn de meest voor de hand liggende kandidaten, maar bij het wonen lijkt de suburbane vraag – die in de nota wel wordt onderkend en is ondergebracht in de categorie 'Landelijk dorps' – te worden buitengesloten. → p.11/10

Het gevolg is dat bij en in de (netwerk)steden deze categorie nauwelijks zal kunnen worden gerealiseerd. Bij de dorpen zal de contourenbepaling alleen leiden tot het aankoeken aan bestaande kernen en wordt de weg naar het – middels omzichtige planvorming – benutten van bebouwing als verrijking van het landschap afgesloten.

Ook het 'metabolisme' van de stad roept vragen op. Als het doel is om het stedelijke oppervlak optimaal te benutten en creatieve afwegingen tussen, en binnen, vormen van stedelijk ruimtegebruik te stimuleren, dan horen functies als zuiveringsinstallaties, vuilstortplaatsen en energiecentrales eigenlijk binnen de rode contour te worden gerealiseerd. Praktisch probleem is natuurlijk dat deze functies via 'elders-planologie', of vanuit milieuoverwegingen, vaak reeds ver buiten de stad zijn gesitueerd. Nog interessanter is de behandeling van de waterwinning. Een duidelijke stedelijke functie, maar vaak nog verder buiten de stad gelegen.

Dit brengt ons bij het oppervlaktewaterbeheer. Het stedelijke gebied heeft in de loop der eeuwen een flink tekort opgebouwd aan bergingsoppervlak. Als dit historische deficit binnen de rode contouren moet worden opgelost, dan zullen deze zeer ruim moeten worden getrokken. Als het er alleen om gaat *nieuwe* woonwijken en werkgebieden tot hydrologisch zelfverantwoordelijke eenheden te maken, ontstaan krappere contouren maar komt het waterprogramma voor een groot deel terecht in het landelijke gebied. Nog knellen-

pressed out of the existing city. At the same time it is also quite likely that shifting up the remaining urban functions, in combination with the lack of a strong spatial actor, condemns the balance areas to becoming the physical planning drain. If the programmatic bandwidth is broadened, and if a more generous red contour is thereby also drawn, a larger area will become part of the actual urban footprint. In addition, connections can then be made between the intensive and extensive forms of urban land use. The disadvantage of this may be that the desired incentive for intensive use of space thereby works insufficiently well. This can be remedied by employing a flanking policy and more directly operating instruments that promote intensification.

In this dilemma, our preference is emphatically for the broader programme (habitation, employment, recreation, green, water), separate stimulating measures for the intensive use of space, flanking measures and probably the accompanying generous contour. If these more direct and flanking instruments are effective, the question is whether the red contour is still essential to achieve the aims. In any case, it means that within the urban network the contours of the various cities and towns will overlap and a regional approach will be necessary. If the boundaries of the plan are scaled up to the regional level, this in its turn offers prospects for solving part of the suburban issue within the urban sphere of influence.

Is there life inside the green contour?

The green contours are by their nature and content a clear instrument and make a contribution to the reorganisation of a great many confusing and overlapping protection categories for rural areas.⁹ However, programmatic confusion can occur in the green contours, too.

In the draft Core Planning Decision, the 'no, unless' regime is put as follows: 'changes in and close to areas with a green contour are not permitted when they lead to an erosion of existing values and essential characteristics'.¹⁰ A strict interpretation of these conditions makes something like natural development impossible (erodes existing values). The involvement of green contour areas in the solution of water problems (erosion of essential characteristics) might also mean the full price having to be paid in the balance zones. A very rigorous break from the creative culture is thereby achieved in these areas. For this reason physical planning opts –

der is de vraag naar de stedelijke (groene) recreatiefuncties die binnen de rode contour moeten worden beschermd of gerealiseerd. Wijk- en stadsparken zijn een duidelijk geval, maar hoe zit het met volkstuinen en sportterreinen, of met de ambitie om (veelal om educatieve redenen) natuur in de stad te realiseren of te beschermen? Er is veel voor te zeggen om ook grotere recreatiegebieden en regionale groene longen in het stedelijk standaardprogramma op te nemen.

Hier ontstaat een duidelijk dilemma. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid is het begrijpelijk dat het programma binnen de rode contour wordt beperkt tot wonen en werken en hun toekomstige uitbreidingsruimte. Dit zal een krappe contour opleveren die weliswaar in verdichting kan resulteren, maar ook risico's oplevert voor kwaliteitsafname van het leefklimaat. Zo kunnen de gemeentelijke baten, die voortvloeien uit in- en uitbreidingen, het gevaar opleveren dat informele en groene plekken uit de bestaande stad worden geperst. Tevens is er een grote kans dat het doorschuiven van de overige stedelijke functies in combinatie met het ontbreken van een krachtige ruimtelijke actor de balansgebieden veroordeelt tot het lot van het schrobputje van de ruimtelijke ordening. Wordt de programmatische bandbreedte verruimd en wordt daarmee ook een ruimere rode contour getrokken, dan wordt een groter gebied onderdeel van de feitelijke stedelijke 'footprint'. Bovendien kunnen er dan relaties worden gelegd tussen de intensieve en extensieve vormen van stedelijk grondgebruik. Het nadeel daarvan kan zijn dat de gewenste *incentive* voor intensief ruimtegebruik hiermee onvoldoende werkt. Dit kan verholpen worden door een flankerend beleid en directer werkende, intensiteit bevorderende instrumenten in te zetten.

Onze voorkeur in dit dilemma gaat nadrukkelijk uit naar het ruime programma (wonen, werken, recreatie, groen, water), aparte stimulerende maatregelen voor intensief ruimtegebruik, flankerende maatregelen en wellicht de bijbehorende ruime contour. Mochten deze directer werkende en flankerende instrumenten effectief zijn, dan is de vraag of de rode contour (nog) noodzakelijk is om de doelstellingen te verwezenlijken. Het betekent hoe dan ook dat in het stedelijke netwerk de contouren van de diverse steden en stadjes elkaar zullen overlappen en dat een aanpak op regionaal niveau noodzakelijk is. Worden de plangrenzen opgeschaald naar het regionale niveau, dan biedt dit op zijn beurt weer perspectieven om (een deel) van het suburbane vraagstuk binnen de stedelijke invloedssfeer op te lossen.

Is er leven binnen de groene contour?

De groene contouren zijn door hun aard en invulling een helder instrument en leveren een bijdrage

⁹ Parliamentary Working Party on the Fifth Memorandum on Physical Planning, *Notie van Ruimte*, Lower House, 1999-2000, 27 210, nos. 1-2, The Hague, 2000.

¹⁰ Ministry of Housing, Regional Development and the Environment, *Fifth Memorandum on Physical Planning*, Section a, The Hague.

though unintentionally – for a conservative position in the debate on the treatment of cultural and natural heritage. Obviously, differentiation inside the green contour – to the benefit of the abovementioned functions – should be possible, depending on the character of the area. The national government also bears particular responsibility for the management and organisation of the green contours, which are proposed by the state and set by the provinces. The state is even able to intervene by means of purchases (or subsidies for purchasing). This makes the drawing of green contours a question of optimisation at the state level and frees the discussion on the countryside from the non-committal approach that for decades has been ineffective in fixing the protective categories in the natural and landscape policy. We argue for a system that starts with a high degree of basic protection, whereby particular programme points can nevertheless be made possible by a sort of 'peeling system'. The example of the 'Stelling van Amsterdam' included here shows that in this case, 'preservation by development' means that certain building prohibitions in the urban programme should be able to be partly removed. The halt that has been called must be backed up and updated by enabling such specific items as possibilities for art exhibitions, meditation centres and roadhouses (the Dutch version of the *parador*). Another example is an area with an important natural science value that plays a part in the new water management. It is true that the area changes character, but making a net profit in natural value and the acquisition of a new meaning should lead to a commitment to change. In this sort of green contour area, landscape changes resulting from natural development and the water programme can be brought under a 'yes, if' regime. Permission for changes must depend on a plan that can be tested against – among other things – landscape architecture criteria.

In short, what's needed is a green contour based on a plan for preservation and development, accompanied by a clarification in which particular points can be stressed (nature, cultural history, habitation guidelines, etcetera) and which contains a precise definition of 'do's and 'don'ts'.

How is the contour drawn?

As argued above, contours make distinctions on the basis of *functions*: on one side of the line a function is allowed and on the other it is prohibited: a simple form of authorisation planning. Because the Fifth Memorandum imposes strict time limits for fixing red and green contours, there will be a great temptation – because of the

aan de sanering van het grote aantal verwarrende en overlappende beschermingscategorieën voor landelijk gebied.⁹ Toch kan ook bij de groene contour programmatische verwarring optreden.

Het 'nee-tenzij'-regime wordt in de ontwerp-Planologische Kern-Beslissing als volgt verwoord: 'ingrepen binnen en in de nabijheid van gebieden met een groene contour zijn niet toegestaan wanneer deze leiden tot een aantasting van bestaande waarden en wezenlijke kenmerken'.¹⁰ Een strikte lezing van deze voorwaarden maakt bijvoorbeeld natuurontwikkeling (aantasting bestaande waarden) onmogelijk. Ook zou het betrekken van groene contourgebieden bij het oplossen van de waterproblematiek (aantasting wezenlijke kenmerken) wel eens voor het volle pond op de balansgebieden neer kunnen komen. Hiermee wordt in deze gebieden wel een heel rigoureuze breuk met de scheppende cultuur gerealiseerd. De ruimtelijke ordening kiest daarmee – wellicht ongewild – voor de 'Heemschut'-positie in het debat over de omgang met het natuurlijke en culturele erfgoed. Het zal duidelijk zijn dat differentiatie binnen de groene contour ten behoeve van de eerder genoemde functies – afhankelijk van het karakter van het gebied – mogelijk moet zijn. Voor de groene contouren, die door het rijk worden voorgesteld en die door de provincies worden vastgesteld, draagt de rijksoverheid ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor beheer en inrichting. Het rijk kan zelfs door aankoop(subsidie) interveniëren. Dit maakt het trekken van groene contouren tot een optimalisatievraagstuk op het niveau van het rijk en bevrijdt de discussie over het buitengebied van de vrijblijvendheid die decennialang de beschermingscategorieën van het natuur- en landschapsbeleid weinig effectief bepaalde. Wij pleiten voor een systeem dat inzet op een (hoge) basisbescherming, waarbij via een soort afpelsysteem bepaalde programmapunten toch mogelijk kunnen worden gemaakt. Het hierbij opgenomen voorbeeld van de Stelling van Amsterdam laat zien dat 'behoud door ontwikkeling' hier betekent dat het bouwverbod voor specifieke stedelijke programmapunten gedeeltelijk moet kunnen worden opgeheven. De ingezette 'stiltstelling' moet worden ondersteund en geactualiseerd door bijvoorbeeld specifieke kunstexposities, meditatiecentra, pleisterplaatsen (een Nederlandse versie van de 'parador') en dergelijke mogelijk te maken. Een ander voorbeeld is een gebied met een belangrijke natuurwaarde dat een rol vervult in het nieuwe waterbeheer. Het gebied verandert weliswaar van karakter, maar het boeken van een nettowinst in natuurwaarde en het verkrijgen van een nieuwe betekenis moeten aanleiding zijn voor het inzetten op verandering. Landschappelijke veranderingen, als gevolg van natuurontwikkeling en waterprogramma, kunnen in dit soort groene contourgebied-

huge administrative effort it will require – to base the measurement and location of the contours on simple administrative plans or labour-saving techniques. There are two dangers here.

The first is that the ball is kept primarily on the administrative field and the contours will in the main be the result of negotiatory planning. This pushing and pulling will lead to boundaries that have little to do with the urban and landscape reality, let alone allow them to be the start of a spatial design. If, however, an attempt is actually made to base the drawing of the contour on a policy analysis, the second danger arises. The cohort-like character and extreme urgency of the homework needed for the contour will make the official departments reach for standardisation (VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten / Association of Dutch Municipalities, an influential organization that promotes the interests of the municipalities), and the advisory agencies employed look for labour-saving methods. In this way the contours will be drawn primarily by means of multi-criteria techniques. The structure of these methods means they lead to particular types of solutions. When drawing the green contour, the tendency will be to let oneself be guided meticulously by present qualities, which weigh heavily in Multi-Criteria Analyses. Possible future qualities are often nowhere to be seen, quite simply because an MCA does not provide a prospective image. The route of the red contour will display the tendency – entirely in line with the antagonism between red and green – to ‘sacrifice’ what in green terms are the ‘worst’ places (places whose present quality is low) to the ‘insatiable red glutton’. Such methods strengthen the focus on existing qualities and the result is that ‘bad becomes worse’.

We must be concerned about this sort of forced ‘quickie’, resulting in sites of urbanisation on which no future value can be realised and in green contours in which little account is taken of future potential. To field these objections, a connection will have to be sought with the strong Dutch tradition of spatial design. This tradition, unlike the ‘zoning’ of functions, is more concerned with areas, surfaces, their specific qualities and the creation of a new situation by synthesis. Contours do not guarantee spatial quality, as the Council stated in its interim recommendation. A good plan is a condition for the creation of spatial quality. A good plan must, as argued above, take a regional view.

It is obvious that if the red contour were to be introduced, determining its position would have be the result of just such a regional plan. A regional plan that does justice to the red *and* the green and blue programme points in their mutu-

den onder een ‘ja, mits’-regime worden gebracht. De toestemming moet afhankelijk zijn van een, ook op landschapsarchitectonische criteria, te toetsen plan.

Kortom, men moet streven naar een groene contour, voorzien van een redengevende toelichting, waar bepaalde accenten kunnen worden gelegd (natuur, cultuurhistorie, habitatrictlijn, enzovoort) en waarin de precieze omschrijving van *do* en *don’t* wordt vervat, en waarvan een plan voor behoud en ontwikkeling de basis vormt.

Hoe wordt de contour getrokken?

Zoals eerder betoogd wordt met contouren op basis van *functies* een onderscheid gemaakt: aan de ene kant van de lijn is de functie toegestaan en aan de andere kant verboden: een simpele vorm van toelatingsplanologie. Doordat de Vijfde Nota scherpe termijnen oplegt voor het vaststellen van rode en groene contouren, zal – door de geweldige bestuursinspanning die dit vergt – de verleiding groot zijn de maatvoering en het situeren van de contouren te baseren op eenvoudige bestuurlijke schema’s of arbeidsbesparende technieken. Hier dreigen twee gevaren.

Het eerste is dat de bal op het bestuurlijke speelveld wordt gehouden en de contouren vooral een resultante zullen zijn van onderhandelingsplanologie. Dit duw- en trekwerk zal begrenzingen opleveren die weinig van doen zullen hebben met de stedelijke of landschappelijke werkelijkheid, laat staan dat ze de inzet kunnen zijn van een ruimtelijk ontwerp. Wordt er toch een poging ondernomen om het trekken van de contour te baseren op een beleidsanalyse, dan komt het tweede gevaar in zicht. Het cohortgewijze karakter en de dringende noodzaak van het contourenhuiswerk zullen de ambtelijke diensten naar standaardisatie (Vereniging Nederlandse Gemeenten, een invloedrijke belangenbehartiger van de gemeenten) en de ingezette adviesbureaus naar arbeidsbesparende methoden doen grijpen. De contourlijnen zullen daardoor vooral door middel van multi-criteria-technieken getrokken worden. Deze methoden leiden door hun structuur tot bepaalde typen oplossingen. Voor het trekken van de groene contour zal men geneigd zijn zich heel nauwgezet te laten leiden door de huidige kwaliteiten, die bij multi-criteria-analyses (MCA) zwaar meewegen. Mogelijke toekomstige kwaliteiten zijn vaak niet in beeld, doodeenvoudig doordat een MCA geen prospectief beeld levert. Vanuit de opdrachtgever zal de tracerings van de (rode) contour de neiging vertonen – geheel in de geest van het rood-groene antagonisme – de in groene termen ‘slechtste’ plekken (plekken met op dit

45

9
Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota
Ruimtelijke Ordening, *Notie van
Ruimte*, Tweede Kamer, vergaderjaar
1999-2000, 27 210, nr. 1-2, Den
Haag, 2000.

10
Ministerie van VROM, *Vijfde Nota
Ruimtelijke Ordening*, deel 1, Den
Haag, 2001.

though unintentionally – for a conservative position in the debate on the treatment of cultural and natural heritage. Obviously, differentiation inside the green contour – to the benefit of the abovementioned functions – should be possible, depending on the character of the area. The national government also bears particular responsibility for the management and organisation of the green contours, which are proposed by the state and set by the provinces. The state is even able to intervene by means of purchases (or subsidies for purchasing). This makes the drawing of green contours a question of optimisation at the state level and frees the discussion on the countryside from the non-committal approach that for decades has been ineffective in fixing the protective categories in the natural and landscape policy. We argue for a system that starts with a high degree of basic protection, whereby particular programme points can nevertheless be made possible by a sort of 'peeling system'. The example of the 'Stelling van Amsterdam' included here shows that in this case, 'preservation by development' means that certain building prohibitions in the urban programme should be able to be partly removed. The halt that has been called must be backed up and updated by enabling such specific items as possibilities for art exhibitions, meditation centres and roadhouses (the Dutch version of the *parador*). Another example is an area with an important natural science value that plays a part in the new water management. It is true that the area changes character, but making a net profit in natural value and the acquisition of a new meaning should lead to a commitment to change. In this sort of green contour area, landscape changes resulting from natural development and the water programme can be brought under a 'yes, if' regime. Permission for changes must depend on a plan that can be tested against – among other things – landscape architecture criteria.

In short, what's needed is a green contour based on a plan for preservation and development, accompanied by a clarification in which particular points can be stressed (nature, cultural history, habitation guidelines, etcetera) and which contains a precise definition of 'do's and don'ts'.

How is the contour drawn?

As argued above, contours make distinctions on the basis of *functions*: on one side of the line a function is allowed and on the other it is prohibited: a simple form of authorisation planning. Because the Fifth Memorandum imposes strict time limits for fixing red and green contours, there will be a great temptation – because of the

aan de sanering van het grote aantal verwarrende en overlappende beschermingscategorieën voor landelijk gebied.⁹ Toch kan ook bij de groene contour programmatische verwarring optreden.

Het 'nee-tenzij'-regime wordt in de ontwerp-Planologische Kern-Beslissing als volgt verwoord: 'ingrepen binnen en in de nabijheid van gebieden met een groene contour zijn niet toegestaan wanneer deze leiden tot een aantasting van bestaande waarden en wezenlijke kenmerken'.¹⁰ Een strikte lezing van deze voorwaarden maakt bijvoorbeeld natuurontwikkeling (aantasting bestaande waarden) onmogelijk. Ook zou het betrekken van groene contourgebieden bij het oplossen van de waterproblematiek (aantasting wezenlijke kenmerken) wel eens voor het volle pond op de balansgebieden neer kunnen komen. Hiermee wordt in deze gebieden wel een heel rigoureuze breuk met de scheppende cultuur gerealiseerd. De ruimtelijke ordening kiest daarmee – wellicht ongewild – voor de 'Heemschut'-positie in het debat over de omgang met het natuurlijke en culturele erfgoed. Het zal duidelijk zijn dat differentiatie binnen de groene contour ten behoeve van de eerder genoemde functies – afhankelijk van het karakter van het gebied – mogelijk moet zijn. Voor de groene contouren, die door het rijk worden voorgesteld en die door de provincies worden vastgesteld, draagt de rijksoverheid ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor beheer en inrichting. Het rijk kan zelfs door aankoop(subsidie) interveniëren. Dit maakt het trekken van groene contouren tot een optimalisatievraagstuk op het niveau van het rijk en bevrijdt de discussie over het buitengebied van de vrijblijvendheid die decennialang de beschermingscategorieën van het natuur- en landschapsbeleid weinig effectief bepaalde. Wij pleiten voor een systeem dat inzet op een (hoge) basisbescherming, waarbij via een soort afpelsysteem bepaalde programmapunten toch mogelijk kunnen worden gemaakt. Het hierbij opgenomen voorbeeld van de Stelling van Amsterdam laat zien dat 'behoud door ontwikkeling' hier betekent dat het bouwverbod voor specifieke stedelijke programmapunten gedeeltelijk moet kunnen worden opgeheven. De ingezette 'stilstelling' moet worden ondersteund en geactualiseerd door bijvoorbeeld specifieke kunstexposities, meditatiecentra, pleisterplaatsen (een Nederlandse versie van de 'parador') en dergelijke mogelijk te maken. Een ander voorbeeld is een gebied met een belangrijke natuurwaarde dat een rol vervult in het nieuwe waterbeheer. Het gebied verandert weliswaar van karakter, maar het boeken van een nettowinst in natuurwaarde en het verkrijgen van een nieuwe betekenis moeten aanleiding zijn voor het inzetten op verandering. Landschappelijke veranderingen, als gevolg van natuurontwikkeling en waterprogramma, kunnen in dit soort groene contourgebie-

al cohesion. This is also the only possible way of linking the authorisation-planning origins of the contours with the Fifth Memorandum's desired implementation planning.

moment een lage kwaliteit) 'op te offeren' aan de 'onverzadigbare rode veelvraat'. Dergelijke methoden versterken de focus op bestaande kwaliteiten en resulteren in 'slecht wordt slechter'.

We moeten bezorgd zijn om dit soort gedwongen 'vluggertjes' die resulteren in verstedelijkingsplekken waarop geen toekomstwaarde is te realiseren en in groene contouren waarin te weinig rekening is gehouden met toekomstige potenties. Om deze bezwaren te pareren, zal aansluiting moeten worden gezocht bij de sterke Nederlandse traditie van het ruimtelijk ontwerp. Binnen deze traditie gaat het niet over 'zonering' van functies, maar meer over gebieden, vlakken, hun specifieke kwaliteiten en het via een synthese scheppen van een nieuwe situatie. Contouren vormen geen garantie voor ruimtelijke kwaliteit, zo stelde de VROM-raad in het interimadvies. Voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit is een goed plan een voorwaarde. Een plan dat, zoals hiervoor betoogd, een regionale optiek moet hebben.

Vanuit dit perspectief ligt het voor de hand dat, indien de rode contour zou worden geïntroduceerd, het vastleggen daarvan de resultante is van een degelijk regionaal plan waarin zowel de rode, groene als blauwe programmapunten in onderlinge samenhang tot hun recht komen. Dit is tevens de enige mogelijkheid de toelatingsplanologische afkomst van de contouren te verbinden met de in de Vijfde Nota gewenste uitvoeringsplanologie.



