

Vergaderjaar 1999–2000

27 210

Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening

Nr. 2

VERSLAG VAN HET ONDERZOEK

Inhoud

Ten geleide		5	3.3.4	De Vinex-woningbouwopgave	57
			3.4	Landelijk gebied	61
Hoofdstuk 1	Inleiding en verantwoording	7	3.4.1	Inleiding: Het landelijk territorium	61
			3.4.2	Koersenbeleid	63
1.1	Aanleiding en instelling werkgroep	7	3.4.3	Handhaving, aanpassing en vernieuwing	65
1.2	Verantwoording evaluatie	8	3.4.4	Leefbaar platteland	67
1.2.1	Onderzoeksopzet	8	3.5	Geleding stad en land	69
1.2.2	Opbouw van de evaluatie	9	3.5.1	Inleiding: open ruimte en dubbele	
1.2.3	Evaluatie der evaluaties	11		bescherming	69
1.2.4	Eigen onderzoek en interviews	12	3.5.2	Restrictief beleid	72
1.3	Leeswijzer	13	3.5.3	Bufferzones	76
			3.5.4	Groene Hart	77
Hoofdstuk 2	Context	15			
			Hoofdstuk 4	Internationale concurrentiekracht	87
2.1	Inleiding: Een echte nota!	15			
2.2	Economisering en internationalisering	15	4.1	Inleiding	87
2.3	Een politiek van sterke punten	17	4.2	Ontwikkelingen en discussies	89
2.4	Van VINO naar Vinex	19	4.3	Evaluatie	99
2.5	Nieuwe context	27	4.3.1	Inleiding	99
2.6	Rumoor bij de buitenwacht	29	4.3.2	Stedelijke knooppunten en sleutelprojecten	100
2.7	Aftastende bewegingen voor de Vijfde		4.3.3	Mainports	119
	Nota	31	4.4	Bevindingen	129
2.8	Onverstoortbaar of achterhaald?	33			
			Hoofdstuk 5	Stedelijk gebied	133
Hoofdstuk 3	Overzicht Vinex-beleid	35			
			5.1	Inleiding	133
3.1	Inleiding	35	5.2	Ontwikkelingen en discussies	134
3.2	Internationale concurrentiekracht	37	5.3	Evaluatie	140
3.2.1	Inleiding: Steden, distributie en water als		5.3.1	Inleiding	140
	troeven	37	5.3.2	Bestaande stad en openbare ruimte	140
3.2.2	Stedenland nader beschouwd	39	5.3.3	ABC-locatiebeleid	142
3.2.3	Distributieland nader beschouwd	45	5.3.4	Vinex woningbouw	148
3.2.4	Regio's op eigen kracht	47	5.3.4.1	Bundelingsprincipe	148
3.3	Stedelijk gebied	48	5.3.4.2	Locatiekeuze	155
3.3.1	Inleiding: Middelpuntzoekende verstedelij-		5.3.4.3	Kwaliteit op locatieniveau	158
	king	48	5.3.4.4	Onderhandelingsmodel	164
3.3.2	Bestaande stad en openbare ruimte	50	5.4	Bevindingen	174
3.3.3	ABC-locaties voor bedrijven en voorzienin-				
	gen	52			

Hoofdstuk 6	Landelijk gebied	183	8.3.4	Verdere reparaties in het planningstelsel	255
6.1	Inleiding	183	8.3.5	Het nieuwe sturingsdebat	256
6.2	Ontwikkelingen en discussies	186	8.4	Bevindingen	261
6.3	Evaluatie	191	Hoofdstuk 9	Van bevindingen naar kernvragen voor de Vijfde Nota	265
6.3.1	Inleiding	191	9.1	Inleiding	265
6.3.2	Koersen en HAV: interdepartementaal	191	9.2	De legitimiteit van de ruimtelijke ordening	265
6.3.3	Koersen en HAV: doorwerking naar provincies	202	9.3	Kernvragen voor de Vijfde Nota	267
6.3.4	Leefbaarheid platteland	205	Hoofdstuk 10	Internationale en nationale trends	271
6.4	Bevindingen	207	10.1	Inleiding	271
Hoofdstuk 7	Geleding stad en land	211	10.2	Bepalende trends in de context van de ruimtelijke ordening	272
7.1	Inleiding	211	10.3	Ruimtelijke en beleidsmatige effecten van trends	275
7.2	Ontwikkelingen en discussies	212	10.3.1	Nieuwe ruimtelijke structuren in Europa	275
7.3	Evaluatie	216	10.3.2	Eurocorridors	277
7.3.1	Inleiding	216	10.3.3	Stedelijke netwerkvorming	283
7.3.2	Restrictief beleid	218	10.3.4	Veranderende patronen van stad en land	287
7.3.3	Bufferzones	231	10.3.5	Water in de ruimtelijke ordening	289
7.3.4	Groene Hart	233	10.4	Naar een open planningsbenadering	292
7.4	Bevindingen	235	Hoofdstuk 11	Aanbevelingen van de werkgroep	293
Hoofdstuk 8	Instrumentarium	243	Literatuur		299
8.1	Inleiding	243	Lijst van afkortingen		315
8.2	Voorgaande ontwikkelingen en discussies	243			
8.3	Instrumentele keuzen in VINO en Vinex	246			
8.3.1	Inleiding	246			
8.3.2	De diagonaal beoordeeld	247			
8.3.3.	Communicatie als instrument	253			

TEN GELEIDE

«Voorspellen is moeilijk, zeker als het om de toekomst gaat» Wim Kan

De parlementaire werkgroep Vijfde Nota presenteert hierbij haar eindrapport *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*.

Het onderzoek waarvan dit rapport de uitkomst is, was ingegeven door de wens van de Tweede Kamer om zich voor te bereiden op de komende behandeling van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Deze nota zal de lijnen van het nationale ruimtelijk beleid voor lange tijd uitzetten. Dit is een complexe opgave, die vraagt om een scherpzinnig en effectief beleid. Tegen deze achtergrond acht de Kamer het van groot belang om juist aan het begin van het traject veel zorg te besteden aan verdieping en verscherping van kennis en inzichten. Naar de opvatting van de werkgroep kan met heldere, trefzekere en gedegen grondslagen nu voor latere fasen veel winst worden behaald.

Een analyse en evaluatie van het vigerende ruimtelijke beleid is in de opvatting van de werkgroep een cruciaal onderdeel van deze voorbereiding. Het gaat hierbij niet om een beleidsevaluatie in enge zin, maar om inzicht in het beleid gerelateerd aan de context en de toenmalige perceptie van de opgave. Dit vanuit de overtuiging dat een nota die het verleden serieus neemt een betere basis kan bieden voor de formulering en implementatie van het beleid voor de toekomst. Centraal staat dus de wens om te leren van opgedane ervaringen, en inzichten aan te dragen die de Kamer in haar taak ondersteunen.

Het rapport evalueert het nationale ruimtelijke beleid uit de periode 1988–2000, uiteengezet in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (VINO) en zijn Extra-versie (Vinex) en Actualisering (Vinac). Het ijkpunt in de evaluatie is de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, zoals deze door de Staten-Generaal is goedgekeurd en waarvan de eindtekst in december 1993 door de minister van VROM aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezonden.

De werkgroep dankt allen die aan de totstandkoming van dit rapport hebben meegewerkt. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de minister van VROM, die het de werkgroep mogelijk heeft gemaakt enkele casestudies te laten uitvoeren. Mede hierdoor werd de toets van het beleid mogelijk.

De werkgroep Vijfde Nota hoopt met deze rapportage een verdieping te bieden waartegen de komende gedachtevorming over de Vijfde Nota aan reliëf kan winnen.

Namens de parlementaire werkgroep,

Adri Duivesteijn
voorzitter

1. INLEIDING EN VERANTWOORDING

1.1. Aanleiding en instelling werkgroep

«De Nederlandse samenleving staat op de drempel van de 21e eeuw. Veel zal veranderen, na, maar ook al voor de eeuwwisseling.»¹

Hiermee begon het eerste deel van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening in maart 1988. Inmiddels zijn wij over de drempel gegaan. Een terugblik op het gevoerde ruimtelijke beleid is zinvol, te meer in het licht van de nieuwe, Vijfde Nota ruimtelijke ordening die de Tweede Kamer binnen niet al te lange tijd zal kunnen beoordelen. Om de parlementaire behandeling van deze nieuwe nota voor te bereiden heeft de vaste kamercommissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 8 september 1999 besloten uit haar midden de werkgroep Vijfde Nota in te stellen.² Met het voorliggende rapport *Notie van ruimte* presenteert de werkgroep haar bevindingen.

De werkgroep kreeg als doel en taak inzichten aan te dragen die de Kamer in haar controlerende taak ondersteunen. In de taakomschrijving werden de volgende werkzaamheden onderscheiden:

1. Het maken van een analyse van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, de Vinex en de Vinac, waarbij de vraag in hoeverre en waarom de beleidsdoelstellingen in deze nota's al dan niet zijn verwezenlijkt, centraal moet staan.
2. Het opstellen van een analyse van de in de Startnota ruimtelijke ordening beschreven scenario's.³
3. Door middel van een literatuurstudie verkrijgen van inzicht in internationale ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, vooral ten aanzien van corridors en metropolen.
4. Het gebruiken van de ervaringen uit het verleden – inzichten verkregen uit de analyse/evaluatie als bedoeld in punt 1 – voor het opstellen en hanteren van criteria waaraan het voorgestelde beleid in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening kan worden getoetst.
5. Het toetsen van de inhoudelijke analyse aan de praktijk door het houden van gesprekken.
6. Het rapporteren over de werkzaamheden en bevindingen.

De parlementaire werkgroep kent de volgende leden:

A.Th. Duivesteijn (PvdA, voorzitter)
E. van Middelkoop (GPV, ondervoorzitter)
mw. drs. P. J. L. Verbugt (VVD)
drs. G. B. M. Leers (CDA)
mw. F. Ravestein (D66)
mw. I. van Gent (GroenLinks)
R. J. L. Poppe (SP)
mr. J. Hommes (griffier)

De werkgroep heeft besloten om het onderzoek te laten bestaan uit een algemeen evaluerend deel en vijf deelonderzoeken. Deze deelonderzoeken dienen ter onderbouwing van het algemene deel. De resultaten van de deelonderzoeken komen voor verantwoording van de onderscheiden onderzoekers. Op deze onderzoeken wordt nader ingegaan in paragraaf 1.2.4.

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, p. 5.

² Instellingsbesluit 8 september 1999. De instelling vond plaats op 14 september 1999.

³ Dit onderdeel is vervallen gezien de lichte status die de Startnota bij nader inzien heeft gehad.

De algehele coördinatie van het onderzoekstraject en het algemeen evaluerend onderzoek zijn uitgevoerd door TNO Inro. De werkgroep heeft daartoe op 6 januari 2000 opdracht verstrekt. De onderzoeksstaf bestond uit drs. Th. A. M. Reijs, mw. drs. D. J. Ginter, mw. dr. ir. M. A. de Lange, mw. drs. A. J. M. van der Meer (allen TNO Inro), drs. P. P. Witsen (Westerlengte, voorheen TNO Inro), en F. M. Feddes (freelance journalist). De werkgroep is aan de onderzoekers veel dank verschuldigd. Deze dank geldt evenzeer voor de documentalist, A. J. H. den Boer, en de secretaresse, mw. E. C. Okker.

Over de gehanteerde werkwijze, waarbij de feitelijke uitvoering van het onderzoek is verricht door extern ingehuurd ondersteuning, is de werkgroep tevreden. Er is een goed evenwicht gevonden tussen enerzijds de onderzoekers en hun verantwoordelijkheid voor het onderzoek en anderzijds de werkgroep belast met de eindverantwoordelijkheid voor het rapport. De werkgroep adviseert in voorkomende gevallen andere commissies deze werkwijze uitdrukkelijk onder ogen te zien.

In de volgende paragrafen volgt een nadere uiteenzetting en verantwoording van de gevolgde werkwijze (1.2) en een leeswijzer (1.3).

1.2. Verantwoording evaluatie

1.2.1. Onderzoeksopzet

De taakomschrijving is nader uitgewerkt in de onderzoeksopzet. Hierin is een referentiekader voor de evaluatie van het vigerende beleid vastgesteld, bestaande uit drie delen:

1. De parlementair vastgestelde Vinex-pkb¹ (het primaire referentiekader).
2. De reconstructie van de opgave van destijds (aanvullend).
3. De achterliggende toekomstbeelden bij de formulering van het beleid (aanvullend).

In beginsel werd van de evaluatie verwacht:

- Een analyse van de relaties tussen de vastgestelde ambities en doelstellingen.
- De koppeling van doelen en instrumenten.
- De feitelijke ontwikkelingen sedertdien.

Duidelijk moet worden wat de effectiviteit van het beleid is, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Het vigerende beleid is sinds eind jaren tachtig bekend onder de namen van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (VINO), de Vierde Nota Extra (Vinex) en de actualisering van de Vinex (Vinac), plus hieraan gerelateerd sectoraal beleid. De ijkmaat voor de evaluatie is het beleid zoals in 1993 vastgesteld door de Kamer (pkb-Vinex), met de wijzigingen daarin volgens de Actualisering van de Vinex.

Als alleen wordt gekeken naar de formele neerslag van het beleid in de pkb, zou echter een te beperkt beeld van de nationale ruimtelijke ordening ontstaan. Daarom zijn aanvullingen gezocht in de reconstructie van de opgave van destijds, en de achterliggende toekomstbeelden bij de formulering van het beleid. VINO en Vinac spelen hierbij een belangrijke rol: VINO vooral om inzicht te geven in de achterliggende toekomstbeelden en de beleidsontwikkeling in de wordingsjaren van de Vinex,

¹ Formeel: de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, zoals deze door de Staten-Generaal is goedgekeurd en waarvan de eindtekst in december 1993 door de minister van VROM J.G.M. Alders aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezonden.

Vinac vanwege de doorgevoerde correcties in het nationaal ruimtelijk beleid op basis van ervaringen in de praktijk.

De evaluatie zou volgens de opzet moeten ingaan op facetten van het nationaal ruimtelijk beleid:

1. De feitelijke wijzigingen in de ruimtelijke inrichting.
2. Het procesverloop, de interactie met andere partijen in de ruimtelijke ordening.
3. Werking en reikwijdte van het instrumentarium van de nationale overheid.

In de methode van onderzoek zijn vier stappen onderscheiden:

1. De vaststelling van het evaluatiekader.
2. Analyse van de evaluaties die de RPD heeft uitgevoerd of laten uitvoeren, en andere relevante evaluaties.
3. Verdieping waar conclusies ontbreken of ontoereikend zijn (onder meer met casestudies).
4. Conclusies over de Vinex als geheel, met het oog op het debat over de Vijfde Nota.

Er wordt geput uit bestaande evaluatieonderzoeken en andere Vinex-gerelateerde literatuur, aangevuld met eigen kennisvergaring in de vorm van interviews, literatuurstudie en casestudies. Hierop wordt verderop (1.2.3 en 1.2.4) nader ingegaan.

Het lag voor de hand om de structuur van de pkb-Vinex (opbouw, indeling) ook voor de evaluatie te gebruiken. Om meerdere redenen is echter voor een andere structuur gekozen.

Hierop wordt in de volgende paragraaf (1.2.2) ingegaan.

1.2.2. Opbouw van de evaluatie

Voor de evaluatie van het Vinex-beleid is een structuur gekozen die afwijkt van de opbouw en de hoofdstukindeling van de pkb-Vinex. Deze keuze willen wij hierbij kort verklaren.

De hoofdstukindeling van de pkb-Vinex is als volgt:

- I. Inleiding
- II. Uitgangspunten voor beleid
- III. Beleidskeuzen voor de dagelijkse leefomgeving (DALO)
- IV. Beleidskeuzen voor het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief (ROP)
- V. Regionale beleidsuitspraken

De belangrijkste beleidskeuzen zijn ondergebracht in de hoofdstukken III en IV. Deze zijn in principe naar schaalniveau onderscheiden. Als de kaart van Nederland het uitgangspunt is, dan wordt in het ROP-hoofdstuk IV *uitgezoomd* zodat Nederland in zijn internationale context zichtbaar wordt. In het DALO-hoofdstuk III daarentegen wordt *ingezoomd* naar een veel kleiner schaalniveau.

Deze indeling is theoretisch helder maar leidt al snel tot onduidelijkheid en praktische problemen. Opbouw, indeling en consistentie van de nota blijken dan niet optimaal; niet logisch en stevig genoeg om hanteerbaar en overtuigend te blijven. De beleidskeuzen binnen elk van de hoofdstukken zijn onderling ongelijksoortig. Sommige beleidskeuzen lijken moeilijk plaatsbaar, en zijn schijnbaar willekeurig of geforceerd in een van beide terechtgekomen. Voornemens van forse schaal (woningbouw op

«Vinex-locaties», koersenbeleid voor het landelijk gebied) zijn bij DALO ondergebracht zonder daar echt thuis te horen, terwijl ze ook bij ROP niet goed zouden passen. Overigens bevatten ook de hoofdstukken II en V meer of minder concrete beleidskeuzen.

Daarnaast verschilt de specifieke inbreng van het rijk sterk. Terwijl de meeste ROP-beleidskeuzen herkenbare ruimtelijke ordeningsopgaven inhouden voor het rijk, is het bij de DALO zeer de vraag in hoeverre de thema's passen binnen de nationale ruimtelijke ordening. Het gaat doorgaans om beleid waarin niet het rijk, maar de gemeente of de provincie het voortouw heeft. Voor zover er wel rijksbemoeienis is, onttrekt deze zich vaak aan de specifieke invalshoek van de ruimtelijke ordening. Dit alles maakt de DALO-voornemens op rijksniveau minder evalueerbaar dan de doorsnee ROP-voornemens.

Terwijl de indeling dus in aanleg al vragen oproept, wordt het beeld nog gecompliceerd doordat sommige Vinex-beleidslijnen zich krachtiger hebben ontwikkeld dan andere, of een eigen leven zijn gaan leiden. De pkb-structuur is intussen vanaf het eerste concept in 1988 op hoofdlijnen onveranderd gebleven. De verhouding tussen de verschillende onderdelen is gaandeweg anders geworden dan de pkb-tekst doet vermoeden. Een markant voorbeeld is Schiphol, dat in de pkb-structuur een zeer ondergeschikte plaats inneemt.

Er zijn indicaties dat ook de direct betrokkenen de pkb-opbouw willen verlaten. De Rijksplanologische Dienst hanteert voor de monitoring van het ruimtelijk beleid een afwijkende structuur, die bijna jaarlijks verder wordt gemodificeerd. Zo onderscheidt de RPD in de *Balans Ruimtelijke Kwaliteit* als «de vier ruimtelijke hoofdopgaven»: Nederland in Internationaal Verband; Stedelijke functies; Landelijke functies; Dagelijkse Leefomgeving.¹

Ook het evaluatieprogramma van de RPD wijkt af, met evaluaties die niet op één integraal of afgezonderd pkb-onderdeel zijn terug te voeren. Voorbeelden zijn het beleid van de mainports en de achterland-verbindingen, dat in de pkb is opgevoerd als slechts een onderdeel van de «Stedenring Centraal Nederland», en het restrictief beleid dat met veel onderdelen van de pkb te maken heeft maar afzonderlijk is geëvalueerd. (Zie ook paragraaf 1.2.3)

Om deze redenen is er in de evaluatie van de werkgroep niet per se naar gestreefd de pkb-structuur als leidraad te behouden. In de loop van het onderzoek is gezocht naar een werkbaarder indeling die nochtans recht doet aan de structuur van het beleid (ook al wijkt die af van de structuur van de *nota*). Zo ontwikkelde zich de indeling zoals die in dit rapport zichtbaar wordt in de hoofdstukken 4 t/m 7. Deze evalueren achtereenvolgens het beleid aangaande:

- Internationale concurrentiekracht.
- Stedelijk gebied.
- Landelijk gebied.
- Geleding van stad en land.

Het is een eenvoudige, min of meer tentatieve en pragmatische indeling, die tegelijkertijd theoretisch en vanuit de historie te onderbouwen is. De indeling is conventioneel in die zin dat het traditionele onderscheid tussen stedelijke en landelijke gebieden ervan de kern vormt. Ze is actueel in de nadruk op de internationale dimensie en in het problematiseren van de stad-landverhouding. Ze sluit gedeeltelijk aan bij de vier ruimtelijke

¹ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit* 1999. p. 23

hoofdpogingen volgens de RPD, maar laat het beleid voor de dagelijkse leefomgeving daarbij over aan de meer geëigende schaalniveaus. In de ruimtelijke ordening zijn processen aan de orde van zó grote complexiteit dat geen enkele indeling ooit volmaakt kan zijn, maar wij achten de hier gebruikte *as good as any*.

1.2.3. Evaluatie der evaluaties

De evaluatie in dit onderzoek heeft voor een belangrijk deel het karakter van een «evaluatie der evaluaties». In eerste instantie wordt gebruik gemaakt van bestaande evaluatieonderzoeken. Deze worden kritisch beschouwd en zo mogelijk in onderling verband gebracht. Bezien wordt in hoeverre ze het beleid van de Vinex afdekken op de voor dit onderzoek relevante onderdelen. Wanneer ze dat niet doen, wordt gezocht naar de reden. Van oudere evaluaties wordt bekeken of hun resultaten in het beleid zijn verwerkt. Ook wordt bekeken welke onderdelen van het beleid uitzonderlijk veel of juist uitzonderlijk weinig zijn onderzocht. Waar het bestaande evaluatiemateriaal leemten vertoont, wordt andere Vinex-gerelateerde literatuur geraadpleegd. De dan nog openstaande vragen worden benaderd met interviews, literatuurstudie en casestudies.

Een aanzienlijk deel van het bestaande evaluatiemateriaal is te danken aan een actief eigen evaluatieprogramma van de rijksoverheid in casu de RPD. Hier is daarom een enkel woord over dit programma op zijn plaats.

¹ Herweijer, M., G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen, *Evaluatie van indicatieve plannen Handleiding en achtergronden*. (Studierapporten RPD 50). Den Haag 1990

² Aldus ingedeeld:

- Grootstedelijk vestigingsmilieu;
- Verstedelijking (met als onderdelen ruimtelijke hoofdstructuur, mobiliteit en glastuinbouw);
- Stedelijk gebied (met als onderdelen stedelijke vernieuwing en openbare ruimtebeleid);
- Landelijk gebied (met als onderdelen leefbaarheid platteland, koersenbeleid en agrarisch milieubeleid);
- Regios op eigen kracht;
- Knooppunten.

Bleker & De Koningh, *Voorstudie evaluatie Vierde Nota/Extra. Doelen, operationalisatie en evaluatieperspectief*. Groningen 1992

³ Belangrijke indicaties voor evaluatie zijn:

- Beleid dat uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit zeer wezenlijk is voor de inrichting van Nederland en dat dus eigenlijk niet mag mislukken.
- Beleid dat wezenlijke strevingen van burgers raakt. Het ene beleid grijpt dieper in de levens van burgers in dan het andere. Daar waar beleid offers vraagt van burgers zal het rendement van deze offers duidelijk aantoonbaar moeten zijn.
- Beleid dat in een experimenteel stadium verkeert. Bij nieuw beleid is er immers vaak nog gebrek aan inzicht in wat cruciale slaag- dan wel faalfactoren zullen zijn.
- Beleidsrichtingen die door anderen dienen te worden uitgewerkt om tot maatschappelijke winst te leiden.
- Beleid waarbij in de pkb hele concrete resultaten in het vooruitzicht worden gesteld.

Vanaf begin jaren tachtig is evaluatie van het eigen beleid een vast streven van de rijksoverheid. Leidraad was de publicatie *Heeft beleid effect?* van de Commissie Beleidsanalyse (CoBa) van het ministerie van Financiën uit 1983. Door de nadruk die de VINO en vooral de Vinex legden op de uitvoeringsgerichtheid van het ruimtelijke orderingsbeleid, werd ook hier de behoefte aan structurele evaluatie sterker. Bestaande evaluatiemethoden bleken echter minder goed te passen bij het indicatieve karakter van grote delen van het nationaal ruimtelijk beleid en de afhankelijkheid van andere overheden en private partijen. De RPD liet derhalve een eigen evaluatiemethode ontwikkelen, waarin drie typen van evaluatieonderzoek worden onderscheiden:¹

- *Doorwerkingsonderzoek*: is het gedachtegoed uit de rijksnota overgenomen in beleidsstukken op lager niveau?
- *Conformiteitsonderzoek*: zijn de concrete besluiten en handelingen in overeenstemming met het rijksbeleid?
- *Doelbereikingsonderzoek*: zijn de in de rijksnota geformuleerde ruimtelijke doelen gehaald?

Wie graag resultaten ziet, zal vooral geïnteresseerd zijn in het derde type. Gezien de lange duur van ruimtelijke (beleids)processen kan het echter lang duren voordat hierover een gefundeerd oordeel mogelijk is. De andere twee typen maken het mogelijk om in de tussentijd de voortgang in te schatten. Zo kreeg de RPD zicht op het verloop van beleidsprocessen, op wat anderen wel en niet aanspreekt in het rijksbeleid, wat ze ermee doen en wat de rijksoverheid hiervan kan leren.

Dit leeraspect is ook sterk aanwezig geweest in het evaluatieprogramma VINO/Vinex. Het was voor het eerst dat de RPD een beleidsnota vergezeld liet gaan van zo'n programma. Eerst is in de nota's onderzocht welke onderdelen evalueerbaar werden geacht, en wat de RPD daarbinnen als kernbeleid zag.² Deze onderwerpen werden beoordeeld aan de hand van vijf criteria.³ Hieruit ontstond een evaluatieprogramma van tien studies,

met de nadruk op doorwerking en conformiteit en vrijwel niet op doelbereiking.¹ Ook buiten dit officiële programma heeft de RPD tal van VINO- en Vinex-elementen geëvalueerd.² Inmiddels is ook het evaluatieprogramma zelf geëvalueerd.³ De belangrijkste les voor volgende nota's is dat het geformuleerde ambitieniveau plus de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de ambities, duidelijk moeten doorklinken in de uitvoeringsstrategie. Oftewel: waar de positie of de middelen tekort schieten, moeten de ambities of de uitvoeringsstrategie worden aangepast. Deze balans is in het Vinex-beleid niet altijd gevonden, zo bleek uit de evaluaties.

De resultaten van het RPD-programma zijn openbaar. In de praktijk heeft het echter soms lang geduurd, zelfs meer dan een jaar, voordat de rapporten daadwerkelijk openbaar werden, waardoor ze aanzienlijk aan actualiteit hadden verloren.

Intussen blijft de RPD verder werken aan evaluatiemethoden. Naast de ex-post evaluatie (naar de werking van beleid achteraf) is een methodiek ontwikkeld voor ex-ante evaluatie (inschatting op voorhand van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en de beoogde verandering in ruimtelijke kwaliteit).⁴ Doelmatigheidsonderzoek is een andere nieuwe vorm: krijgen we waar voor onze energie en ons geld. Deze vraag zal naar verwachting steeds belangrijker worden, zeker nu het monitoringprogramma met de *Balans Ruimtelijke Kwaliteit* steeds verder vorm krijgt. Dit stelt echter ook eisen van meetbaarheid en evalueerbaarheid aan de formulering van beleid, en helderheid over doelen en gewenste effecten gekoppeld aan deadlines. Ook hieraan heeft het in VINO en Vinex vaak ontbroken.

1.2.4. Eigen onderzoek en interviews

Het beschikbare evaluatiemateriaal is zoals gezegd aangevuld met eigen onderzoek. Dit is uitgevoerd door TNO Inro onder regie van de werkgroep.

De werkgroep heeft opdracht gegeven tot vijf studies, waarvan vier het karakter hebben van een casestudie en de vijfde van een literatuurstudie. Zij behandelen onderwerpen die naar de opvatting van de werkgroep extra verdieping vereisten. Deze deelstudies zijn integraal opgenomen in het bijlagenrapport; de resultaten zijn tevens waar relevant verwerkt in het algemeen deel.

Het betreft de volgende onderzoeken:

- *Schiphol en de Ruimtelijke Ordening*; uitgevoerd door Bureau Planadvies & -uitvoering bv, Groningen/Den Haag. (T.b.v. Hoofdstuk 4.)
- *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*; uitgevoerd door Euricur, Rotterdam. (T.b.v. Hoofdstuk 4.)
- *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*; uitgevoerd door Katholieke Universiteit Nijmegen en Universiteit Utrecht. (T.b.v. Hoofdstuk 5.)
- *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*; uitgevoerd door BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte). (T.b.v. Hoofdstuk 7.)
- *Ruimtelijk beleid in Europese context*; uitgevoerd door het Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra. (T.b.v. Hoofdstuk 10.)

¹ De studies betreffen:

1. Doorwerking van koersenbeleid in rijks-nota's.
2. Rijksbeleid ten behoeve van stedelijke knooppunten.
3. Verstedelijkingsbeleid.
4. Doorwerking ABC-locatiebeleid in stadsge-westen.
5. Openbare ruimtebeleid.
6. Doorwerking restrictief beleid in provinciaal beleid.
7. Stedelijke knooppunten: markteffecten en doorwerking bij provincies.
8. Doorwerking koersenbeleid in provinciaal beleid.
9. Diagonale planning.
10. Doorwerking ABC-locatiebeleid op gemeentelijk niveau.

² Bijvoorbeeld evaluaties van de sleutelprojecten, de nadere uitwerkingen, het ROM-beleid, de HAV-gebieden en het contourenbeleid.

³ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Al doende leert men. Slotbeschouwing van het programma Evaluatie VINO/Vinex*. Den Haag 1997. p. 23–24.

⁴ Grontmij, *Leidraad ex ante-beleidsvaluatie voor ruimtelijk (relevant) beleid*. De Bilt 1997.

Op verzoek van de werkgroep heeft het Stimuleringsfonds voor Architectuur aanvullend onderzoek laten verrichten naar de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving op Vinex-locaties.¹

De werkgroep heeft voorts interviews gehouden met de vier eerst verantwoordelijk ministers in de behandelde periode, de ministers van VROM: drs. E. H. T. M. Nijpels (1986–1989), J. G. M. Alders (1989–1994), mw. M. de Boer (1994–1998) en drs. J. P. Pronk (1998-heden). De interviewverslagen zijn opgenomen in het bijlagenrapport.

Daarnaast hebben de onderzoekers interviews afgenomen met de volgende personen:²

- mw. prof. ing. R. Bakker; stedenbouwkundige BVR en betrokken (geweest) bij Kop van Zuid, Leidsche Rijn en UCP;
- drs. R. J. A. Bergh, voormalig directeur Bestuursdienst ministerie van VROM/DGVH;
- drs. G. Beukema, voormalig gedeputeerde ruimtelijke ordening provincie Groningen;
- mr. drs. L. C. Brinkman, voorzitter Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB);
- mr. F. Evers, hoofddirecteur Vereniging Natuurmonumenten;
- mw. drs. M. M. A. Galle, evaluatiecoördinator ministerie van VROM/RPD;
- drs. J. H. de Groene, directeur Ruimtelijk-Economisch Beleid ministerie van EZ;
- mw. prof. mr. J. de Jong, hoogleraar onroerendgoedrecht TU Delft, lid VROM-raad;
- S. Kolthek, voormalige functies bij gemeenten Rotterdam, Dordrecht en Den Haag;
- ir. H. Leeftang, voormalig directeur ministerie van VROM/RPD, voormalig projectleider Vierde Nota VROM/RPD;
- drs. J. W. Straatsma, LTO Nederland;
- mw. M. M. Versnel, adviseur ruimtelijk beleid Vereniging Natuurmonumenten;
- ir. B. Westerduin, directeur-generaal Goederenvervoer ministerie van V&W;
- drs. R. J. de Wit, voormalig voorzitter Raad voor de Ruimtelijke ordening (RaRo);
- dr. A. N. van der Zande, voormalige functie bij ministerie van LNV/Directie Groene Ruimte.

Op deze plaats willen wij nadrukkelijk alle geïnterviewden dank zeggen voor hun medewerking.

1.3. Leeswijzer

Het rapport bestaat uit elf hoofdstukken. Het hart van de evaluatie wordt gevormd door de thematische Hoofdstukken 4 t/m 7; de voorbereiding op de Vijfde Nota komt het meest expliciet aan de orde in de Hoofdstukken 9, 10 en 11.

De indeling van het rapport is als volgt.

Na de inleiding (**Hoofdstuk 1**) volgt een schets van de context waarin de Vinex ontstond (**Hoofdstuk 2**), en een overzicht van het Vinex-beleid (**Hoofdstuk 3**).

¹ RIGO Research en Advies BV, *VINEX 2000. Uitbreidingswijken in soorten en maten*. Amsterdam 2000.

² Vermeld zijn alleen de functies op grond waarvan de genoemde personen voor een interview zijn benaderd.

De verschillende onderdelen van het Vinex-beleid in hoofdstuk 3 zijn gerangschikt op dezelfde wijze als in de evaluatiehoofdstukken 4 t/m 7.

Gezien het karakter van de VINO en Vinex, die sterk vanuit economische optiek zijn gedacht, is het gerechtvaardigd om een gerichte evaluatie voorop te stellen van het beleid tot versterking van de internationale concurrentiekracht (**Hoofdstuk 4**). Hierna volgen evaluaties van het beleid voor het stedelijk gebied (**Hoofdstuk 5**) en het landelijk gebied (**Hoofdstuk 6**). Vanuit de erkenning dat juist het vertrouwde beeld van eenvoudig te onderscheiden stedelijke en landelijke gebieden steeds problematischer wordt, komt het beleid voor de stad-landgeleding afzonderlijk aan de orde (**Hoofdstuk 7**).

Elk van deze evaluatiehoofdstukken 4 t/m 7 is opgebouwd volgens een stramien met deze vier paragrafen:

1. Inleiding (recapitulatie van de hoofdlijnen van beleid en de evaluatiethema's).
2. Ontwikkelingen en discussies (over veranderingen in context en beleid).
3. Evaluatie (hoofdlijnen van verricht onderzoek).
4. Bevindingen (van de werkgroep).

De vier thematische evaluatiehoofdstukken worden vervolgens «doorsneden» en met elkaar in samenhang gebracht op het niveau van het uitvoeringsinstrumentarium (**Hoofdstuk 8**).

De indeling van hoofdstuk 8 varieert op het bovengenoemde stramien voor 4 t/m 7. Begin en het einde komen overeen, daartussen wijkt het af.

In de laatste drie hoofdstukken komt de voorbereiding op de Vijfde Nota expliciet aan de orde. Aan de hand van de bevindingen formuleert de werkgroep kernvragen voor de Vijfde Nota (**Hoofdstuk 9**). Ook signaleert zij majeure (internationale) trends die zich in de afgelopen jaren hebben gemanifesteerd en die het beleid nu reeds zijdelings, en in de toekomst in volle scherppte zullen beïnvloeden (**Hoofdstuk 10**). Tenslotte geeft de werkgroep aanbevelingen om de positie van de ruimtelijke ordening te verbeteren (**Hoofdstuk 11**).

De deelonderzoeken en de interviews met de (voormalige) ministers zijn opgenomen in deel II, het bijlagenrapport.

2. CONTEXT

2.1. Inleiding: Een echte nota!

«Het moet de RPD als muziek in de oren hebben geklonken. Weer een echte nota maken! Het eigene van de ruimtelijke ordening etaleren! Geen van tevoren uitonderhandeld compromis. Laten zien waar je goed in bent! Ruimtelijke kwaliteit voorop!»¹

Deze verzuchting van planologische beroepstrots uit 1988 is goed te begrijpen. De laatste echt nieuwe nota over de ruimtelijke ordening was alweer van diep in de jaren zeventig. Sindsdien was het er niet enerverender op geworden. Een belangrijke drijfveer van het nationale ruimtelijke beleid tot dan toe, de bevolkingsgroei, leek op zijn eind te lopen.² Terwijl de voornemens uit de jaren zeventig – groeikernen en stadsvernieuwing – werden uitgevoerd, kondigden zich geen nieuwe grote groeigolven aan. Wat overbleef was «een uit zijn krachten gegroeid coördinatiestelsel zonder probleemoplossend vermogen, zonder greep op andere beleidsterreinen en zonder identiteit»,³ met als taak «niet het plan, maar de planning».⁴ Voor sprankelende nieuwe ideeën was nauwelijks ruimte.

En dan nu toch weer een echte nota! Het kon niet zo maar een volgende nota worden in de rij die in 1960 was begonnen. Daarvoor waren de maatschappelijke en politieke context, de opvattingen over overheids-optreden en planning, en de concrete opgaven en inzichten te zeer veranderd. De behoefte om de ruimte van Nederland te herordenen had andere drijfveren dan voorheen. Dat vergde een andere ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening moest zichzelf als maatschappelijk en politiek onderwerp, als bestuurlijke handeling en als vak opnieuw uitvinden. Ze moest om te beginnen ontsnappen aan de stagnatie en «involutie» waarin de planningspraktijk was verzand.⁵ Met andere woorden, ze moest minder introvert zijn en meer gericht op de buitenwereld.

Om die reden beginnen wij met een impressie van deze buitenwereld die de context was waarin de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Extra) vorm kreeg. Het kan niet méér zijn dan een impressie, een poging om de situatie, de sfeer en de relevante thema's en twistpunten uit de jaren tachtig en negentig op hoofdlijnen in de herinnering op te roepen. Ankerplaats in de tijd is ook in dit hoofdstuk de parlementaire vaststelling van de Vinex in 1993. Het zwaartepunt ligt op de vormingsjaren van de Vinex, de periode 1988–1993.

Het hoofdstuk heeft een open einde. De relevante ontwikkelingslijnen komen verderop in dit rapport opnieuw aan de orde, eerst in de evaluatie-hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 (telkens in de paragraaf «Ontwikkelingen en discussies») en vervolgens in Hoofdstuk 10.

2.2. Economisering en internationalisering

De wording van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) kreeg haar beslag in relatief korte tijd. Begin 1988 verscheen de Vierde Nota sec (VINO), na het aantreden van een nieuw kabinet kwam er eerst in 1990 een aanvullende «Stellingnamebrief» en later dat jaar een uitgebreide volledige versie, de Vinex. Parlementaire vaststelling volgde in 1993. Uiteraard stopte op dat moment het handelen noch het denken,

¹ Faludi, A., Kijk eens papa, met oogjes dicht! De Vierde Nota in planningtheoretisch perspectief. In: *Rooilijn* 1988-extra nummer, p. 12.

² Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Perspectieven. Op weg naar de 4^e nota over de ruimtelijke ordening*. Den Haag 1986.

³ Galle, M. M. A., Het handelen centraal, de RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk. In: *Rooilijn* 1992–5, p. 130–134. In deze formulering vatte RPD-medewerker Galle het oordeel over de ruimtelijke ordening samen uit het WRR-rapport *Planning als onderneming* (zie noot 5).

⁴ Cammen, H. van der, en L. A. de Klerk, *Ruimtelijke Ordening. Van plannen komen plannen. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. 2^e druk. Utrecht: Het Spectrum 1993, p. 208.

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Planning als onderneming* (Voorstudies en achtergronden nr. V34). Den Haag: SDU 1983, p. 35. Involutie wordt omschreven als in zich zelf gekeerde processen waarbij de voortgaande ontwikkeling een rem blijkt te zijn voor vooruitgang. Elders in het rapport is sprake van in zichzelf verwikkelde en opgeblazen planningprocedures die steeds verder af komen te staan van de maatschappelijke praktijk (p. 153).

en de vaststelling van de geactualiseerde planologische kernbeslissing (Vinac pkb¹) vond zelfs pas in oktober 1999 plaats. Maar de belangrijkste dragende ideeën van Vinex zijn in die eerste jaren 1988–1993 ontplooid en vastgesteld.

Vijf jaar is niet lang, en toch was de wereld intussen ingrijpend veranderd. De grote wending in de internationale verhoudingen en de betekenis ervan voor de Nederlandse ruimtelijke ordening, werden bondig gekenschetst in de Vaste Kamercommissie tijdens de behandeling van de VINO en de Stellingnamebrief in april 1990: «De nota is afgestemd op 1992. Dat is natuurlijk begrijpelijk, want in 1988 kon uiteraard niemand weten dat 1989 een wellicht nog belangrijker jaar zou worden.»²

Eind jaren tachtig was «1992» niet zomaar een jaartal, maar een gevleugeld begrip en een richtsnoer voor beleid. In dat jaar zouden, volgens afspraak, de binnengrenzen in de Europese Gemeenschap wegvallen. Hiervan werd een verheviging en schaalvergroting van de concurrentie op allerlei terreinen verwacht. Bedrijven, steden, regio's en nationale staten maakten zich op om zo sterk mogelijk de arena te kunnen betreden. Noordelijke lidstaten vreesden vooral het zuiden. «Nu nog heeft Nederland een sterke positie op het vlak van landbouw, transport en financiën, maar er zijn vele bedreigingen zichtbaar,» aldus ruimtelijk econoom Lambooy in 1988. «Een belangrijke ontwikkeling daarin is de verschuiving van het economisch zwaartepunt van de EG van Noord-Europa naar het zuiden. Door de Kanaaltunnel en de sterke economische opbloei van Zuid-Duitsland en Noord-Italië kan een deel van onze kracht worden aangetast.»³ De zuidelijke oriëntatie had ook doorgeklonden in de waarschuwing van minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat dat Nederland geen «Jutland» mocht worden.

De betekenis van 1992 als richtpunt was des te markanter doordat de economie juist uit een periode van malaise opkrabbelde. In Nederland nam het kabinet-Lubbers II dat in 1986 aantrad economisch herstel als kern van zijn beleid. De werkloosheid moest worden bedwongen, de overheidsuitgaven moesten omlaag. In één doorgaande stijgende lijn moest het herstelbeleid ook voor de jaren negentig de internationale concurrentiepositie van ons land versterken.

In het begrip «1992» kwamen derhalve twee thema's samen: economische kracht en internationale verhoudingen. Ze kunnen worden gezien in het licht van wat economisering van de wereld, en internationalisering van de economie is genoemd.

Zoals politisering een dominante invalshoek was geweest in de jaren zeventig, zo werd economisering dit in de jaren tachtig. Economisering betekende enerzijds dat economische opgaven hoog op de agenda kwamen, anderzijds dat economische metaforen en jargon in zwang raakten ook op minder voor de hand liggende terreinen. Universiteiten werden «ondernemend», de welzijnsector leverde «het product zorg» en de Staat der Nederlanden profileerde zich als «BV Nederland», met «no-nonsense» als motto.⁴ «No-nonsense was ook een devies dat werd gehanteerd om veranderingen te weeg te brengen, zoals het terugdringen van het politieke jargon ten gunste van het economische», zo betoogt de econoom en filosoof Grit.⁵

De economisering was wereldwijd te herkennen. Het beeld van de jaren tachtig werd lange tijd gedomineerd door twee regeringsleiders die hun

¹ De in 1999 vastgestelde geactualiseerde pkb heeft overigens verwarrend genoeg de benaming *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra, complete versie* gekregen.

² Kamerlid Van Vlijmen (CDA) tijdens de behandeling van de VINO en de Stellingnamebrief (Handelingen TK 1989–1990, UCV nr. 29 (25 april 1990)), p. 1.

³ Lambooy, J. G., *Economie en de Vierde Nota*. In: *Rooilijn 1988*-extra nummer, p. 19.

⁴ Ook de titel van de eerder genoemde WRR-studie uit 1983, *Planning als onderneming*, is een voorbeeld van de toenemende populariteit van economische metaforen.

⁵ Grit, K., *Economisering als probleem. Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*. Assen 2000, p. 3. Zie ook diens verwijzing naar Schmidt (voetnoot op p. 4).

naam gaven aan een specifiek en onderling verwant economisch beleid, Thatcherisme en Reaganomics. Beroemd is het advies dat de toen nog onbekende Amerikaanse presidentskandidaat Bill Clinton in z'n oren knoopte voor de verkiezingscampagne 1992: «It's the economy, stupid!»

De economisering van het wereldbeeld nam een bijzondere wending door het verdwijnen van het Oostblok, de val van de Berlijnse Muur in 1989 en de Duitse hereniging. Deze wending werd in ideologische of culturele, maar vooral in economische termen geduid, namelijk als een overwinning van de markteconomie. Feitelijk kanteelde het speelveld van de internationale economie. Europa sloeg een geheel andere richting in dan ze kort ervoor nog had gedacht. Niet langer was *noord-zuid* de dominante as waarlangs kansen en problemen zich bewogen, zoals in de aanloop naar 1992 nog was gemeend, dat werd *oost-west*. Inderdaad is «1992» in de schaduw van «1989» gebleven.

Van de val van de Muur kunnen we ook gevolgen van culturele of «mentale» aard aanwijzen. Het besef dat zelfs het ogenschijnlijk meest vanzelfsprekende plotseling kan veranderen, inspireerde in die jaren tot noties als «het einde van de geschiedenis» en «de nieuwe wereldorde». Het was mogelijk een breuk en een nieuw begin te maken, met ook nieuwe vragen en onzekerheden. Dat «1989» door velen is ervaren als een historisch keerpunt met blijvende impact, moge blijken uit zinsneden als deze, te vinden in beschouwingen over zeer uiteenlopende onderwerpen: «Na het verdwijnen van de grote sociale, economische en geopolitieke tegenstellingen aan het eind van de jaren tachtig ...»¹

2.3. Een politiek van sterke punten

De economische opgaven in internationale context domineerden ook de Nederlandse politieke agenda. Werkloosheidsbestrijding en bezuinigingen bepaalden het beeld gedurende de depressie van de jaren tachtig. Daarna volgde de herstelopgave, zo blijkt uit de regeringsverklaringen van de twee kabinetten die de VINO en Vinex hebben gemaakt, uit april 1986 en november 1989.

In 1986 verklaarde het nieuwe kabinet: «De sfeer van pessimisme en neerslachtigheid is verdrongen door een besef van meer vertrouwen in de toekomst. Toch zijn we er nog lang niet».² Volgens het kabinet «is het geboden dat het Nederlandse bedrijfsleven in staat wordt gesteld op de internationale markten in een zo open mogelijke concurrentie te treden» en daartoe «blijft het economisch structuurbeleid van grote betekenis».³

Drieëneenhalf jaar later was het herstel goed op gang: «Op het gebied van economische groei en werkgelegenheid is Nederland aan de vooravond van de jaren negentig weer een van de beter presterende lidstaten van de Europese Gemeenschap.»⁴ Economische structuurversterking en kwaliteitsbevordering bleven echter nodig. «Het gaat er daarbij om, tegen het licht van Europa 1992 bestaande sterktes nog beter te benutten en zwaktes te signaleren om deze vervolgens te kunnen aanpakken.»⁵

Een andere hoofdlijn in het rijksbeleid betrof een herbezinning op de eigen positie en de «terugtrekkende overheid». Ze kwamen voort uit een verminderd geloof in een centraal geleide «maakbaarheid van de samenleving», in samenhang met grote tekorten op de rijksbegroting. Terugtrekking hield zowel «minder» als «beter» in: veel uitvoeringstaken moesten worden afgestoten zodat een kleinere overheid zich beter zou

¹ In deze vorm is de zinsnede ontleend aan toenmalig Shell-topman Herkströter in een artikel in *NRC Handelsblad*, 31 december 1996. Hij vervolgde: is de Westerse Wereld tastend op zoek gegaan naar nieuwe perspectieven en een aansprekende, beeldende toekomstvisie.

² Regeringsverklaring 1986, Handelingen TK 1985–1986 nr. 32, p. 5313.

³ Regeringsverklaring 1986, Handelingen TK 1985–1986 nr. 32, p. 5315–5316.

⁴ Regeringsverklaring 1989, Handelingen TK 1989–1990 nr. 9, p. 305.

⁵ Regeringsverklaring 1989, Handelingen TK 1989–1990 nr. 9, p. 306.

kunnen kwijten van haar kerntaken en van beleid op hoofdlijnen. De overheid in haar geheel stelde zich ten doel zichzelf opnieuw uit te vinden, in een eigen Nederlandse versie van de internationale trend van *reinventing government*.

Tegen deze achtergrond kreeg de Vierde Nota vorm. Sterke punten nog beter benutten, «doen waar je goed in bent», en niet meer willen wat je toch niet kunt, dat werd ook in de ruimtelijke ordening het leidende beginsel. Er werd afstand genomen van het spreidingsbeleid, vanuit de impliciete gedachte dat inspanningen voor binnenlandse herverdeling beter konden worden besteed aan versterking van Nederland als geheel. In het regionaal beleid verschoof het accent van groeiverdeling naar groeibevordering.¹ De bestaande ruimtelijk-economische structuur was dus uitgangspunt, en het beleid richtte zich op versterking daarvan. Als concrete punten noemde de regeringsverklaring «de hoofdtransportassen, het ontwikkelen van een beperkt aantal stedelijke knooppunten en van een grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad».²

De twee genoemde aspecten van economisering zijn beide te herkennen. Enerzijds in het accent op economisch herstelbeleid in een internationale context.³ De VINO onderscheidde zeven grote maatschappelijke ontwikkelingen maar benadrukte de drie meest economische thema's: internationalisering, economie en welvaart, en technologische vernieuwing.⁴ In feite nam de economie in de VINO-jaren de plaats in van de volkshuisvesting als smaakmaker van de nationale ruimtelijke ordening. Anderzijds werden ook «traditionele» opgaven van de ruimtelijke ordening meer dan te voren in economische termen gedefinieerd. Dat gold bijvoorbeeld de bescherming van «zwakke» waarden zoals natuur en cultuurhistorie die nu mede werd onderbouwd vanuit de eisen van een aantrekkelijk vestigingsklimaat.⁵

Ook de ruimtelijke ordening moest terug naar haar hoofdlijnen en kerntaken, om zo opnieuw een rol van betekenis te spelen in een klimaat waarin de overheid niet meer als vanzelfsprekend van alles kon regelen. Het thema van de terugtrekkende overheid bleek hier een bijzonder bevrijdende werking te hebben, juist voor de overheid zelf. De ruimtelijke ordening kon zich bevrijden van de procedurele last die in het voorgaande decennium zo zwaar op haar schouders had gedrukt. Ze kon selectief worden in haar inspanningen, met als motto «zeggen wat we doen en doen wat we zeggen». «Met andere woorden: zaken waar het rijk zelf niets aan gaat doen, horen niet in de nota, hoe problematisch ze ook zijn.»⁶

In dit nieuwe elan van de ruimtelijke ordening gloorde een frisse aanpak voor uiteenlopende vraagstukken die in de cultuur van het voortdurende bestuurlijke overleg dreigden te verstikken. Het elan werd op de verschillende bestuursniveaus herkend. Gemeenten en provincies zagen zich geïnspireerd tot een breuk met het tot dan toe gevoerde, zwaar procedurele beleid en tot avontuurlijke toekomstvisies, lichtvoetige verkenningen, verbeelding en «plannen in plaats van planning».

Overigens past een kanttekening bij de hier gebruikte begrippen als *de* overheid, *het* rijk, en *de* ruimtelijke ordening. Hun eenduidigheid is bedrieglijk, want de sterkere externe oriëntatie van het rijk als geheel laat onverlet dat het intern borrelde. Meerdere ministeries en rijksdiensten voeren sectoraal beleid dat expliciet of impliciet ruimtelijke effecten heeft. De ruimtelijke ordening wordt nadrukkelijk niet opgevat als sector maar moet juist de sectoren verbinden, overkoepelen, integreren. De praktijk is

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 75.

² Regeringsverklaring 1989, Handelingen TK 1989–1990 nr. 9, p. 312.

³ De VINO was ondertekend door de minister van VROM en de minister-president, die zich juist vanwege de economische doelstelling intensief met de voorbereiding had bemoeid. Zie: Siraa, H. T., A.J. van der Valk en W. L. Wissink, *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het Ministerie van VROM (1965–1995)*. Den Haag: SDU 1995, p. 323–324.

⁴ De overige vier waren: bevolking en huishoudensontwikkeling, individualisering, zelfontplooiing en emancipatie, groeiende mobiliteit, ruimte en kwaliteit.

⁵ Economisering van de wereld betekent zeker niet dat alles verandert. Zo hoeft het gebruik van economische metaforen op plaatsen waar deze voorheen niet werden gebruikt nog niet te betekenen dat mensen of organisaties daadwerkelijk veranderen; of een gemeente nu diensten levert aan burgers of producten aan klanten, in beide gevallen moet nog steeds het huisvuil worden opgehaald. Grit, K., *Economisering als probleem. Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*. Assen 2000, p. 4.

⁶ Galle, M. M. A., *Het handelen centraal, de RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk*. In: *Rooilijn 1992–5*, p. 132.

anders. De ruimtelijke ordening, c.q. de RPD, moet zich in het ambtelijk krachtenveld vaak wél gedragen als een sector onder sectoren. Bovendien hebben andere departementen en diensten zich meer en meer bekwaamd in het ontwikkelen van eigen concepten van integraliteit. Het is dan ook steeds lastiger om vol te houden dat de inbreng van de ruimtelijke ordening als enige «integraal» van aard is, en die van de anderen uitsluitend «sectoraal». Dergelijke interne competentiegeschillen bij het rijksapparaat zijn er altijd geweest. Onder invloed van bezuinigingen en verzakelijking kregen ze nu de nieuwe, geëconomiseerde vorm van «beleidsconcurrentie».

2.4. Van VINO naar Vinex

Toen de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening op 17 maart 1988 aan het parlement werd gezonden (deel a, het beleidsvoornemen), was het streven naar terugtreding fysiek meetbaar. Bestond de voorganger, de Derde Nota uit de jaren zeventig, nog uit drie delen van samen bijna duizend pagina's,¹ dit eerste deel van de Vierde Nota was krap tweehonderd bladzijden met veel beeld. De publicatie ging vergezeld van een publieksversie en een Postbus 51-campagne onder het motto «Nederland in 2015. Daar wordt nu aan gewerkt».²

2.1 Beeld van het jaar 2015, uit de Postbus 51-folder, 1988



Bron: VROM/RPD

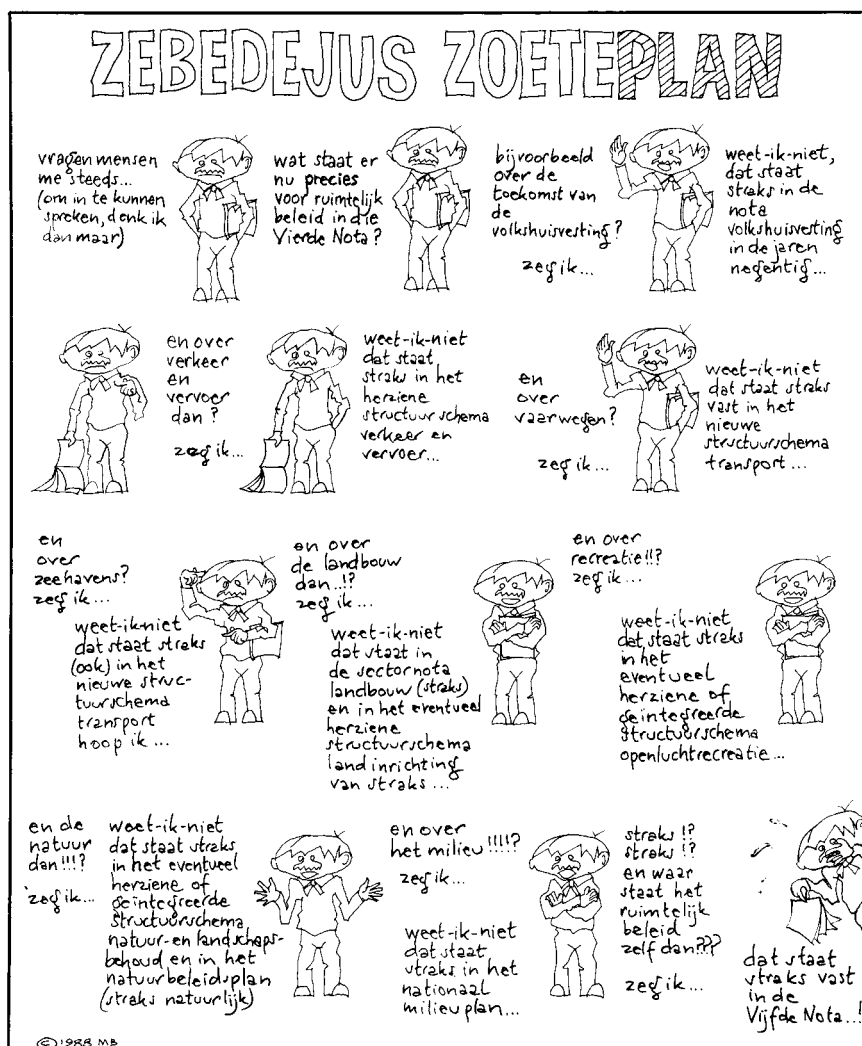
¹ *Oriënteringsnota, Verstedelijkingsnota en Nota Landelijk Gebied.*

² Valt er in het Amsterdam van 2015 voor Gullit III nog een balletje te trappen? Zie ook: Ahsmann, R., en G. Wallagh, De Vierde Nota als wolmerk. Over de communicatiecampagne rond de Vierde Nota. In: *Rooilijn 1990–5*, p. 126–130.

[illegible]

In de nieuwe oriëntatie richtte de regering zich niet meer alleen op de andere overheden. Ook burgers en ondernemingen behoorden nadrukkelijk tot de doelgroep. De nota werd «met veel vertoon van pracht en praal ten doop gehouden» in de Ridderzaal, met als boodschap: «De nota wil uitlokken tot dadendrang.»¹ Marktpartijen waren al betrokken bij de voorbereiding van de nota.² Zij werden geacht de investeringsmiddelen te leveren voor de uitvoering van het beleid. Ze konden dit ook, aangezien «het achter de toonbank van het bedrijfsleven klotst van het grote geld».³ De rijksoverheid probeerde hen te enthousiasmeren en zelf het goede voorbeeld te geven. De nota werd ook een «liberale nota» genoemd. Inderdaad was er voor het eerst in de geschiedenis een liberaal de eerstverantwoordelijke minister voor een grote nota ruimtelijke ordening, namelijk de VVD-er Nijpels, opvolger van VVD-er Winsemius.

³ Minister Nijpels tijdens de presentatie van de nota. Zie: *Haagsche Courant*, 19 maart 1988.



Bron: M. Bierman, 1988

De nota moest een vereenvoudiging van het nationale ruimtelijke beleid inluiden door in z'n eentje een groot aantal bestaande structuurschetsen, structuurschema's en planologische kernbeslissingen (pkb's) te vervangen. Het moest een selectieve nota zijn, die alleen inging op nieuwe opgaven. En ook een strategische nota, met nieuwe vraagstukken en nieuwe oplossingslijnen, maar zonder concrete antwoorden in termen van gebieden of projecten.¹ Nieuwe uitvoeringskaders en instrumenten moesten de rijksterugtrekking concretiseren, zoals het principe van diagonale planvorming² in de gebiedsgerichte Nadere Uitwerkingen (NU's).

¹ Zo ontbraken nieuwe locaties voor woonwijken en prioriteiten voor infrastructuurprojecten. Daarvoor lagen vervolgnota's in het verschiet.

² D.w.z. planvorming in zowel horizontale (interdepartementaal) als verticale (door de verschillende bestuursniveaus) samenwerking.

Toch was de dominante economische invalshoek niet meteen evident in de indeling van de ontwerp-pkb. Dat was een opvallend verschil met de nota *Ruimtelijke Perspectieven* van de Rijksplanologische Dienst uit 1986. Deze voorbereidende nota werd blijkens de reacties als eenzijdig ervaren: te veel aandacht voor economische groei, te weinig oog voor de kleine schaal van leefbaarheid en van de dagelijkse leefsituatie. Hier was het streven naar selectiviteit op zijn grenzen gestuit. De gepubliceerde nota

bevatte daarom een uitgebreid hoofdstuk over de «dagelijkse leefomgeving» (DALO), naast en zelfs voorafgaande aan het economisch ingegeven hoofdstuk over het «ruimtelijk ontwikkelingsperspectief» (ROP).

De Vierde Nota zette veel in beweging. De communicatieve aanpak vond navolging. Provincies en gemeenten projecteerden de beleids-uitgangspunten en strategieën op hun eigen grondgebied en begonnen investeerders te lokken.¹ Er barstte een levendige strijd los om het predikaat «stedelijk knooppunt», met voor iedereen als resultaat een verheugde aandacht voor vraagstukken van stedelijke «identiteit».

De nota riep naast enthousiasme ook kritiek en twijfels op, bijvoorbeeld over het karakter van een selectieve, strategische nota. Hoofdpijnen en terugtreding konden ook worden uitgelegd als vage lijnen en onvolgende sturingskracht. De aansturing van uitvoeringsnota's zou niet strak genoeg zijn: «Meer dan ooit zal het van het vrije spel der ministeriële krachten afhangen wat er werkelijk uit de planningsbus komt.»² De ruimtelijke ordening zou te zeer dienstbaar zijn aan economisch beleid.³ De medewerking van marktpartijen en lagere overheden zou te weinig kunnen worden afgedwongen. Ook zou het gezien de langdurige procedures zeer de vraag zijn of het op «1992» gerichte beleid op tijd kon worden uitgevoerd.⁴ Een keuze voor de Randstad kon ook worden gezien als bevoordeling, met «regio's op eigen kracht» als eufemistische tegenhanger. Sterke punten versterken betekende in deze visie ook zwakke punten verzwakken.⁵ Naast de verhouding tussen economie en milieu was ook de afnemende aandacht voor de volkshuisvesting een terugkerend thema in de commentaren. De regering zou te gemakkelijk heenstappen over de grote bouwopgave van twee miljoen woningen tot 2015. Te meer omdat een groter aandeel marktwoningen tot tal van complicaties kon leiden, waarbij «valt te vrezen voor een nieuwe suburbanisatiegolf».⁶ Er was bezorgdheid over het gebrek aan aandacht voor stagnatiegebieden en segregatieprocessen in de stad.⁷

Een deel van de kritiek werd ondervangen in deel d van de Vierde Nota (december 1988), de regeringsbeslissing na een inspraak- en commentaar-ronde. De economische doelen werden sterker gerelateerd aan milieudoelen, door gebieden met een preciaire verhouding tussen milieu en ruimtelijke ontwikkelingen aan te wijzen tot ROM-gebied (Ruimtelijke Ordening en Milieu). Dergelijke veranderingen betekenden per saldo een vermindering van de internationaal gerichte, economische prioriteit.

Een verdere wending voltrok zich toen in 1989 de politieke context veranderde. Het kabinet-Lubbers II viel voordat de Vierde Nota in het parlement kon worden behandeld. Na de verkiezingen trad het kabinet-Lubbers III aan, een kabinet met een andere signatuur. PvdA'er Alders volgde VVD'er Nijpels op als minister van VROM. In december 1989 presenteerde hij in een Stellingnamebrief zijn eigen agenda voor de Vierde Nota. Deze hield ten eerste een verschuiving van prioriteiten, en ten tweede een sterker uitvoeringsperspectief in.

Beide werden uitgewerkt in de Vierde Nota Extra, de Vinex. Afgezien van deze nieuwe elementen leek de Vinex-tekst op veel plaatsen nog sterk op die van de VINO. De economische analyse en de daaruit voortkomende beleidslijnen waren nauwelijks veranderd. Dat was opmerkelijk, alleen al gezien de eigen dynamiek die de VINO-formulering uit 1988 had opgeroepen, bijvoorbeeld op het punt van de stedelijke knooppunten.

¹ H. van der Cammen inventariseerde tien plannen voor delen van de Randstad, alle uit de periode van oktober 1989 tot november 1990 (in: *De stad, het land en de Vierde Nota Extra*. In: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1991–1).

² Werkgroep VIRO, De Vierde Nota. Gewogen en te licht bevonden. In: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1988–9, p. 342–346.

³ Priemus, H., Trek op sterk. De Vierde Nota en het Volkshuisvestingsbeleid. In: *Rooilijn*, 1992-extra nummer, p. 21–26.

⁴ Bierman, M., Vierde Nota onvoltooid: internationale situatie onderkend, maar strategisch concept niet uitgewerkt. In: *Plan* 1988–3/4, p. 11–12.

⁵ Werkgroep VIRO, De Vierde Nota. Gewogen en te licht bevonden. In: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1988–9, p. 342–346.

⁶ Brouwer, H. J., Ruimtelijk ordenen, investeren, rendement en Vierde Nota. In: *Plan* 1988–5/6, p. 24–30.

⁷ Priemus, H., Trek op sterk. De Vierde Nota en het Volkshuisvestingsbeleid. In: *Rooilijn*, 1992-extra nummer, p. 21–26.

De belangrijkste prioriteit was een sterkere nadruk op milieu en vooral mobiliteitsbeperking. Het kabinet wilde hier niet alles aan markt en lagere overheden overlaten maar stelde zelf eisen. Met de «compacte stad» als leidraad moest ook de bouw op nieuwe verstedelijkingslocaties bijdragen aan het beperken van de groei van het autoverkeer en het zoveel mogelijk intact houden van de open ruimte. In het landelijk gebied moest een «landsdekkende zonering» de natuur- en milieukwaliteit veiligstellen. En er kwam meer aandacht voor de leefbaarheid van stad en platteland, gerelateerd aan het beleid voor sociale vernieuwing.

De sterkere uitvoeringsgerichtheid kreeg vorm in voorstellen voor betere bestuurlijke samenwerking, concrete «sleutelprojecten», locatie-aanduidingen voor de woningbouw (de «Vinex-locaties») en een strenger restrictief beleid. Voor het eerst verscheen een nauwkeurige Groene Hart-grens in een rijksnota. Om de ruimtelijke ordening minder vrijblijvend te maken werden er hogere eisen gesteld aan de exacte formulering en juridische houdbaarheid van de pkb-tekst. Minister Alders wilde meer dan zijn voorganger kunnen ingrijpen wanneer ruimtelijke plannen van gemeenten en provincies afweken van het rijksbeleid.¹

¹ Galle, M. M. A., Het handelen centraal, de RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk. In: *Rooilijn* 1992–5, p. 132.

2.3 Stadsgewest Eindhoven, binnen- en buitenstedelijke Vinex-locaties



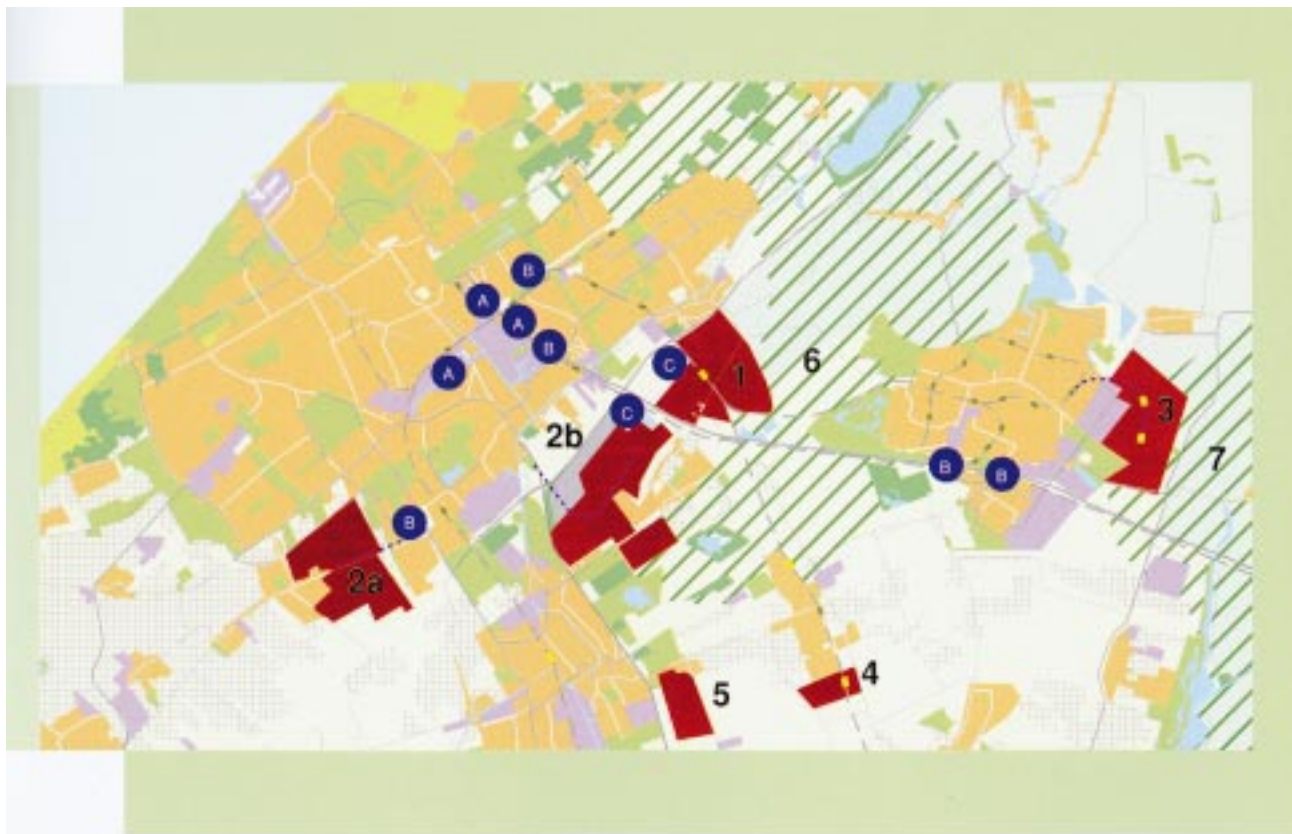
Bron: VROM/RPD

2.4 Stadsgewest Amsterdam, binnen- en buitenstedelijke Vinex-locaties



Bron: VROM/RPD

2.5 Stadsgewest Haaglanden, binnen- en buitenstedelijke Vinex-locaties



Bron: VROM/RPD

2.6 Officiële Groene Hart-grens



Bron: VROM/RPD (Vinex deel 3)

De nadruk op uitvoering werd positief ontvangen, al vroegen sommige critici zich af of ze ver genoeg ging. Zij achtten een actieve opstelling van de overheid bij grondtransacties van belang, gezien de behoefte aan grond voor de ecologische hoofdstructuur, strategische groenprojecten, ROM-gebieden en het locatiebeleid. Ook de handhaafbaarheid van het restrictief beleid in het Groene Hart en de uitvoeringsmogelijkheden van het koersenbeleid ontmoetten scepsis.¹

Niet beslist was de discussie over de vraag wat het «versterk het sterke»-beleid inhield voor de zwakkere delen van de economie en van het land. Ging versterking van het sterke gepaard aan verzwakking van het zwakke? Of kwam het een juist het ander ten goede? Ook de Kamerleden kwamen er niet uit.²

¹ Tijdens een studiebijeenkomst van het NIROV, 5 december 1990. Zie: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1991–5, p. 42–44.

² Zie b.v. de woordenwisseling tussen de leden Lonink en Van Vlijmen tijdens de behandeling van de Vierde Nota en de Stellingname-brief in 1990. Handelingen TK 1989–1990, UCV 29, p. 29–33/34.

2.5. Nieuwe context

In het jaar na de parlementaire vaststelling van de Vinex in 1993 trad het kabinet-Kok I aan, het eerste «paarse» kabinet. De nieuwe minister van VROM, De Boer (PvdA), benadrukte «dat het niet nodig is het huidige

beleid (...) te wijzigen. Wij verwachten geen grote nieuwe onderwerpen op de agenda.»¹ Het beleid uit de bestaande, nog verse nota's als de Vinex en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) zou worden uitgevoerd en er was geen reden voor een koerswijziging. De Boer was hiermee trouw aan het adagium «doen wat we zeggen».

Door deze opstelling kreeg de minister de handen vrij om een visie op de lange termijn te ontwikkelen, «zeg voor de volgende vijftig jaar». Milieu- en ruimtelijk beleid werden hierin geïntegreerd tot omgevingsbeleid met duurzaamheid als sleutelbegrip. «Wij werken aan een wereld waarin het milieu schoon is en een duurzaam gebruik van de aarde mogelijk is.»² De titel waaronder De Boer deze visie publiceerde, *Milieu, ruimte en wonen*, opperde zij ook als alternatieve naam voor het ministerie van VROM, waarbij niet toevallig milieu voorop stond. Vanuit die invalshoek bood de visie tegelijkertijd een inhoudelijke onderbouwing voor hechtere samenwerking binnen het eigen departement, zoals die ook door haar voorgangers was beoogd.

Hoewel gericht op de lange termijn had de visie ook directe consequenties. Zo wilde De Boer eerdere en intensievere bemoeienis van VROM bij infrastructuurplannen en bij discussies over de economische structuur.³ Ook de principiële vragen die zij stelde over de besteding van economische groei en over «de stijl van de samenleving», bleken al snel actueel te zijn. De Boer kantte zich tegen de heersende leefstijl die met zijn «gejaagdheid, productiedwang en overconsumptie» een zware tol vraagt van het fysieke leefmilieu.⁴ Hierbij paste ook het pleidooi voor «onthaasting». «Naarmate wij minder hoge eisen stellen aan productiesnelheid en transportsnelheid, kunnen wij veel zuiniger met energie omgaan en hoeven wij minder ruimte voor infrastructuur uit te trekken.»⁵

Juist de aanleg van nieuwe infrastructuur was in korte tijd een onderwerp van groot politiek gewicht geworden. Dit onder meer dankzij de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) die onder leiding van het ministerie van Economische Zaken plannen en behoeften inventariseerde. Nieuwe infrastructuur paste bij de economische doelen van de VINO die in de Vinex waren gehandhaafd. Het paste veel minder bij de sindsdien toegenomen nadruk op milieu en mobiliteitsbeperking. De interne spanning in het beleid in deze periode kan, ook los van de infrastructuurplannen, in termen van snelheidsverschillen worden uitgedrukt. Enerzijds was er de logica van de hoge snelheid van de economische en ruimtelijke dynamiek («flitskapitaal», hogesnelheidslijn), anderzijds de waarden van de «lange duur» en de onthaasting (ecologie, cultuurhistorie, landschap, sociale structuren).

Deze spanning nam toe naarmate de economische voorspoed zich versnelde. Terwijl het kabinet ten tijde van de VINO alles op alles had moeten zetten om een begin van nieuw economisch en ruimtelijk elan teweeg te brengen, leek het nu bijna vanzelf te gaan. Nederland surfte mee op de verbluffend sterke dynamiek van de wereldeconomie. Het internationaliseringsproces maakte een schaalsprong, onder meer door de opmars van digitale technologieën. Het bedrijfsleven floreerde en vroeg meer ruimte, meer zichtlocaties en meer vervoersmogelijkheden. Aandelenkoersen en huizenprijzen schoten omhoog, werkloosheidscijfers omlaag. De agrarische sector veranderde in korte tijd van een grootmacht in een *underdog*. De begintoestand van het economische Vinex-beleid werd zo in enkele jaren tijd een premisse uit een ander tijdperk.

¹ Boer, M. de, *Milieu, ruimte en wonen. Tijd voor duurzaamheid*, Den Haag 1995, p. 13.

² Boer, M. de, *Milieu, ruimte en wonen. Tijd voor duurzaamheid*, Den Haag 1995, p. 27.

³ Boer, M. de, *Milieu, ruimte en wonen. Tijd voor duurzaamheid*, Den Haag 1995, p. 18.

⁴ Boer, M. de, *Milieu, ruimte en wonen. Tijd voor duurzaamheid*, Den Haag 1995, p. 32.

⁵ Boer, M. de, *Milieu, ruimte en wonen. Tijd voor duurzaamheid*, Den Haag 1995, p. 40.

Toch bleef het formele beleid, neergelegd in de pkb-tekst, op belangrijke punten onveranderd. Niet alleen tussen 1988 (VINO-ontwerptekst) en 1993 (vastgestelde Vinex-tekst), maar ook in de jaren erna, blijkens de geactualiseerde tekst (Vinac) uit 1999. Het economische stimuleringsbeleid in de Vinex, vooral het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen rond de mainports en hun achterlandverbindingen (Schiphol, Maasvlakte II, Betuwelijn, hogesnelheidslijn), werd nu vooral gevoerd door andere ministeries. Om vaart in de besluitvorming te houden, neigde het rijk ernaar de decentralisatie door recentralisatie van beslissingen te vervangen, met onder meer een Tracéwet en een NIMBY-wet.¹ Minister De Boer van VROM trad vooral voor het voetlicht als minister van milieu-beheer, door de «grote projecten» weerwerk te bieden met milieu- en inpassingseisen. Traditionele ruimtelijke-orderingsthema's als woningbouw, restrictief beleid en het onderscheid tussen Randstad en Groene Hart kregen meer nadruk.

De Boer bleef hiermee trouw aan de anticyclische traditie van de ruimtelijke ordening – net zoals de VINO als economisch herstelbeleid destijds anticyclisch was geweest. Halverwege de jaren negentig klonk in de vakwereld echter steeds luider de vraag of de Vinex nog wel het juiste gereedschap bood. De opstelling van de ruimtelijke ordening werd als te defensief beoordeeld. De Vinex leek geen antwoord te weten op explosieve expansie (van de economie, Schiphol, de woningmarkt), anders dan de roep om restrictie.

Van der Cammen en Verstegen wezen op de gespletenheid van het «ROP/DALO-probleem». Zoals een woning een dynamische straatzijde en een luwe tuinzijde heeft, zo had de Vinex het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief en de Dagelijkse Leefomgeving. Die stonden echter te zeer los van elkaar: «Ongelukkig genoeg ontbreekt het in Nederland momenteel nog aan formules om de hoogdynamische en de laagdynamische ambities met elkaar te integreren. In de Vierde Nota met haar hele nasleep (...) zoekt men tevergeefs naar dit ene essentiële: een integrale visie op de drukke en luwe kant van Nederland».² Overigens is dit niet slechts een Vinex-probleem. De Amerikaans-Spaanse socioloog Manuel Castells schetst een vergelijkbare lacune op wereldschaal, tussen mondiale integratie van de economie en toenemende sociale fragmentarisering. «Mijn belangrijkste zorg is dat we leven in een periode waarin we technologisch overontwikkeld zijn, maar sociaal onderontwikkeld.»³

2.6. Rumor bij de buitenwacht

Ondanks de rijzende twijfel over de Vinex vond de ruimtelijke ordening in de loop van de jaren negentig zijn weg naar het grote publiek. Er ontstond een nieuwe, levendige golf van belangstelling voor ruimtelijke-orderingsvraagstukken. In eerste instantie waren het onder meer architecten, stedenbouwkundigen, landschapsarchitecten en sociologen die van zich lieten horen. Smaakmakers waren mensen als de landschaps-architect Adriaan Geuze die een miljoen houten huisjes liet neerzetten in de arcade van het Nederlands Architectuurinstituut, en architectuur-historicus Vincent van Rossem met zijn provocerende parallel tussen de Nederlandse urbane ontwikkeling en Los Angeles. Het leidde tot initiatieven als Het Metropolitane Debat, Ontwerpen aan Nederland, Randstad-debatten, de Keijenberg-reeks over natuurontwikkeling en de Eo Wijers-prijzvrage.

¹ Cammen, H. van der en T. Verstegen, *Nederland Locatieland*. In: Brouwers, R. e.a. (samenst.), *Architectuur in Nederland. Jaarboek 1994–1995*, Rotterdam: NAI 1995, p. 22.

NIMBY-wet (Not In My BackYard) is de populaire benaming van een aanpassing in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die het lokale gebruik van procedures om de uitvoering van grote projecten te vertragen tegengaat.

² Cammen, H. van der en T. Verstegen, *Nederland Locatieland*. In: Brouwers, R. e.a. (samenst.), *Architectuur in Nederland. Jaarboek 1994–1995*, Rotterdam: NAI 1995, p. 22.

³ *NRC Handelsblad*, 8 november 1997.

Er ontstonden verrassende nieuwe coalities, zoals tussen het Wereld Natuur Fonds en de ANWB, die samen een concept voor de «groene metropool» presenteerden. Dat is slechts één voorbeeld van een bondgenootschap dat tot voor kort onbestaanbaar was geacht, zoals overigens ook voor het paarse kabinet gold. Het werd duidelijk dat sommige van de lang vertrouwde ideologische tegenstellingen achterhaald waren, maar ook dat andere tegenstellingen en vraagstukken nu aan belang konden winnen. Zo was er vanuit culturele optiek naast internationalisering ook regionalisering te herkennen, terwijl globalisering en uniformering samengingen met waardering van verschil, variatie en het «eigene». «Identiteit» ontpopte zich als een sleutelwoord van de jaren negentig, met zowel negatieve als positieve connotaties.¹

Ruimtelijke discussies onttrokken zich aan de beslotenheid van de vakgemeenschap en werden steeds meer openbare debatten. Belangenorganisaties wisten hun achterban te mobiliseren voor of tegen ruimtelijke ontwikkelingen, met als exponent het verzet van de Vereniging Natuurmonumenten tegen de Amsterdamse Vinex-locatie IJburg. Uiteindelijk leidde dat tot een gemeentelijk referendum over de bouw van deze wijk, dat vanwege een te geringe opkomst zonder gevolgen bleef. In 1997 verscheen onder grote belangstelling de Nieuwe Kaart van Nederland, een initiatief van de vakverenigingen bnSP en NIROV. Voor het eerst stonden alle ruimtelijke plannen voor Nederland gebroederlijk op één kaart. De Nieuwe Kaart legde nauwkeurig bloot welke ingrepen de open ruimten te wachten stond en tot op welke afstand steden naar elkaar toe zouden groeien. Dan blijkt dat lang niet iedereen zich bewust was van de schaal waarop het land op de schop wordt genomen.

Veel partijen voelden zich uitgedaagd om vanuit het eigen perspectief na te denken over de ruimtelijke toekomst. Zo gingen de andere departementen dan VROM zich actiever bemoeien met de ruimtelijke ordening. De «sectoren krijgen facetmatige trekken».² In een korte tijd legden de ministeries van LNV, EZ en V&W elk een eigen visie neer als alternatief voor de vigerende ruimtelijke concepten, primair georiënteerd op de eigen beleidsvelden. LNV presenteerde in 1995 de *Visie Stadslandschappen*, om de opgaven voor stad en land geïntegreerd te kunnen aanpakken.³ Economische Zaken trad naar buiten met de nota's *Ruimte voor regio's* en later *Ruimtelijk Economisch Beleid*.⁴ Verkeer en Waterstaat pleitte voor een «meerkernige oriëntatie» bij de planning van nieuwe bouwlocaties in de Randstad.⁵ In 1999 volgde het ministerie van OCenW met de *nota Belvedere*, gericht op het behoud van het cultuurhistorisch erfgoed.

Al deze denkbeelden en initiatieven knaagden aan het toch al tanende draagvlak van de Vinex. Ze zijn te beschouwen als een poging van de andere departementen om meer greep te krijgen op de inrichting van de ruimte. Het traditionele beeld van de ruimtelijke ordening als facet, waar de integrale afweging van relevant sectorbeleid plaatsvindt, verliest definitief zijn vanzelfsprekendheid. De breuklijn wordt het scherpst gemarkeerd door de start van het project «Nederland 2030», het antwoord van de RPD op de toenemende maatschappelijke betrokkenheid bij de ruimtelijke ordening.

¹ Zie bijvoorbeeld het exposé over culturele identiteit als pantser of als ruggenraai in de *Cultuurnota 1997–2000. Pantser of ruggengraat* van het ministerie van OCenW ten tijde van Paars I (TK 1996–1997, 25 013 nr. 1).

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998, p. 98.

³ Ministerie van LNV, *Visie Stadslandschappen*. Den Haag: 1995.

⁴ Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor regio's. Het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000*. Den Haag: 1995; en: Ministerie van Economische Zaken, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*. Den Haag: 1999.

⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Visie op Verstedelijking en Mobiliteit*. Den Haag: 1995.

2.7. Aftastende bewegingen voor de Vijfde Nota

Met Nederland 2030 trachtte de RPD, onder het bewind van minister De Boer, de discussie over de toekomst van de ruimte te kanaliseren. Vier ruimtelijke beelden van Nederland in 2030 verbeeldde de kern van de discussies: Stedenland, Stromenland, Parklandschap en Palet. Ze waren nadrukkelijk niet bedoeld om «een keuze uit te lokken voor één van de vier», aldus de RPD.¹ Zij moesten politici, bestuurders, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en het geïnteresseerde publiek uitnodigen tot het voeren van een discussie over de vernieuwing van het beleid voor de fysieke leefomgeving na 2010, en aanzetten tot een kritische en creatieve blik op de toekomst. De RPD beloofde de resultaten van het debat te zullen gebruiken bij de opstelling van wat toen nog de Nota Leefomgeving zou gaan worden, maar inmiddels de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is gaan heten.

De RPD stelde zichzelf tot doel om een open werkproces te volgen, zowel in de voorbereidingen als in het debat na publicatie van de vier scenario's. Zo vond vanaf 1996 een reeks regionale werkconferenties plaats, waarin andere overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en wetenschappers mochten meepraten over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Specifieke doelgroepen werden uitgenodigd voor workshops en rondetafelgesprekken: ontwerporganisaties, cultuurfilosofen, beleggers en projectontwikkelaars, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen en expertmeetings op het gebied van land- en tuinbouw, waterbeheer en verkeer en vervoer.²

Hoewel de perspectieven er nadrukkelijk niet voor waren bedoeld, liet minister De Boer zich uiteindelijk verleiden tot het uitspreken van een voorkeur voor één van de vier. Zij koos voor Stedenland, het scenario dat het beste aansluit op de Vinex. Haar persoonlijke visie op de «ruimtelijke opgaven van de toekomst» maakte zij al eerder, in een brief³ bij de Discussienota, kenbaar. Aan deze keuze ging overigens geen behandeling van «Nederland 2030» in de Kamer vooraf.

¹ Ministerie van VROM, *Nederland 2030 Discussienota, Verkenning Ruimtelijke Perspectieven*. Den Haag: 1997, p. 149.

² Ministerie van VROM, *Nederland 2030 Discussienota, Verkenning Ruimtelijke Perspectieven*. Den Haag: 1997, p. 10.

³ Gedateerd 1 juli 1997.

2.7 Vier scenario's van Nederland in 2030

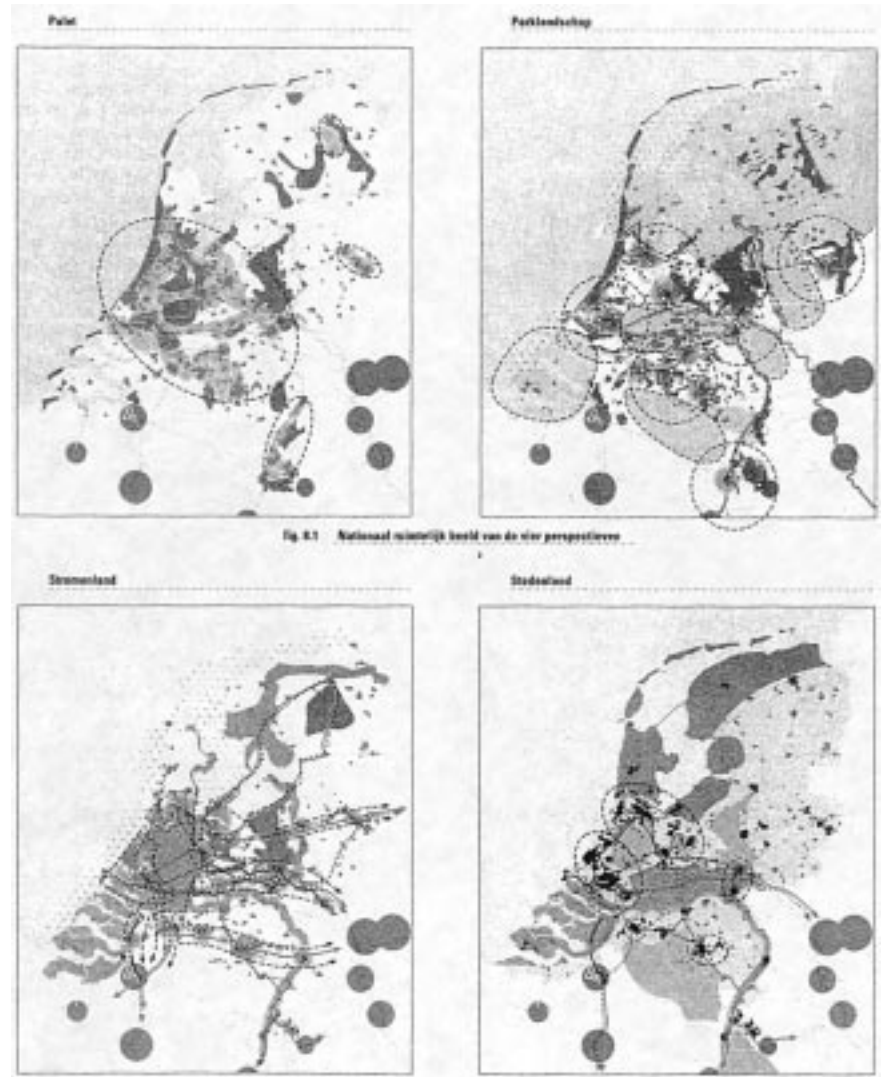


fig. 8.1 Nationaal ruimtelijk beeld van de vier perspectieven

Bron: VROM/RPD

In januari 1999 zette de De Boers opvolger, minister Pronk, de volgende stap op weg naar de Vijfde Nota. Toen verscheen de *Startnota Ruimtelijke Ordening*, onder de titel «De ruimte van Nederland». Deze nota, die tot kort voor verschijnen de naam «houtschoolschets» droeg, is een rechtstreekse uitwerking van afspraken in het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet. In de inleiding is terug te vinden dat de nota de «strategische uitgangspunten van de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland in Europees perspectief» bevat.

De Startnota bracht echter weinig nieuws. De regering liet er nauwelijks in doorschijnen hoe de resultaten van de discussies in het beleid konden worden vertaald. Bundeling van verstedelijking bleef het leidend principe voor de ruimtelijke ordening na 2010, aangevuld met elementen uit het advies Stedenland-plus van de VROM-raad.¹ Hier en daar werd een nieuw accent gelegd: corridors, netwerksteden, water als leidend principe in de ruimtelijke ordening. De omschrijvingen waren echter mager en lieten

¹ VROM-raad, *Stedenland-Plus, Advies over Nederland 2030 – verkenning ruimtelijke perspectieven en de Woonverkenningen 2030*. (Advies nr. 5). Den Haag 1998.

veel interpretatieruimte over. De aansluiting bij de grote internationale thema's bleef beperkt. Het was eerder een beschrijving van de stand van zaken in het vak dan een aftrap voor een nieuwe generatie ruimtelijk beleid.

De Startnota is wel behandeld in de Tweede Kamer, maar dat heeft niet tot een ander inhoudelijk standpunt geleid.¹ Van Schendelen wees er in dit verband op dat minister Pronk zich een maand na het verschijnen van de Startnota al van de inhoud heeft gedistantieerd. In februari 1999 omschreef Pronk de Startnota als het slotakkoord van de vorige regeerperiode. Zijn ruimtelijke visie bewaart hij voor de Vijfde Nota.²

2.8. Onverstoorbaar of achterhaald?

Leg de VINO-ontwerp-pkb uit 1988 naast de Vinex-pkb uit 1993 en de Vinac-pkb uit 1999 en veel teksten blijken nagenoeg onveranderd. De buitenwereld, de context, veranderde intussen wel. Dit hoeft geen bezwaar te zijn, gezien de eigen systematiek en dynamiek van de ruimtelijke ordening en de lange termijn waarop zij zich richt. Ook wanneer het ruimtelijke-orderingsbeleid zo nadrukkelijk wordt «geopend» voor externe invloeden als in de VINO en Vinex, behoudt het een zekere onverstoorbaarheid. Plotselinge wijzingen in het beleid worden gemitigeerd en komen veelal uit de «machine» van de ruimtelijke ordening tevoorschijn met een geleidelijker karakter.

De ruimtelijke ordening loopt met deze onverstoorbaarheid echter ook het risico achter de feiten aan te lopen. Juist bij een nota waarvan de oorsprong zozeer is gehecht aan de economische en internationale context, is dit aan de orde. Niet eerder was een nota over de ruimtelijke ordening zo nadrukkelijk in een internationale context geplaatst – waarna die context in korte tijd duizelingwekkend van kleur verschoot. Niet eerder ook had een nota een zo sterk op economische versterking gerichte inslag gehad – en vervolgens begon de internationale economie aan een periode van diepgaande transformatie en ongekende bloei.

In de hier volgende hoofdstukken komt het beleid nader aan de orde, vooral ook de interne consistentie ervan. Tegelijkertijd wordt het ruimtelijk beleid als gesloten systeem gerelativeerd en wordt steeds teruggekoppeld naar die «buitenwereld», de veranderingen die zich hierin voltrekken, en de beleidsreactie erop. Was het beleid van meet af aan duurzaam, solide en in zichzelf flexibel genoeg om deze veranderingen op te vangen? Is het, na een aanvankelijk hoge contextgevoeligheid, gaandeweg nauwelijks nog veranderende omstandigheden aangepast en is het daardoor achterhaald? Of is ruimtelijke ordening al vrij snel overbodig geworden als aanjager van de economie, maar heeft ze zich sindsdien meer ontwikkeld in de richting die altijd haar *forte* was, namelijk die van het tegenwicht en sturing bieden aan onstuimige ruimtelijke dynamiek?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 391, nr 11. De Startnota is niet vastgesteld, en heeft dus geen formele juridische status.

² Schendelen, M. van, De Startnota als slotakkoord. In: *Openbaar Bestuur Magazine*, lente 1999.

3. OVERZICHT VINEX-BELEID

3.1. Inleiding

In de ruimtelijke ordening wordt, zoals in de Inleiding gememoreerd, vanouds een onderscheid gemaakt tussen stedelijk gebied en landelijk gebied. Dit onderscheid vormt als het ware de stabiele bodemplaat waarop telkens ander beleid met andere doelen en accenten kan worden gemonteerd. Het is ook als bodemplaat voor dit evaluatierapport gekozen. In dit hoofdstuk passeren de hoofdpunten van het Vinex-beleid de revue, geordend volgens het basisindeling zoals het in de Inleiding is geïntroduceerd:

- om te beginnen het beleid voortkomend uit de dominante, economische motieven en gericht op versterking van de internationale concurrentiepositie (3.2),
- dan het beleid voor stedelijke gebieden (3.3),
- en het beleid voor landelijke gebieden (3.4),
- en tot slot het beleid speciaal gericht op de onderlinge geleding van stad en land (3.5).

3.1. Tijdsbalk pkb-geschiedenis

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO)

Deel a: beleidsvoornemen	17 maart 1988
Deel b: hoofdlijnen uit de inspraak	16 november 1988
Deel c: advies van de RaRo	16 november 1988
Deel d: regeringsbeslissing	16 december 1988
Stellingname	15 januari 1990

Vierde Nota Extra over de ruimtelijke ordening (Vinex)

Deel I: ontwerp-planologische kernbeslissing	14 november 1990
Deel II: reacties op ontwerp-planologische kernbeslissing	26 juni 1991
Deel III: kabinetsstandpunt	26 juni 1991
Deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid	december 1993

Actualisering Vierde Nota Extra over de ruimtelijke ordening (Vinac)

Deel 1: ontwerp partiële herziening	20 december 1996
Deel 2: reacties op ontwerp partiële herziening	15 september 1997
Deel 3: kabinetsstandpunt	27 november 1997
Deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (1995–2010); complete versie	oktober 1999

In 1994 en 1995 vond een marginale partiële herziening plaats in verband met de aanwijzing van de woningbouwlocatie Zenderpark bij IJsselstein.

Door deze indeling heen spelen andere thema's die van invloed waren op het beleid. Een hiervan verdient hier nadere aandacht, te weten de «terugtrekking» van de rijksoverheid in de vorm van onder meer deregulering, decentralisatie en privatisering.

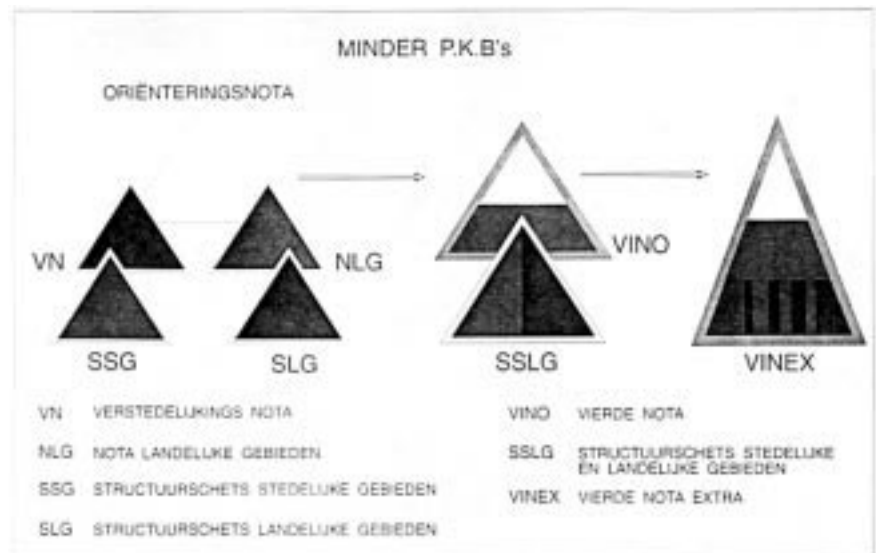
Onder het motto «minder maar beter» wilde de overheid in de jaren tachtig en negentig uitvoerende taken afstoten en zich doeltreffender op haar kerntaken richten. Oftewel: «Als overheid deels terugtrekken en deels aanvallen.»¹ Dit is ook in de Vinex terug te vinden. De toon was al gezet toen de eerste VINO-versie in 1988 nadrukkelijk als een «selectieve nota» werd gepresenteerd. Reeds in de *vorm* van de nota wilde het kabinet zich derhalve tot het noodzakelijke beperken. Daarnaast stelde het kabinet in de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (1989) voor de rijksbemoeienis op het terrein van de woningbouw sterk in te krimpen, door middel van decentralisatie, vereenvoudiging van regelgeving, grotere zelfstandigheid voor de sociale huursector en meer marktgerichtheid in het beleid.² Dit kon niet anders dan grote gevolgen hebben voor de

¹ Regeringsverklaring 1986, Handelingen TK 1985–1986 nr. 32, p. 5317. Ook in de regeringsverklaring van 1989 komt de effectiviteit van het overheidsoptreden aan de orde (Handelingen TK 1989–1990 nr. 9, p. 321).

² Ministerie van VROM, *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen*. TK 1988–1989, 20 691 nrs. 2–3.

ruimtelijke ordening, waarvan het gezicht en het instrumentarium immers jarenlang door de volkshuisvesting waren gedomineerd. In het VINO-Vinex-proces deed de regering voorts vrij veel beleidsuitspraken met een niet-dwingend karakter: zij agendeerde de naar haar mening belangrijke opgaven maar hoopte of vertrouwde op anderen om zich ervoor in te spannen. De nadruk in de rijksattitude verschoof dus, in verschillende gradaties, naar zachtere vormen van regulatie en stimulering en overtuiging. Deze uitlokkende en in zekere mate opinieleidende gedaante van de ruimtelijke ordening wordt wel uitnodigingsplanologie genoemd.¹

3.2. De Vierde Nota: minder pkb's



Bron: VROM/RPD

In de sfeer van rijksterugtrekking passen toegenomen tolerantie en waardering voor ontwikkelingen van decentrale of private oorsprong. De regering haakt aan bij wat lokaal al gebeurt, onderstreept het en verheft deze initiatieven tot het hogere schaalniveau van het rijksbeleid. Dit geldt onder meer in de zorg voor openbare ruimte, vormgevingskwaliteit en publiek-private samenwerking.

Tot slot past in deze lijn een open en communicatieve opstelling van de rijksoverheid. Inderdaad is in de loop van het VINO-Vinex-proces veel aandacht besteed aan communicatie en publiciteit. Deze publieks- en doelgroepengerichtheid is méér dan een afgeleide van het beleid. De VINO werd begin 1988 gelanceerd met een Postbus 51-publiekscampagne getiteld «Nederland in 2015. Daar wordt nu aan gewerkt». Na de vaststelling van de Vinex in 1993 verscheen als gepopulariseerde versie *Ruimte voor 2015*, waaraan de minister blijkens het voorwoord een operationele taak had toebedacht: *Ruimte voor 2015* hoopt een toegankelijk boek te zijn voor al degenen, die in de praktijk met veel enthousiasme en inzet gestalte geven aan het aanzien van Nederland in 2015: overheden, burgers, bedrijfsleven en belangenorganisaties.»²

¹ Siraa, H. T. e.a., *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het Ministerie van VROM (1965–1995)*. Den Haag: SDU 1995, p. 328.

² Ministerie van VROM, *Ruimte voor 2015. De Vierde Nota over de ruimtelijke ordening in kort bestek*. Den Haag 1993, p. 5.

ruimte voor de uitvoerende partijen veronderstelt. In een latere fase in de Vinex werd de sprong gemaakt van hoofdlijn via uitvoering, naar de juridische precisie die in convenanten en contracten is vereist. Een paradoxaal verschijnsel is ook dat de rijksoverheid, terwijl zij in het algemeen meer afstand houdt van de praktijk, zich in specifieke gevallen juist veel meer met de praktijk kan bemoeien, bijvoorbeeld met regionale planvorming in regio's waaraan ook op rijksniveau bijzondere waarde wordt gehecht.

3.2. Internationale concurrentiekracht

3.2.1. Inleiding: Steden, distributie en water als troeven

«De veranderende positie van Nederland in internationaal verband geeft aanleiding tot het formuleren van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor ons land.»¹ Hiermee werd in de Vinex het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (ROP) geponeerd als een van de twee hoofdbestanddelen van beleid,² in dienst van economisch herstel en structuurversterking. De algemene inzet van het economisch beleid, om «bestaande sterktes nog beter te benutten en zwaktes te signaleren om deze vervolgens te kunnen aanpakken»,³ werd ook toegepast op het ruimtelijk beleid. «De gebieden die voor de economische positie van Nederland in Europa van grote betekenis zijn, zullen bijzondere aandacht moeten krijgen», aldus de regeringsverklaring in 1986.⁴ En in 1989: «De Vierde Nota over de ruimtelijke ordening past in het streven van de regering om de concurrentiepositie van ons land in een zich verenigend Europa te versterken.»⁵

Hieraan werd in de regeringsverklaring van 1989 wel een clausule toegevoegd die in de Vinex nader zou worden uitgewerkt: «De meer centrale positie van het milieu in het beleid noopt intussen wel tot een nadere bezinning op het beleid, zoals neergelegd in de Vierde Nota. Op korte termijn zullen de resultaten van deze herbezinning aan u worden voorgelegd.»⁶

In het ROP krijgt het economische doel nader vorm: het versterken van sterke punten in economisch en ruimtelijk opzicht en het benutten van ontwikkelingskansen van ons land. Andere uitgangspunten zijn het vergroten van de ruimtelijke verscheidenheid en het benutten en versterken van de eigen kwaliteiten van de verschillende landsdelen.⁷

Het ROP kent de volgende zeven onderdelen:

1. Regio's op eigen kracht
2. Stedelijke knooppunten
3. Stedenring Centraal Nederland
4. Randstad
5. Nederland Waterland
6. Behoud en vernieuwing in het landelijk gebied
7. ROM-gebieden

Het is een enigszins onevenwichtige opbouw, met ongelijkwaardige onderdelen. De paragrafen die aan elk van de zeven onderdelen zijn gewijd, zijn afwisselend conceptueel, gebiedsgericht of instrumenteel, soms ook in combinatie. Ze sluiten op elkaar aan, of juist niet, overlappen elkaar, betreffen dezelfde gebieden maar vanuit andere invalshoeken, en ze laten ook lacunes. Ook komt niet helder naar voren op welke economische sectoren de regering haar beleid primair inzette, namelijk industrie en distributie, daarnaast de dienstverlening die als hun afgeleide werd opgevat,

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 73, en nog ongewijzigd in de *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, complete versie, deel 4 Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995–2010)*, uit oktober 1999, p. 43.

² Het andere is de Dagelijkse Leefomgeving (DALO).

³ Regeringsverklaring 1989, Handelingen TK 1989–1990 nr. 9, p. 306.

⁴ Regeringsverklaring 1986, Handelingen TK 1985–1986 nr. 32, p. 5318.

⁵ Regeringsverklaring 1989, Handelingen TK 1989–1990 nr. 9, p. 312.

⁶ Regeringsverklaring 1989, Handelingen TK 1989–1990 nr. 9, p. 312.

⁷ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 73.

en ten slotte de waterrecreatie. Alleen de laatste sector heeft een herkenbare eigen plaats met het ROP-onderdeel «Nederland Waterland» (nr. 5).

Een consistentere, althans eenvoudiger te communiceren samenvatting van het beleid is te vinden in de publiksuitgave *Ruimte voor 2015*.¹ Hier worden onder de kop «Nederland in internationaal verband» de economische troeven van ons land samengevat in de drie termen *Nederland Stedenland*, *Nederland Distributieland* en *Nederland Waterland*. In het formele beleidsstuk, de pkb, heeft slechts één van deze drie een eigen paragraaf, en dat is nu juist de bescheidenste, *Nederland Waterland*.² Opmerkelijk is dat in de zeven formele ROP-onderdelen de gebiedsgerichte benadering enigszins overheerst, terwijl in deze driedeling de invalshoek vooral sectoraal is.

Nederland Stedenland is gericht op versterking van het stedelijke vestigingsmilieu. Deze opgave is hoofdzakelijk verwerkt in de ROP-onderdelen «Stedelijke knooppunten» (nr. 2) en «Randstad» (nr. 4). Daarnaast bevatten de onderdelen «Stedenring Centraal Nederland» (nr. 3) en «Regio's op eigen kracht» (nr. 1) een verwijzing naar de stedelijke knooppunten. Het beleid van de sleutelprojecten is in het ROP-hoofdstuk nagenoeg afwezig: we moeten het zoeken in het eerdere pkb-hoofdstuk «Uitgangspunten van beleid». Ook het ABC-locatiebeleid, hoe dicht het ook tegen het beleid voor het stedelijke vestigingsmilieu aanzit, ontbreekt hier. Omdat het primair is opgezet vanuit het mobiliteitsperspectief, wordt het in de Vierde Nota gerekend tot het DALO-beleid. In dit rapport komt het aan de orde in dit hoofdstuk in paragraaf 3.3, en in Hoofdstuk 5 over het stedelijk gebied.

Nederland Distributieland is vooral uitgewerkt onder «Stedenring Centraal Nederland» (nr. 3). Schiphol en de haven van Rotterdam worden benoemd tot «mainport», met de vaststelling dat een goede kwaliteit van de achterlandverbindingen essentieel is voor hun functioneren. Verder worden ze benaderd als «ROM-gebieden» (nr. 7). Overigens is het ROM-beleid niet opgezet vanuit het oogpunt van de distributiefunctie. Integendeel, bijna: in dit ROM-beleid kreeg de herbezinning vanuit milieuoogpunt vorm, door op een gebiedsgerichte wijze doelen van ruimtelijke ordening (RO) en milieu (M) met elkaar in verband te brengen. Niet economische versterking op zichzelf maar een verantwoorde afweging tussen economie en milieu wordt hier als de opgave gezien.³

Het beleid voor de «Regio's op eigen kracht» (nr. 1) en voor «Behoud en vernieuwing in het landelijk gebied» (nr. 6) onttrekt zich enigszins aan de drieslag steden-distributie-water. Opmerkelijk is de positie van de landbouw. In de verkenning van de Nederlandse kracht in internationaal verband wordt nog wel gesteld: «De Nederlandse landbouw behoort tot de best georganiseerde ter wereld. De productie is sterk gericht op buitenlandse markten.»⁴ Maar vervolgens is de landbouw als internationale economische troef vrijwel volledig afwezig in het beleid.

Een laatste kanttekening bij de zeven ROP-punten. Ze zijn allemaal, met uitzondering van de ROM-projecten, reeds in 1988 in de VINO geformuleerd. Ten tijde van de parlementaire vaststelling, vijf jaar later, (Vinex deel 4) was de tekst nauwelijks veranderd. Intussen hadden de ROP-voornemens echter al een eigen dynamiek gekregen, delen ervan waren volop in uitvoering en maakten een behoorlijke ontwikkeling door, terwijl ook de context waarin ze hun weg vonden snel aan het veranderen was. De formulering van het beleid was dus in 1993 al meer historisch dan actueel van aard.

¹ Ministerie van VROM, *Ruimte voor 2015. De Vierde Nota over de ruimtelijke ordening in kort bestek*, Den Haag 1993.

² De eigen paragraaf voor de economische potentie van de waterrecreatie betekende nog geen feitelijke prioriteit; ook in dit evaluatierapport komt ze slechts zijdelings aan de orde.

³ Zie voor het ROM-beleid ook Hoofdstuk 8.

⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 13.

3.2.2. Stedenland nader beschouwd

De Vinex beschouwt de steden als economische troeven. Ze verdienen daarom steun en versterking, maar niet alle steden even sterk. De inspanningen moeten op een beperkt aantal punten worden geconcentreerd. Vandaar het beleid voor de Randstad, de stedelijke knooppunten en de sleutelprojecten.

Randstad

De Randstad heeft een eigen paragraaf in de pkb vanuit de overtuiging van de regering dat deze regio in potentie de concurrentie aankan met andere Europese steden. De agglomeraties van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bieden de beste aanknopingspunten voor een internationaal concurrerend stedelijk vestigingsmilieu. De regering wil dit ondersteunen met omvangrijke herinrichtingsprojecten, resulterend in toplocaties voor kantoren en woonmilieus met topkwaliteit. Ook moet de bereikbaarheid worden verbeterd en moet de ruimtelijke verscheidenheid van de steden en open ruimten worden gehandhaafd en versterkt.

De versterking van het beeld van de Randstad als een ruimtelijke eenheid moet nader worden uitgewerkt in de Nadere Uitwerking Randstad Internationaal (NURI). Daartoe moeten alle betrokken departementen, provincies en grote steden samenwerken. Het Groene Hart, beschouwd als een belangrijk onderdeel van het Randstedelijk vestigingsklimaat, krijgt een eigen Nadere Uitwerking.

Stedelijke knooppunten

Het voornemen van de regering om een beperkt aantal steden als «stedelijk knooppunt» aan te wijzen, zorgde onmiddellijk, en enkele jaren lang, voor aanzienlijke ophef. Net als de andere ROP-onderdelen was het bedoeld om de positie van Nederland als geheel te versterken, oftewel om de verschillende kwaliteiten binnen Nederland in optimale slagorde op te stellen. Dit veronderstelde binnenlandse eensgezindheid en solidariteit van de afzonderlijke steden en regio's met de totale compositie zoals die in de rijksnota werd getekend. In werkelijkheid lieten de steden die niet als knooppunt waren aangewezen zich niet zo eenvoudig door het rijk gezeggen. Het concept dat was bedacht in het internationale concurrentieperspectief, leidde aldus eerst tot strijd in eigen land. Het streven naar bundeling en selectiviteit kreeg weerwerk van de wens tot geografische spreiding van de knooppunten over het land. Niet alleen het in de Vinex-pkb vastgelegde beleid is daarom relevant, maar juist ook de dynamiek tussen voornemen en vaststelling in de periode 1988–1993.

Met het knooppuntenbeleid wilde de regering een «aantrekkelijk voorzieningenklimaat in de steden» bevorderen.¹ Zo zouden ook de ontwikkelingskansen stijgen van de dienstensector, die zich zou moeten specialiseren op onderdelen van de industrie of de distributiebranche. Er mochten niet te veel knooppunten komen, want dan zouden de ontwikkelingskansen juist gemist kunnen worden. Maar welke steden, en volgens welke criteria?

In de ontwerp-pkb in de VINO werd onder meer gesteld: «Draagvlak-vereisten en beperkte overheidsmiddelen geven aanleiding tot selectie van deze steden die in het geheel van steden een veelzijdige en centrale rol vervullen.»² Drie hoofdcriteria bepaalden de voorkeur van de regering:

- Een hoog voorzieningenniveau.
- Goede aansluiting op het systeem van (inter)nationale verbindingen.

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, pkb, p. 180.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, pkb, p. 180. Vijf jaar later, in de Vinex, was het slot veranderd in een landsdeelverzorgende rol.

- Een redelijk kansrijke bedrijfsstructuur.

Daarnaast werd gerept van een «centrumpositie voor dienstverlening» en van stedelijke knooppunten «in hun regionaal verband». Hoe gevoelig de kwestie was, blijkt uit de gedetailleerdheid waarmee de criteria spoedig werden uitgewerkt toen de drie hoofdcriteria uit deel a (maart 1988) in deel d (december 1988) werden aangevuld met uitvoerige «tweede-orde specificaties».

3.3. Criteria voor aanwijzing tot stedelijk knooppunt, tweede orde-specificaties

«Bij het invullen van de selectiecriteria zijn onder andere de volgende grootheden gebruikt:

- een hoog voorzieningenniveau, waaronder universitair en hoger beroepsonderwijs, met een bijbehorend draagvlak van 1 tot 1,5 miljoen inwoners;
 - hoogwaardige commerciële voorzieningen
 - hoogwaardige niet-commerciële voorzieningen
 - gesubsidieerde podiumkunsten
 - topspecialismen ziekenhuizen
 - universiteiten (aantallen studenten)
 - instellingen hoger beroepsonderwijs (aantallen studenten)
 - regionale centra open universiteit (aantallen studenten)
 - minstens een draagvlak van 1 à 1,5 miljoen inwoners.
- een goede aansluiting op het systeem van (inter)nationale verbindingen;
 - aansluiting op of aanwezigheid van autosnelwegen en intercitylijnen
 - zeehavens
 - luchthavens
 - containerterminals
 - telecommunicatie-infrastructuur
- een redelijk kansrijke bedrijfsstructuur;
 - aanwezigheid kansrijke bedrijvigheid
 - werkgelegenheid
 - economische gezondheid
 - bijdrage toegevoegde waarde.»

Bron: Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1988–1989, 20 490 nrs. 9–10

Pas echt houvast bood: «Deze stedelijke knooppunten zijn op de kaart aangewezen.» Daar stonden er negen op: de vier grote steden, Groningen, Eindhoven en drie dubbelknooppunten: Enschede/Hengelo, Maastricht/Heerlen en Arnhem-Nijmegen.¹ In de loop van 1988 voegde de regering nog twee knooppunten toe, Breda en Zwolle. Dit op grond van de «vergelijking met de selectiecriteria en de argumenten die zijn aangevoerd in het bestuurlijk overleg en vanuit de inspraak», gezien de ligging van de stad en het perspectief «Regio's op eigen kracht».

De parlementaire behandeling bracht nieuwe toevoegingen. In antwoord op Kamervragen² legde de regering uit dat zij een rangorde had aangebracht met drie categorieën: steden die hoog scoorden op alle drie de hoofdcriteria, steden die middelmatig scoorden maar vanwege hun ligging toch werden verkozen, en steden die waren gewogen en te licht bevonden. Van de elf afvallers in deze laatste groep kregen Tilburg en Leeuwarden dankzij de Tweede Kamer alsnog de knooppuntstatus, met spreiding als argument. Omwille van de selectiviteit werd in de Vinex een nieuwe rangorde ingevoerd van (inter)nationale, Euregionale en regionale knooppunten. Sindsdien heeft dit onderscheid weinig operationele betekenis gehad.

¹ De diagonale streep in de naamgeving, zoals in Enschede/Hengelo, is de normale schrijfwijze. Voor Arnhem-Nijmegen is op verzoek van het gemeentebestuur van Nijmegen de diagonale streep vervangen door een horizontale. De diagonale streep zou een bovengeschiktheid van Arnhem boven Nijmegen suggereren.

² TK 1988–1989, 20 490 nr. 17, vragen 121 tot en met 123.

3.4. Stedelijke knooppunten

Voorbereiding VINO	VINO deel a (maart 1988)	VINO deel d (december 1988)	Antwoorden op Kamervragen (1989)	pkb Vinex deel 4 (1993) met rangorde
			Hoge score op ieder criterium:*	(Inter)nationaal:
Amsterdam Rotterdam Den Haag Utrecht Groningen	Amsterdam Rotterdam Den Haag Utrecht Groningen	Amsterdam Rotterdam Den Haag Utrecht Groningen	Amsterdam Rotterdam Den Haag Utrecht Groningen	Amsterdam Rotterdam Den Haag Utrecht Groningen
			Middenmoot + criterium «ligging»:	Arnhem-Nijmegen Eindhoven
Arnhem-Nijmegen Eindhoven	Arnhem-Nijmegen Eindhoven	Arnhem-Nijmegen Eindhoven	Arnhem-Nijmegen Eindhoven	Euregionaal: Enschede/Hengelo Maastricht/Heerlen
	Enschede/Hengelo Maastricht/Heerlen	Enschede/Hengelo Maastricht/Heerlen	Enschede/Hengelo Maastricht/Heerlen	Regionaal:
		Breda Zwolle	Breda Zwolle	Breda Zwolle
			Te licht bevonden:	
			Leeuwarden Tilburg Alkmaar Amersfoort Apeldoorn Den Bosch Dordrecht Haarlem Hilversum Leiden Venlo	Leeuwarden Tilburg

* De drie hoofdcriteria zijn: «hoog voorzieningenniveau», «goede aansluiting op het systeem van (inter)nationale verbindingen», en «een redelijk kansrijke bedrijfsstructuur».

Bronnen:

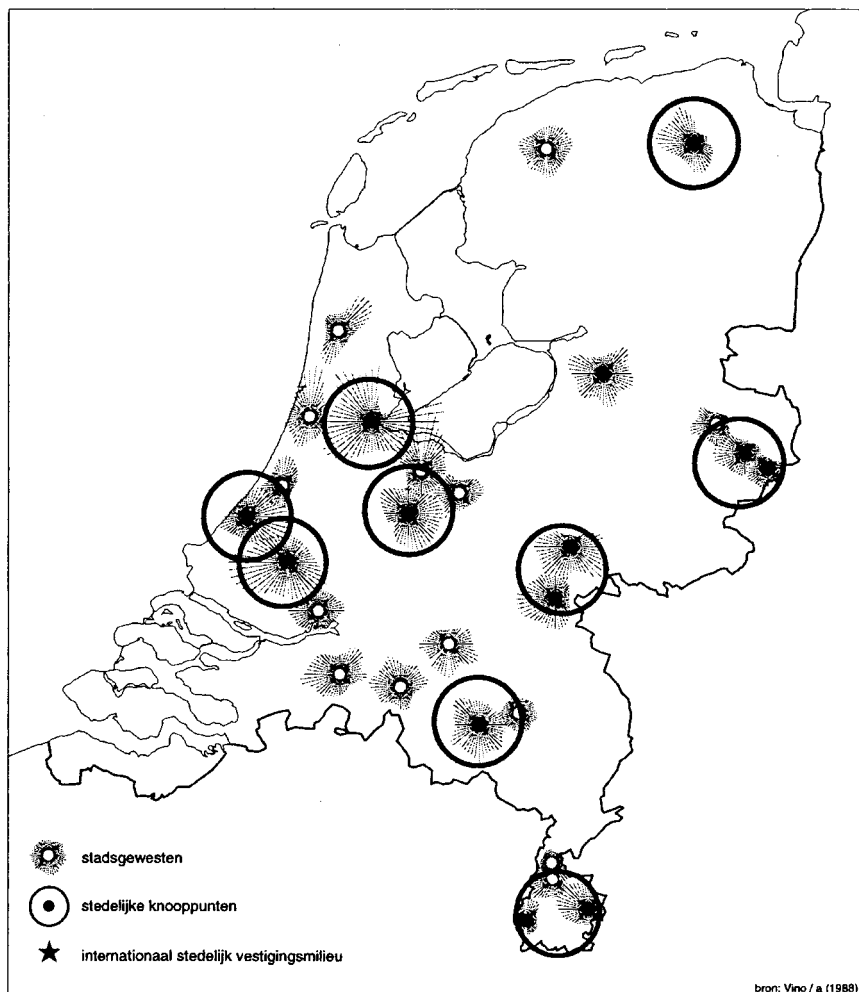
- Zoete, P. R., *Stedelijke knooppunten. Virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?* Amsterdam: Thesis Publishers 1997
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1988–1989, 20 490 nrs. 9–10
- Lijst van antwoorden (Ontvangen 13 april 1989), TK 1988–1989, 20 490 nr. 17, antwoorden op de vragen nrs. 121, 122 en 123
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993

¹ Het ging hierbij, in wisselende gradaties van hardheid, om prioriteit bij vestiging van voorzieningen voor gezondheidszorg en cultuur, bij verbetering van verkeer- en vervoersvoorzieningen, bij de aanleg van glasvezelverbindingen en bijzondere telecommunicatie-voorzieningen door de PTT, en bij milieumaatregelen als bodemsanering. Ook bood het rijk aan de dubbelknooppunten te ondersteunen bij het zoeken naar bestuurlijke samenwerkingsvormen.

Zie: Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 34.

In deze strijd veronderstelden sommige steden dat ze als stedelijk knooppunt extra rijks geld konden verwachten. Toch was dit niet de bedoeling. Wat de regering bood was vooral extra eigen aandacht en samenwerking. Het streven naar een beter vestigingsklimaat werd opgevat als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van VROM, andere departementen en lagere overheden. De concrete eigen bijdragen van het rijk, «in aanvulling op hetgeen particulieren en lagere overheden bijdragen», lagen in de sfeer van «bundeling van voorzieningen, telecommunicatie en goede bereikbaarheid».¹

3.5a. Stedelijke knooppunten in de VINO, deel d en Vinex, deel III



Van de knooppuntgemeenten op hun beurt werden «strategische projecten» verwacht voor een sterker profiel en een grotere aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor (inter)nationaal georiënteerde bedrijvigheid. «Het rijk zal dit streven ondersteunen en waar dit aan de orde is steun verlenen bij de uitwerking van belangrijke uitvoeringsprojecten die hieraan invulling geven», aldus de Vinex.¹ Dankzij de inspanningen van rijk en gemeenten zouden de marktpartijen vanzelf reageren op het betere vestigingsklimaat zo was de verwachting. «Met het bundelen van de overheidsvoorzieningen wordt een positief effect op de marktsector nagestreefd.»²

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 34.

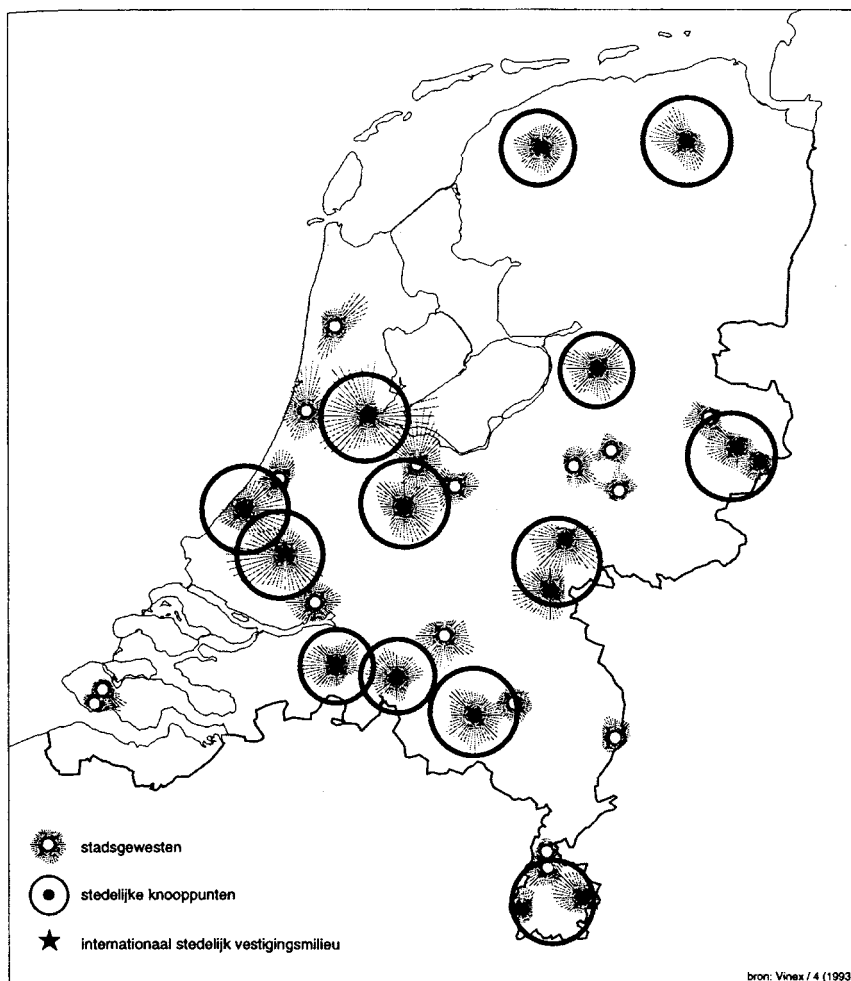
² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 34.

³ De sleutelprojecten voor de ruimtelijke inrichting waren oorspronkelijk niet expliciet bedoeld om het stedelijke vestigingsmilieu te stimuleren. Er zijn ook sleutelprojecten voor het landelijk gebied overwogen, maar die zijn niet uitgevoerd. Het landelijke equivalent van de sleutelprojecten zijn de strategische groenprojecten uit het Structuurschema Groene Ruimte.

Sleutelprojecten

Versterking van de stedelijke economie is ook het doel van de «sleutelprojecten» voor de (her)ontwikkeling van binnenstedelijke locaties. Het zijn «projecten die een grote bijdrage leveren aan de uit ruimtelijk oogpunt strategisch geachte onderdelen van het rijksbeleid». In de pkb-tekst zijn ze wat weggelaten in het hoofdstuk «Uitgangspunten», onder de paragraaf «Doorwerking», in een passage die niet is aangemerkt als zijnde «van wezenlijk belang».³

3.5b. Stedelijke knooppunten in de Vinex



Bron: VROM/RPD

Het concept van sleutelprojecten ontstond uit de aanwijzing van vijf voorbeeldprojecten voor publiek-private samenwerking (PPS) in 1988. Deze projecten in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Maastricht en Groningen worden ook wel de «sleutelprojecten avant la lettre» genoemd. Deze oorsprong klinkt door in de gelijktijdige aankondiging in de Vinex-pkb van een Overleg Ruimtelijke Investerings (ORI) voor «de afstemming van de investeringsbeslissingen van publieke en private opdrachtgevers».¹

De exacte rijksbijdrage aan de sleutelprojecten werd in de Vinex in het midden gehouden: «Na een selectieprocedure wordt vastgelegd welke rijkssteun onder welke voorwaarden aan de realisatie van het sleutelproject zal worden gegeven en welke prestatie van de zijde van andere betrokken partijen zal worden geleverd.»² Het rijk zag zichzelf vooral een coördinerende taak vervullen, met een «inspanningsverplichting om de noodzakelijke investeringsstromen (eventueel inclusief die van de particuliere sector) op elkaar af te stemmen».³ De rijksbijdrage is dus niet primair financieel, al kwamen de sleutelprojecten natuurlijk wel in aanmerking voor de reguliere rijkssubsidies. Afspraken over sleutel-

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p.10.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p.10.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, toelichting, p. 132–133.

projecten kregen vorm in convenanten. Projecten waarvoor onderhandelingen lopen, heten «potentiële sleutelprojecten», zodra het convenant is ondertekend worden het «definitieve sleutelprojecten».

Er waren in 1995 negen definitieve en drie potentiële sleutelprojecten. In de Vinac werden zes sleutelprojecten van de «tweede generatie» aangewezen. Hierbij heeft het rijk wél een afzonderlijk budget ingesteld, met in totaal 540 miljoen gulden aan «trigger-money», om vertrouwen te wekken bij particuliere investeerders. Van de drie potentiële sleutelprojecten uit 1995 is het Utrecht Centrum Project overgeheveld naar deze tweede generatie.

3.6. Strategische projecten en sleutelprojecten

Sleutelprojecten «avant le lettre» (Voorbeeldprojecten PPS, 1988)	Sleutelprojecten en strategische projecten (stand 1995)	Sleutelprojecten en strategische projecten (stand 1999)
Amsterdam, Oostelijk Havengebied Rotterdam, Kop van Zuid Den Haag, BANK-gebied* Groningen, Stationsgeb. Noordwest Maastricht, Sphinx-Ceramique	Definitief sleutelproject: Amsterdam, Oostelijk Havengebied Rotterdam, Kop van Zuid Den Haag, Nieuw Centrum* Groningen, Stationsgeb. Noordwest Nijmegen, Brabantse Poort Eindhoven, Westcorridor Maastricht, Sphinx-Ceramique Amersfoort, Centraal Stadsgebied** Potentieel sleutelproject: Amsterdam, IJ-oever Rotterdam, Integr. Plan Noordrand Utrecht, UCP Strategisch project: Rotterdam, Havenplan Groningen, Verbindingskanaalzone Enschede/Hengelo, Stationsgebied Maastricht, Randwijk Heerlen, Centrum Breda, Spoorzone Zwolle, Hanzeland Leeuwarden, Nutribusiness Centr. Tilburg, Stationszone	Definitief sleutelproject: Amsterdam, Oostelijk Havengebied Rotterdam, Kop van Zuid Den Haag, Nieuw Centrum* Groningen, Stationsgeb. Noordwest Nijmegen, Brabantse Poort Eindhoven, Westcorridor Maastricht, Sphinx-Ceramique Amersfoort, Centraal Stadsgebied** Potentieel sleutelproject: Amsterdam, IJ-oever Rotterdam, Integr. Plan Noordrand Tweede generatie sleutelproject: Utrecht, UCP Amsterdam Zuidas Den Haag Hoog Hage Arnhem stationsomgeving Breda stationsomgeving Strategisch project: Rotterdam, Havenplan Groningen, Verbindingskanaalzone Enschede/Hengelo, Stationsgebied Maastricht, Randwijk Heerlen, Centrum Breda, Spoorzone Zwolle, Hanzeland Leeuwarden, Nutribusiness Centr. Tilburg, Stationszone

* het BANK-gebied en Nieuw Centrum komen goeddeels overeen

** geen stedelijk knooppunt

Bronnen:

- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993
- Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4

De sleutelprojecten mogen formeel niet worden verward met de «strategische projecten» die beleidsmatig gekoppeld zijn aan de stedelijke knooppunten. Ze hebben hetzelfde doel, namelijk de versterking van het internationale vestigingsklimaat, maar ze hebben in het beleid een andere plaats en oorsprong. Bij sleutelprojecten biedt het rijk ondersteuning bij

de coördinatie van de planvorming, bij strategische projecten niet. In de praktijk vallen de twee categorieën vaak samen. Toch heeft niet ieder stedelijk knooppunt een sleutelproject, en andersom is er een sleutelproject aangewezen buiten de stedelijke knooppunten, namelijk het Centraal Stadsgebied in Amersfoort.

3.2.3. *Distributieland nader beschouwd*

Nederland Distributieland stoelt op de aanwezigheid van 's werelds grootste haven en van een luchthaven die als «de grootste van de kleinen» in Europa werd gezien. «In de sfeer van de goederendistributie behoort Nederland tot de internationale top. Nederland is een distributieland bij uitstek. (...) De kwaliteit van onze belangrijkste toegangspoorten, de «mainports» Schiphol en de Rotterdamse haven, en de kwaliteit van hun verbindingen met het achterland, blijft essentieel voor de economische ontwikkeling van ons land. Handhaving en versterking van de poortfunctie vergen maatregelen die mede op het terrein van de ruimtelijke ordening liggen.»¹

Versterking van de mainports vereist actief beleid, zo wordt gesteld bij het ROP-onderdeel «Stedenring Centraal Nederland». Over Schiphol: «Goede infrastructuur is dan ook van levensbelang om het bereik van de luchthaven te vergroten.»² Over de Rijnmond: «Evenals bij Schiphol zijn ook voor de Rotterdamse haven goede achterlandverbindingen van groot belang.»³ Over beide: «Voor het goed functioneren van de mainports Schiphol en Rotterdam is het niet voldoende te zorgen voor een adequaat stelsel van achterlandverbindingen over weg, rail en water. Het is ook gewenst de knelpunten op het terrein van de havens zelf en in hun directe omgeving op te lossen. Daarnaast is het toepassen van moderne communicatie-technieken essentieel.»⁴

Zo leidden de mainport-doelen tot een keten van concrete maatregelen, vooral voor Schiphol. De VINO maakte zich in 1988 nog niet druk om eventuele ruimtelijke inpassingsproblemen. In de nota zelf ontbraken groei prognoses en dus ook de ruimtelijke doorvertaling ervan. Opmerkelijk genoeg bood ook in dit geval de informele publieksversie meer helderheid: «Voor het jaar 2000 wordt een verdubbeling van het goederenvervoer en een verdriedubbeling van het aantal reizigers verwacht» (Schiphol), en: «Voor 2010 wordt een forse verdere groei in het te Rotterdam aan- en afgevoerd tonnage verwacht.»⁵

De VINO zelf beperkte zich tot de algemeen gestelde conditie «binnen de gestelde milieuhygiënische voorwaarden»,⁶ en een passage onder de noemer «Randstad»: «(...) mede ten behoeve van een internationaal aantrekkelijk stedelijk vestigingsklimaat zal de regering in overleg treden met de betrokken overheden over het opstellen van een plan van aanpak voor de beperking van de milieubelasting in Rijnmond en het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied.»⁷ De grootste bottleneck lag in de VINO-visie echter bij de achterlandverbindingen. Ook daarvoor werden overigens geen inpassingsproblemen aangekaart.

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 13,15.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 105.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 106.

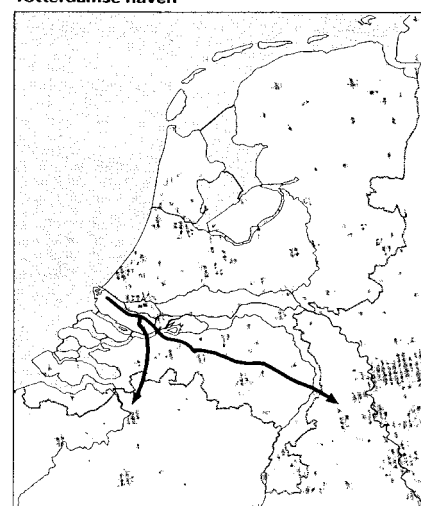
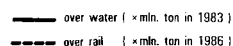
⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 109.

⁵ Ministerie van VROM, *Tot in tweeduizendvijftien. Een journalistieke samenvatting van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening*. Den Haag: SDU 1988, p. 99.

⁶ De voorwaarden werden in de Vierde Nota zelf niet gesteld.

⁷ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, p. 187.

wegverkeer van en naar Schiphol



Bronnen: Nederlandse Spoorwegen, 1987
Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, 1987
Structuurschema Buisleidingen, 1982

In de jaren tussen VINO en Vinex kreeg de aanpak via ROM-projecten vorm, waarbij de ROM-benadering niet zo zeer inhoudelijke doelen als wel een bepaalde manier van werken betreft. In de Vinex (1992) was de relatie tussen milieu en ruimtelijke ordening een kernpunt en werd het ROM-beleid geïntensiveerd.¹ Dit leidde echter nauwelijks tot inhoudelijke bijstelling. De pkb-teksten zijn vrijwel identiek. In de toelichting wordt ingegaan op een aantal wijzigingen in het beleid voor de achterlandverbindingen, niet voor de mainports en mainportregio's zelf. Wel was er een herschikking geweest met een minder gebiedsgerichte en meer thematische indeling tot gevolg. In plaats van het onderscheid van het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en de Rijnmond was er nu een

¹ Zie Hoofdstuk 8 voor een uitgebreide beschrijving van het ROM-instrumentarium.

toespitsing op enerzijds Schiphol en anderzijds de haven van Rotterdam plus de havens in het Noordzeekanaalgebied en aan de Westerschelde.

3.2.4. Regio's op eigen kracht

Onder het motto «Regio's op eigen kracht» wilde de regering regio's stimuleren om gebiedsspecifieke eigen ontwikkelingskansen te definiëren, mede in het licht van de aansluiting op ontwikkelingen aan de overzijde van de grens. De drie thema's distributieland, stedenland en waterland komen daarin in wisselende formatie terug. «Regio's op eigen kracht» is in het bijzonder gericht op het versterken van stedelijke knooppunten, het verbeteren van de (inter)nationale verbindingen, het benutten van kansen in de sectoren landbouw, industrie, toerisme, recreatie en natuur en het benutten van mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking.¹

Een exacte omschrijving van het begrip regio ontbreekt. Behalve van regio's is ook sprake van landsdelen, soms van «landsdelen buiten Centraal-Nederland», met de suggestie dat de landsdelen binnen de Stedenring Centraal Nederland geen regio's zijn in de zin van «regio's op eigen kracht». Ook de ambivalentie in de toevoeging «op eigen kracht» wordt niet volledig weggenomen. Stelt de rijksoverheid voor de regio's vast wat hun erkende eigen krachten en ontwikkelingsperspectieven zijn?² Of kunnen de regio's op eigen kracht hun eigen kracht interpreteren?

3.8. «Aanknopingspunten voor de ontwikkeling in de verschillende landsdelen»:

Zuidwest-Nederland

- directe oriëntatie op Antwerpen/Gent/Brussel
- zeehavenontwikkeling
- grootschalige industrie
- landbouw en (water)toerisme

Zuidoost-Nederland

- centrale ligging in West-Europa
- voor Zuid-Limburg een directe oriëntatie op Luik en Aken
- de dienstensector
- (chemische) industrie
- landbouw en toerisme

Oost-Nederland

- doorvoer naar en van het Duitse achterland
- dienstensector, met name in de stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen
- directe oriëntatie op het grensgebied
- industriële vernieuwing
- landbouw en toerisme

Noord-Nederland

- internationale oriëntatie op Noord-Duitsland en Scandinavië
- de dienstensector rond het hoogwaardig stedelijk milieu van Groningen
- de functionele taakverdeling tussen de stadsgewesten Groningen en Leeuwarden
- de energiesector en zijn industriële uitstraling
- landbouw en toerisme.

Bron: Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 100

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 101.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 100..

3.3. Stedelijk gebied

3.3.1. Inleiding: Middelpuntzoekende verstedelijking

In de Vinex werd een omslag gemaakt in het verstedelijkingsbeleid. Voorheen was de beleidsmatige en mentale blik vanuit de stad primair naar buiten gericht geweest: de verstedelijkingsopgave was een uitbreidingsopgave. In de Derde Nota was daarnaast al aandacht gekomen voor de opgaven in het bestaande stedelijke gebied, de stadsvernieuwing. Deze inwaartse blik werd in de Vinex principe en uitgangspunt, met als kernbegrippen «compacte stad» en bundeling. Het bestaande moest worden verbeterd en geïntensiveerd, het nieuwe moest op de juiste plek komen en optimaal worden gebundeld, ongeacht of het om wonen, werken, recreëren of de openbare ruimte gaat. Belangrijke overwegingen zijn het streven naar een aantrekkelijk stedelijk vestigingsklimaat en de beperking van de (auto)mobiliteit. Macro-ontwikkelingen (verstedelijkingspatroon) en micro-ontwikkelingen (individuele gedragingen) zouden elkaar moeten ondersteunen.

Het bundelingsprincipe werd verwoord in het Vinex-hoofdstuk «Uitgangspunten van beleid»: «Het bundelingsbeleid houdt in dat in gebieden met een grote bevolkingsomvang de groei van de behoefte aan huisvesting, werkgelegenheid en voorzieningen (met een het lokale niveau overschrijdend draagvlak) wordt opgevangen door middel van woningbouw en vestiging van bedrijven en voorzieningen in stadsgewesten. Ook buiten stadsgewesten geldt het bundelingsbeleid; in dat kader voorziet een aantal door de provincies in het streekplan aan te wijzen stedelijke centra of kernen in een opvangtaak.»¹

Het stadsgewest werd gekozen als belangrijkste operationele schaalniveau.² Op deze schaal, zo was de veronderstelling, speelt het stedelijk leven zich nu reeds af, of zal het dat in de toekomst doen, of zou het dat moeten doen. Het is volgens de Vinex het geëigende schaalniveau voor «de dagelijkse functionele relaties op het gebied van wonen, werken en verzorging». Bundeling binnen het stadsgewest beoogt «het stedelijk draagvlak te ondersteunen; de groei van de mobiliteit te beperken; woningen, werkgelegenheid en voorzieningen op zodanige afstand van elkaar te situeren dat de bereikbaarheid met fiets en openbaar vervoer optimaal is; (...) verdere verstedelijking van het landelijk gebied te beperken».³

Met de focus op het stadsgewest werd geanticipeerd op een bestuurlijke herordening die het geografische begrip stadsgewest en de bestuurlijke verkaveling nader tot elkaar zou moeten brengen. «Voorkomen moet worden dat gemeenten op afzonderlijke onderwerpen, los van elkaar hun eigen verantwoordelijkheid nemen en daardoor belemmeringen opwerpen voor de ruimtelijke ontwikkeling van het stedelijk gebied als geheel.»⁴

Terwijl het stadsgewest de horizon aanduidt, werd het zwaartepunt zo ver mogelijk naar binnen gericht. Het bestaand stedelijk gebied en de openbare ruimte moesten worden verbeterd, versterkt, gerevitaliseerd of geherstructureerd. Veel aandacht ging naar de herontwikkeling van binnenstedelijke locaties, vaak als sleutel- of strategisch project. «Verleidelijke stadsbeelden»⁵ als de Kop van Zuid in Rotterdam en Sphinx-eramique in Maastricht bepaalden het gezicht van de stedelijke vernieuwing. Ambities van rijk, gemeenten en bedrijfsleven op het gebied van economische revitalisering, mobiliteitsbeperking, stedelijke cultuur,

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 5.

² Te midden van andere schaalniveaus, variërend van de wijk via onder meer het bestaand stedelijk gebied en de Randstad, tot en met de Stedenring Centraal-Nederland.

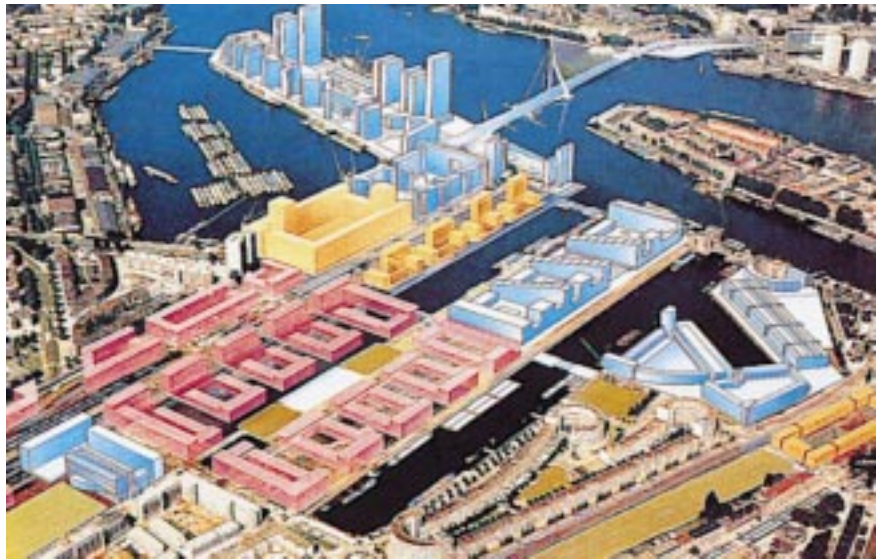
³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 6.

⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 1: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 12.

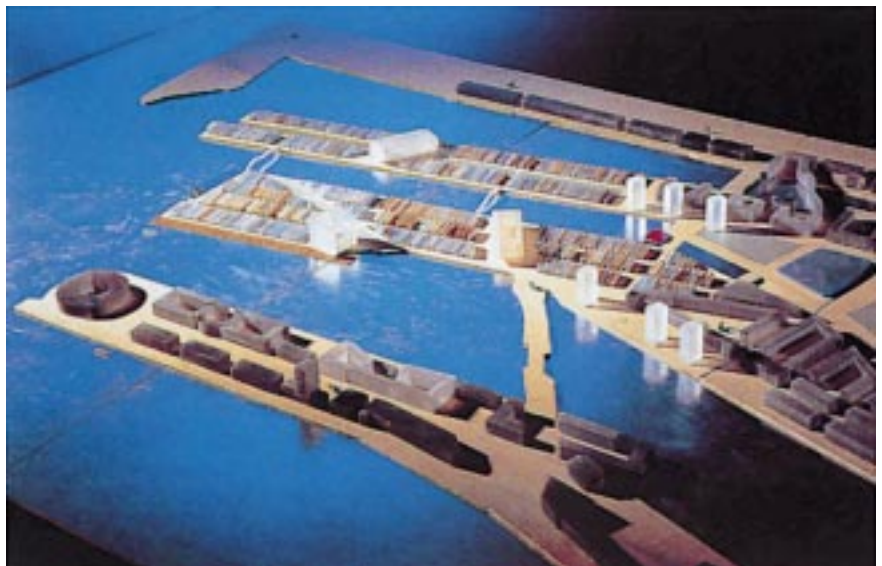
⁵ Naar de titel van de tentoonstelling *Verleidelijk stadsbeeld* in het Nederlands Architectuurinstituut, 1990.

herwaardering van de openbare ruimte en vormgevingskwaliteit leken zich op deze plekken samen te ballen.

Kop van Zuid, Rotterdam



Oostelijk Havengebied, Amsterdam



Bron: VROM/RPD

Nieuwbouw voor wonen of werken moest het streven naar de compacte stad niet verzwakken maar juist ondersteunen. Er werden locatiecriteria uitgewerkt met een middelpuntzoekende waardenhiërarchie: hoe compacter hoe beter, hoe verder uit de stad hoe lager de voorkeur. Binnenstedelijke «inbreidingslocaties» waren favoriet maar ook nieuwbouw op uitleglocaties aan de stadsranden moest aan stedelijke compactheidseisen voldoen.

3.9. Locatiecriteria Vinex

«Bij de inrichting van de stadsgewesten is het beleid erop gericht nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden en verzorgingselementen in en zo dicht mogelijk bij grote en middelgrote steden te lokaliseren. Hierbij gelden de volgende locatiecriteria, die in onderlinge samenhang tot gelding dienen te worden gebracht:

1. Ligging ten opzichte van het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde: eerst het benutten van mogelijkheden in het stedelijk gebied, vervolgens aan de rand ervan en pas daarna verder weg gelegen mogelijkheden in aansluiting op bestaande kernen. (Nabijheid)
2. Ontsluiting door stedelijk/stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer. (Bereikbaarheid)
3. Samenhang wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur.
4. Open ruimten vrijwaren van verstedelijking, mede ten behoeve van natuur, landschap, openluchtrecreatie en landbouw.
5. Uitvoerbaarheid:
 - financieel-economisch (zowel gelet op kosten voor de overheid als voor de individuele burger en voor het individuele bedrijf);
 - milieuhygiënisch (incl. bodem- en geluidsaspecten);
 - bestuurlijk/maatschappelijk.»

Bron: Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 6–7

De Vinac legde nog meer nadruk op het bundelingsbeleid in de stadsgewesten, «door het benutten van mogelijkheden om binnen de bestaande stad te bouwen (extra) te stimuleren maar ook door het bevorderen van dubbel en intensief ruimtegebruik en herstructurering van voormalige bedrijfsterreinen.»¹ Ten tijde van de Vinac klonken vanuit de Tweede Kamer echter ook twijfels over de compacte stad. Intensivering van stedelijke functies binnen de bestaande stad kan ook leiden tot kwaliteitsverlies, zo werd betoogd; ook ruimte binnen de stad is belangrijk. Met de Vinac deed, als een voorzet voor de toekomst, het begrip «complete stad» zijn intrede.²

Het bundelingsprincipe is een «generiek beleidsconcept», een basisprincipe dat doorwerkt in alle andere beleidsthema's. Dit geldt zeker voor de versterking van de Nederlandse concurrentiepositie. Ook intomende factoren van buitenaf, zoals een landelijk gebied dat tegenwicht kan bieden en een expliciet restrictief beleid, dragen bij aan stedelijke bundeling.

In deze paragraaf gaat het om het beleid dat expliciet is bedoeld om de verstedelijking in een bepaalde richting en naar een bepaald patroon te sturen. Het generieke bundelingsconcept krijgt in dit verstedelijkingsbeleid voornamelijk invulling op de schaal van het stadsgewest. Wij onderscheiden drie hoofdthema's:

- De bestaande stad en de openbare ruimte.
- Het ABC-locatiebeleid voor bedrijfsvestigingen en voorzieningen.
- De Vinex-woningbouwopgave.

3.3.2. Bestaande stad en openbare ruimte

De kwaliteiten van het bestaand stedelijk gebied en de woon- en werkmilieus binnen het stedelijk gebied komen aan de orde in het Vinex-hoofdstuk Dagelijkse Leefomgeving (DALO)-, vooral onder

¹ Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4.

² Nieuwe accenten die de complete stad met zich meebrengt zijn 1) een toenemend belang voor herstructurering en intensivering van de bestaande stad, waarbij open ruimten worden ontzien, 2) het vinden van een adequaat antwoord op het ontstaan van kris-kraspatronen in de functionele relaties tussen gebieden, en 3) een sterkere bescherming van het buitengebied en het verhogen van de weerstand van het buitengebied zelf door verhogen van de vitaliteit van de eigen functies ervan. Voor dit laatste element, zie Hoofdstuk 7.

«Stedelijk gebied» (nr. 1) en «Geleiding van de mobiliteit» (nr. 2).¹ Belangrijke instrumenten ter verbetering van de kwaliteit van het bestaand stedelijk gebied zijn ook te vinden in het ROP-hoofdstuk, zoals hiervoor uiteengezet.²

Onder de noemer stedelijke vernieuwing ligt het accent op de positieve punten en potenties van het stedelijk vestigingsmilieu, in plaats van op de stedelijke problemen die vaak in het beleid domineren. Ook hier is «versterking van het sterke» dus de invalshoek. Niet alleen de feitelijke situatie maar ook het imago van steden wordt van belang geacht voor de economische concurrentiepositie. Er is veel aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte, met name voor verbindingen tussen openbare ruimten, ontmoetingsplaatsen en de samenhang tussen gebieden binnen en buiten de stad.

Om de kwaliteiten van de steden op de langere termijn te garanderen worden verschillende strategieën ontwikkeld, gekoppeld aan verschillende typen gebieden. In *consolidatiegebieden* staan onderhoud en beheer centraal. *Stagnatiegebieden*, zoals een deel van de naoorlogse wijken, vragen om ingrijpende vernieuwing. In *expansiegebieden*, zoals binnensteden en stadsranden, is de ruimtelijke dynamiek zo groot dat deze slechts in goede banen hoeft te worden geleid door aanpassing van ruimtelijke structuren of het wegnemen van barrières.

3.10. Beeld van de openbare ruimte: Utrecht



Bron: Gemeente Utrecht

Hoewel het beleid voor de bestaande stad en de openbare ruimte veel gewicht krijgt, gaat het hier in feite om een primair gemeentelijke taak. Een belangrijk instrument van de rijksoverheid is de stadsvernieuwing, een invloed die echter niet over het ruimtelijke-orderingsspoor loopt. Resterende instrumenten zijn stimuleringsbeleid, eigen (bouw)projecten en voorbeeldprojecten.

Het Vinex-beleid voor de bestaande stad en de openbare ruimte was al vrijwel volledig geformuleerd in de eerste opzet van de VINO in 1988. Na het aantreden van een nieuw kabinet werd in 1989 in de Stellingnamebrief een verband gelegd met de doelen van de *sociale vernieuwing*, zoals de ruimtelijke keuzevrijheid van bevolkingsgroepen, met stadsvernieuwing

¹ De andere twee DALO-thema's, Zorgvuldig omgaan met grondstoffen, energie en afval en Landelijk gebied zijn van een andere orde.

² Zoals de aanwijzing van stedelijke knooppunten en sleutelprojecten.

en stedelijk beheer als aandachtspunten.¹ Maar dat was de laatste grote toevoeging. De vastgestelde Vinex-pkb (1993) wijkt nauwelijks af van de tekst zoals die al in 1989 is geschreven. Dit geldt ook voor de latere Vinac.

3.3.3. ABC-locaties voor bedrijven en voorzieningen

Nieuwbouw voor werken en wonen moest het streven naar compactheid niet ondermijnen maar versterken. Daarom was het voor de Vinex belangrijk dat de juiste functies in de juiste vorm op de juiste plek kwamen. Dit vereiste een ingenieus beleid plus instrumentarium. De Vinex koos hierbij afzonderlijke benaderingen voor werken en wonen.

Om de werkfunctie in de stad optimaal te lokaliseren, werd het «ABC-locatiebeleid» uitgewerkt.² Het richtte zich, anders dan het woningbouwbeleid, niet op het aanwijzen en realiseren van nieuwe locaties. In plaats hiervan werd gemikt op gedragsbeïnvloeding van individuele bedrijven; een ongebruikelijke benadering in de ruimtelijke ordening. Ter ondersteuning werden (bestaande en nieuwe) locaties geclassificeerd.

Het doel was selectieve mobiliteitsbeperking. De economische centra moesten bereikbaar blijven voor het goederenvervoer en het zakelijk personenverkeer, terwijl het woon-werkverkeer per auto werd beperkt. Om dit te bereiken werd een systeem uitgewerkt dat moest leiden tot «het juiste bedrijf op de juiste plaats». Behalve voor bedrijven gold het ook voor voorzieningen, zoals scholen en ziekenhuizen. Wat «juist» is, hangt in deze aanpak af van de verkeersbewegingen die een bedrijf of voorziening oproept, en van de aanwezigheid van infrastructuur en openbaar vervoer. Of, zoals het later werd genoemd, van het *mobilitetsprofiel* in relatie tot het *bereikbaarheidsprofiel*. Een bedrijf met veel werknemers of bezoekers hoort op een locatie die goed per openbaar vervoer bereikbaar is, terwijl een bedrijf met weinig personenverkeer en veel goederenvervoer bij voorkeur aan de snelweg moet zitten.

In eerste instantie werden alleen de locaties met hun bereikbaarheidsprofiel gecategoriseerd, naar drie typen:³

- A: «De openbaarvervoerlocaties: in de stadscentra, dichtbij het centrale station. In het algemeen minder goed bereikbaar met auto, met relatief beperkte parkeermogelijkheden.»
- B: «De gemengde openbaarvervoer/autolocaties: vaak dichtbij voorstadstations van NS, of bij andere knooppunten van hoogwaardig openbaar vervoer (metro, sneltram), en vaak een snelle aansluiting op knooppunten van het stedelijk en het hoofdwegennet, met goede parkeermogelijkheden.»
- C: «De autolocaties: aan de rand van de stad, met een directe aansluiting op het hoofdwegennet. In het algemeen minder goed bereikbaar met het openbaar vervoer.»

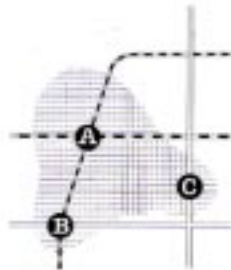
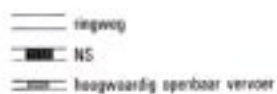
¹ Ministerie van VROM, *Stellingname Vierde Nota*. TK 1989–1990, 20 490 nr. 21, p. 17–20.

² En tevens overgenomen in het *Nationaal Milieubeleidsplan*. TK 1988–1989, nrs. 1–2 en het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*. TK 1988–1989, 20 922 nrs. 1–2.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 58.

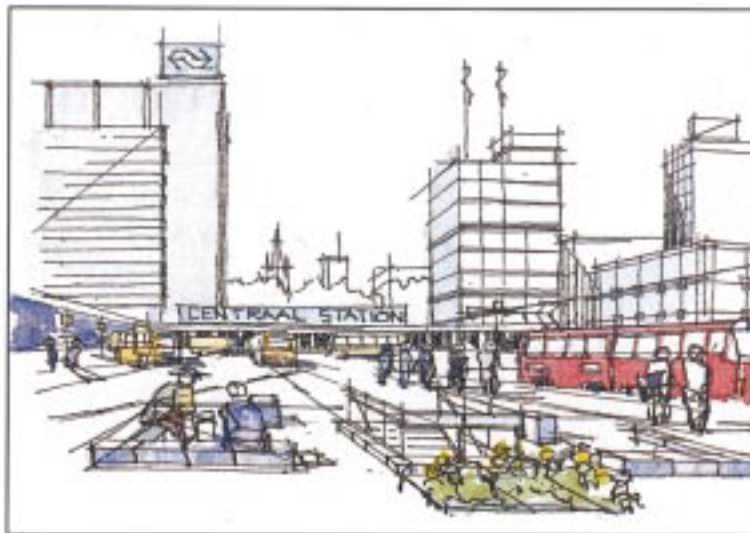
3.11. Bereikbaarheidsprofielen ABC-locaties

BEREIKBAARHEIDSPROFIEL VAN DE STEDELIJKE LOKATIES



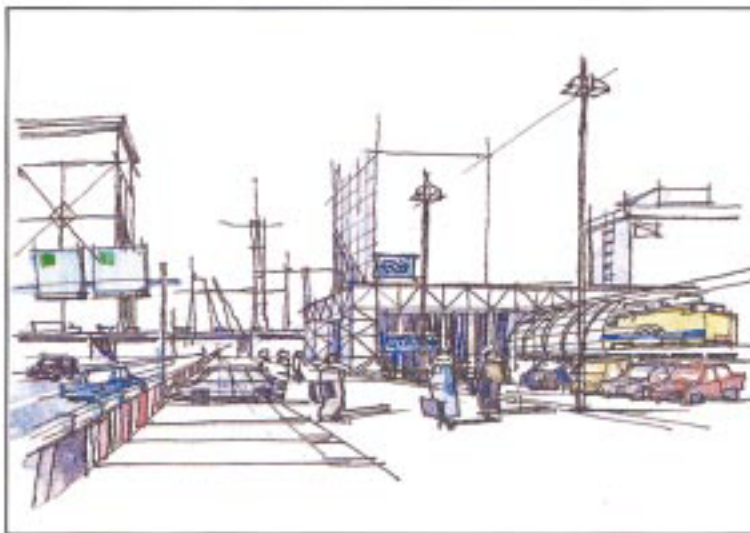
Type A

De openbaar-vervoerlocaties: in de stadscentra, dicht bij het centrale station. In het algemeen minder goed bereikbaar met auto, met relatief beperkte parkeermogelijkheden.



Type B

De gemengde openbaar-vervoer/autolocaties: vaak dicht bij voorstadstations van NS, of bij andere knooppunten van hoogwaardig openbaar vervoer (metro, sneltram), en vaak een snelle aansluiting op knooppunten van het stedelijk en het hoofdwegennet, met goede parkeermogelijkheden.



Type C

De autolocaties: aan de rand van de stad, met een directe aansluiting op het hoofdwegennet. In het algemeen minder goed bereikbaar met het openbaar vervoer.



Bron: VROM/RPD

Zo eenvoudig als het principe is, zo complex werd de uitwerking. Het beleid veronderstelde dat behalve bestaande en nieuwe bedrijfslocaties ook alle afzonderlijke bedrijven en voorzieningen konden worden geclassificeerd (mobiliteitsprofiel). Hiermee werd een omvangrijke taak geschapen, nog voordat de vraag aan de orde kwam hoe daadwerkelijk het juiste bedrijf op de juiste plek te krijgen.

Om de complexe klus te klaren, stelden de ministeries van VROM, EZ en V&W samen met IPO en VNG het werkdokument «Geleiding van de mobiliteit door een locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen» (1990) op, dat werd overgenomen in de Vinex. In het document waren de koppelingen vastgelegd tussen locatietypes en bedrijfstypes, oftewel tussen bereikbaarheidsprofielen en mobiliteitsprofielen. Verder bevatte het een overzicht van het instrumentarium en handreikingen om het ABC-beleid op regionaal of lokaal niveau te kunnen uitvoeren. Op regionaal niveau wordt het ABC-beleid veelal verwerkt in streekplan-uitwerkingen, stadsgewestelijke structuurplannen of Regionale Verkeer- en Vervoersplannen. Het rijk heeft in de Randstad het ABC-locatiebeleid ook betrokken in de Vinex-convenanten.

Concrete sturingsmogelijkheden voor mobiliteitsgeleiding werden gevonden in het flankerend parkeerbeleid. Voor A-locaties in de Randstad geldt de norm van één parkeerplaats per tien werknemers, voor B-locaties is dat 1 op 5 en voor C-locaties gelden geen parkeernormen. Buiten de Randstad is het dubbele toegestaan.

3.12. ABC-locatiebeleid: omschrijving van locaties

	Vierde Nota deel a (1988), toelichting (p. 58)	Werkdocument (1990) Bereikbaarheidsprofielen	Werkdocument (1990: 10) mobiliteitsprofielen	Bereikbaarheidsprofielen vier grote stadsgewesten (RPD ABC-Monitor 1998: B1)	Bereikbaarheidsprofielen voor de overige stadsgewesten (RPD ABC-Monitor 1998: B2)
A-locaties	De openbaarvervoerlocaties: in de stadscentra, dichtbij het centrale station. In het algemeen minder goed bereikbaar met auto, met relatief beperkte parkeer- mogelijkheden.	...optimaal door het openbaar vervoer ontsloten. Deze locaties liggen nabij het knooppunt van openbaar- vervoerrelijnen op agglomeratie- en nationaal niveau. De ontsluiting van de locatie voor het autoverkeer is van ondergeschikt belang, en behoort niet tot het pro- gramma van eisen van de locatie. Bij een A-locatie hoort een stringent parkeerbeleid om het gebruik van de auto in het dagelijkse woon- werkverkeer zoveel mogelijk te beperken.	- Arbeidsintensiteit < 40 m² per werknemer - Bezoekersintensiteit: dagelijkse stroom bezoekers, baliefuncties e.d. < 400 m² per bezoeker - < 20% van het personeel is afhankelijk van de auto - wegontsluiting voor goederenvervoer is nauwelijks belangrijk	... dient de locatie te voldoen aan één van de vier volgende criteria: (1) De locatie ligt op een afstand kleiner of gelijk aan 1200 meter van een Centraal Station. (2) De locatie dient binnen 300 meter van een bushalte gelegen te zijn en binnen 1800 meter van het Centraal Station. (3) De locatie dient binnen 300 meter van een sneltram/metrohalte gelegen te zijn en binnen 2000 meter van het Centraal Station. (4) De locatie dient binnen 300 meter van een tramhalte en binnen 1400 meter van het Centraal Station te liggen.	...dient de locatie binnen 800 meter van een intercity dan wel Centraal Station gelegen te zijn.
B-locaties	De gemengde openbaarvervoer/autolocaties: vaak dichtbij voorstadstations van NS, of bij andere knooppunten van hoogwaar- dig openbaar vervoer (metro, sneltram), en vaak een snelle aansluiting op knooppunten van het stedelijk en het hoofdwegennet, met goede parkeermogelijkheden.	... liggen op een knooppunt van openbaarvervoerrelijnen op stedelijk of stadsgewestelijk niveau. B-locaties liggen tevens aan een stedelijke hoofdweg of in de nabijheid van een afslag van een autosnelweg. Er is sprake van beperkingen van de parkeer- faciliteiten voor langparkeer- ders, afgestemd op het type bedrijven dat in aanmerking komt voor de vestiging op deze locaties.	- Arbeidsintensiteit 40–100 m² per werknemer - Bezoekersintensiteit: regelmatig contact met klanten of relaties die het bedrijf bezoeken; 100–300 m² per bezoeker - 20–30% van het personeel is afhankelijk van de auto - wegontsluiting voor goederenvervoer is mogelijk belangrijk	...dient de locatie te voldoen aan één van de volgende criteria: (1) Binnen 500 meter van een NS-station gelegen te zijn en binnen 500 meter van een OV-halte die aangedaan wordt door minimaal drie buslijnen met een dagfrequentie (7–19 uur) van 36. (2) Binnen 500 meter van een OV halte gelegen te zijn en binnen 2500 meter van de hoofdstation van het stadsgewest. In beide gevallen geldt ook dat de locatie op maximaal 2000 meter van een op- of afrit van een snelweg of 500 meter van een stedelijke hoofdweg gelegen dient te zijn.	

C-locaties	Vierde Nota deel a (1988), toelichting (p. 58)	Werkdokument (1990) Bereikbaarheidsprofielen	Werkdokument (1990: 10) mobiliteitsprofielen	Bereikbaarheidsprofielen vier grote stadsgewesten (RPD ABC-Monitor 1998: B1)	Bereikbaarheidsprofielen voor de overige stadsgewesten (RPD ABC-Monitor 1998: B2)
C-locaties	De autolocaties: aan de rand van de stad, met een directe aansluiting op het hoofdwegennet. In het algemeen minder goed bereikbaar met het openbaar vervoer.	...optimaal ontsloten over de weg en in de directe nabijheid van een afslag van de autosnelweg. Er zijn geen eisen met betrekking tot het openbaar vervoer. Wel kan door het stimuleren van collectief vervoer het gebruik van de auto in het woon- werkverkeer worden beperkt. De parkeerfaciliteiten zijn afgestemd op het type bedrijf dat in aanmerking komt voor vestiging op de locaties.	- Arbeidsintensiteit >100 m² per werknemer - Bezoekersintensiteit: incidenteel contact met klanten of relaties die het bedrijf bezoeken; > 300 m² per bezoeker - > 30% van het personeel is afhankelijk van de auto - wegontsluiting voor goederenvervoer is belangrijk	... dient de locatie binnen 2000 meter van een op- of afrit van een snelweg gelegen te zijn.	...dient de locatie binnen 2500 meter van een opof afrit van een snelweg gelegen te zijn.

3.3.4. De Vinex-woningbouwopgave

Ook voor woningbouw werden in de Vinex locaties gewogen. Hier lag juist wel de nadruk op het aanwijzen van concrete bouwlocaties van substantiële omvang. Geconstateerd werd dat er tot 2015 nog een aanzienlijke uitbreidingsbehoefte bestond, maar dat die op langere termijn zou afnemen. Op den duur verschuift dus het accent geleidelijk naar de aanpassing en het beheer van de bestaande voorraad, wat past binnen de toegenomen aandacht voor het bestaand stedelijk gebied.¹ Maar tot die tijd moest er gebouwd worden, en wel op de juiste plekken.

De keuze voor compacte verstedelijking diende drie doelen: het behoud van het sociaal-economische draagvlak van de stad, de beperking van de groei van het autoverkeer en de bescherming van de open ruimte. Nieuwbouw moest bij voorkeur binnen de bestaande stadsgrenzen plaatsvinden. Omdat daar echter niet genoeg ruimte was om de gehele berekende behoefte op te vangen, kwamen ook locaties grenzend aan de stad, en zelfs op afstand van de stad, in beeld. Aan de invulling van deze uitbreidingen, in termen van dichtheid en stedelijkheid, stelde de Vinex geen duidelijk geoperationaliseerde eisen.

De terugtrekkingstrend van de rijksoverheid is merkbaar in het streven naar een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt op stadsgewestelijke schaal. De «particuliere sector» moest meer dan ooit zelf zorgen dat het aanbod op de vraag aansloot. De verantwoordelijkheid van het rijk lag voortaan in het bijzonder bij de huisvesting van de lagere inkomensgroepen. Bij het zoeken naar nieuw evenwicht moest meer worden gekeken naar de mogelijkheden voor aanpassingen van de bestaande voorraad. De woningbouwopgave werd nader uitgewerkt in de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Voor de nieuwbouw op «Vinex-locaties» werd een nieuwe werkwijze voorgesteld, het zogenoemde onderhandelingsmodel. De gedachte was hierbij dat de rijksoverheid in onderhandelingen met lagere overheden het verstedelijkingsbeleid in hoofdlijnen vastlegt en daarbij de eigen doelen veiligstelt, waarna het rijk terugtreedt en de lagere overheden samen met marktpartijen de feitelijke uitvoering ter hand nemen.

Kwaliteitsbeeld

De uitgangspunten die de Vinex voor de woningbouw bevat, vormen samen het «kwaliteitsbeeld» van het verstedelijkingsbeleid.² De Vinex zelf hanteert het omvattende begrip «ruimtelijke kwaliteit».

Het gebruik van het begrip «kwaliteit» past in een bredere trend vanaf de jaren tachtig. Zo werd in het economisch herstelbeleid «kwaliteitsbevordering» als belangrijk wapen gezien. En in het kunstbeleid bleek «kwaliteit» een wervend, polemisch criterium. Op stedelijk niveau was er hernieuwde aandacht voor architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit. Ook «ruimtelijke kwaliteit» past in deze reeks. Dat de regering betekenis hechtte aan ruimtelijke kwaliteit kwam mede tot uitdrukking in de architectuurnota *Ruimte voor architectuur* (1992).

Het kwaliteitsbegrip maakte het mogelijk om hoge ambities los te koppelen van ideologische lading. In die zin was het een bindend, consensusvormend begrip, zeker wanneer het in gradaties van hoog en laag werd onderscheiden: wie kan er immers tegen hoge kwaliteit zijn? De keerzijde is dat het kwaliteitsbegrip weinig aanknopingspunten biedt voor

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 42–50.

² De term is te vinden in: Needham, B. e.a., *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. Analyse. Evaluatie VINO-VINEX*. Den Haag: RPD 1994.

wie exacte definities verlangt. Iedereen is voor kwaliteit maar iedereen kan er een eigen betekenis aan geven. Kwaliteit blijkt geen vaststaande, eenduidige norm maar eerder een voortdurende discussie, een zoektocht, een mentaliteit.

Op ruimtelijk gebied kon het kwaliteitsbegrip in grote lijnen worden uitgewerkt door terug te grijpen op het klassieke leerboek van de Romeinse architect Vitruvius. De eisen die hij circa 2000 jaar geleden aan een bouwwerk stelde – bruikbaarheid, schoonheid en degelijkheid – zijn in de Vinex terug te vinden als gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.¹ Maar dan nog bleef ruimtelijke kwaliteit «een moeilijk te omschrijven begrip (...) omdat er zoveel kanten aan zitten en het op diverse manieren benaderd kan worden.»² Deze ongrijpbaarheid van het kwaliteitsbegrip liet zeer veel speling tussen wat er feitelijk in de Vinex is vastgelegd, en de uiteenlopende interpretaties, verwachtingen, wensen en referentiebeelden.

De Vinex bevat geen afzonderlijke en herkenbare kwaliteitsparagraaf. Uit verspreide noties kan echter wel een globaal kwaliteitsbeeld worden gedestilleerd. Hierin kunnen we drie niveaus onderscheiden, in een volgorde waarin we steeds verder afdalen in «schaalniveau» en voortschrijden in de chronologie:

- Het algemene principe van bundeling.
- De locatiekeuze.
- De kwaliteit binnen de nieuwe wijken.

De *eerste laag* van het kwaliteitsbeeld wordt bepaald door het bundelingsprincipe zoals het eerder aan de orde is geweest. Dit bundelingsbeleid dient vier doelen, die tevens als criteria fungeren:³

- Het ondersteunen van het stedelijk draagvlak.
- Het beperken van de groei van de mobiliteit.
- Het situeren van woningen, werkgelegenheid en voorzieningen op zodanige afstand dat de bereikbaarheid met fiets en openbaar vervoer optimaal is.
- Het beperken van de verstedelijking van het landelijk gebied.

De kwantitatieve woningbouwopgave komt hier in een kwalitatief licht te staan. De regering wilde een «evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, op de schaal van het stadsgewest» verwezenlijken.⁴ Nieuwbouw in combinatie met herstructurering werd gezien als een middel om negatieve effecten als leegstand, ondoelmatig gebruik, aantasting van kwaliteit en leefbaarheid en extra ruimtebeslag te voorkomen. Hoeveel woningen hiervoor nodig waren, was onderwerp van aanvankelijk sterk fluctuerende schattingen, tot aan twee miljoen stuks toe. In de Vinex werd een uitbreidingsbehoefte van de woningvoorraad vastgesteld van 835 000 woningen tussen 1995 en 2015. Voor de periode 1995–2005 waarop Vinex zich primair richt, ging het om 635 000 stuks. Omdat er in die periode ook 120 000 woningen worden gesloopt en vervangen, bedroeg de totale bouwopgave in de eerste tienjaarsperiode dus 755 000 woningen.

Deze cijfers werden de basis voor convenanten met de provincies en de kaderwetgebieden.⁵ Hierin stonden ook afspraken over de verhouding tussen marktsector en sociale sector op nieuwbouwlocaties – 50/50 in bestaand stedelijk gebied, 70/30 op uitleglocaties –, over investeringen in infrastructuur, bodemsanering, werklocaties en groen, en over de controletaak van de Rijksplanologische Commissie bij de voortgang.⁶ In

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 5.

² Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Naar ruimtelijke kwaliteit. Uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van de Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: SDU 1990, p. 13.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 6.

⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 12.

⁵ Met de *Kaderwet Bestuur in Verandering* (1994) werd nauwere bestuurlijke samenwerking op (stads)regionaal niveau mogelijk gemaakt. Een aantal stadsgewesten werd aangewezen als kaderwetgebied, vooruitlopend op definitieve bestuurlijke vormen zoals die van de stadsprovincie. Het gaat om: Stads-
gewest Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stads-
gewest Haaglanden, Regio Utrecht, Regio
Eindhoven, Kaderwetgebied Arnhem-
Nijmegen (KAN), Stads-
gewest Twente.

⁶ De meest recente gegevens staan in *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999. Jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995 2005*. Den Haag: VROM 1999.

de Vinac zijn voor de periode 2005–2010 aanvullende afspraken gemaakt, met daarin meer aandacht voor werklocaties.

3.13. Overzicht netto bouwprogramma periode 1995–2005 (afgeronde aantallen)

Vinex programma 1995–2005	Binnenstedelijk	Uitleg	Totaal
Kaderwetgebieden	101 000	194 220	295 220
Overige stadsgewesten	69 780	90 350	160 130
Subtotaal convenanten	170 780	284 570	455 350
Programma niet-Vinex			180 650
Uitbreidingsprogramma totaal			635 000

Bron: voortgangsbrief 1999, DGVH

Op de *tweede laag*, die van de locatiekeuze, gelden vijf toetsingscriteria, waarvan twee maatgevend zijn geweest bij de locatiekeuze:¹

- Nabijheid: de ligging ten opzichte van het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde eerst het benutten van mogelijkheden in het stedelijk gebied, vervolgens aan de rand ervan en pas daarna verder weg, maar ook dan in aansluiting op bestaande kernen.
- Bereikbaarheid: de ontsluiting door stedelijk of stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer.

De *derde laag* in het kwaliteitsbeeld is de kwaliteit van en binnen de nieuwe wijken: de kwaliteit van woning en woonomgeving, oftewel de dagelijkse leefomgeving. Dit is gaandeweg uitgegroeid tot een van de belangrijkste discussie- en kritiekpunten. De Vinex zelf biedt echter geen eenduidige, overzichtelijke set criteria. Wel kunnen deze noties uit de nota worden verzameld:

- In algemene zin golden de drie Vitruviaanse kwaliteitsaspecten, gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.²
- Ook werden vijf «veilig te stellen basiswaarden» voor de dagelijkse leefomgeving benoemd, die voornamelijk negatief zijn geformuleerd: geen verval, geen vervuiling, geen sociale onveiligheid, geen onvrijwillig ruimtelijk isolement, geen ruimtelijke eenvormigheid.³
- Voorts moet er een gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad binnen de stadsgewesten komen, naar prijsklasse en grootteklasse.⁴
- Het lijkt tenslotte voor de hand te liggen dat de eisen op de eerste en tweede laag ook in de inrichting van de Vinex-wijken moeten doorwerken, ook al stelt de Vinex deze eis niet met zo veel woorden. Het betreft dan algemene eisen van compacte stedelijkheid en intensief grondgebruik, maar bijvoorbeeld ook de aanvullende locatiecriteriën (naast nabijheid en bereikbaarheid) zoals het streven naar «samenhang wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur».⁵

Het formele Vinex-beleid gaf dus wel indicaties maar geen scherp beeld van de beoogde kwaliteiten in de dagelijkse leefomgeving. Afgaande op de discussies in de vakwereld bestonden voor de opgaven in bestaand stedelijk gebied enigszins uitgewerkte kwaliteitsbeelden en referentiebeelden. Voor de buitenstedelijke woningbouwlocaties was dit veel minder het geval. De meeste aandacht ging uit naar uitvoerings- en kwantitatieve vraagstukken.⁶

Het kwaliteitsbeeld van het rijk werd pas vanaf 1994 iets scherper dankzij het project *Kwaliteit op locatie*. Voor het eerst wordt de filosofie van de

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 6–7. De overige criteria zijn: Samenhang wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur; Open ruimten vrijwaren van verstedelijking; Uitvoerbaarheid (financieel-economisch, milieuhygiënisch, bestuurlijk/maatschappelijk).

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 5.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p.11.

⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 7.

⁵ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 7.

⁶ Zie *Stedebouw en Volkshuisvesting* 1993–3 (Themanummer, Commentaren op Trendrapport en Trendbrief).

compacte stad nader uitgewerkt. Het probleem van de operationalisering werd hierin onderkend: «Iedereen onderschrijft weliswaar de noodzaak van kwaliteit bij de ontwikkeling van locaties, echter bij de concretisering blijken de opvattingen uiteen te lopen. De verklaring is dat één uniform geldende definitie die tevens concreet is, niet gegeven kan worden. Toch blijft het een uiterst belangrijke vraag hoe je een proces van locatie-ontwikkeling moet aansturen indien je geen toetsbare kwalitatieve set van uitgangspunten hebt.»¹

Het project is niet bedoeld om extra criteria te stellen, maar om de kennisuitwisseling tussen alle betrokkenen te verbeteren. In de kwaliteitsbenadering wordt met nadruk het begrip «kwaliteit integraal» geïntroduceerd.² Duidelijk is dat het kwaliteitsstreven zich op veel meer richt dan op de afzonderlijke woningen alleen.³ Het werkboek noemt dertien thema's «die gerelateerd zijn aan de integrale toepassing van het kwaliteitsbegrip».⁴ De vier hoofdthema's plus het verbijzonderde slotthema zijn:

1. «Nieuwe stedelijkheid – is die te maken? – functiemenging, in het bijzonder ruimte voor economische activiteiten, hoge dichtheden, heterogeniteit, duurzaamheid en toch marktconform bouwen.
2. De relatie van de locaties aan de stadsrand met het bestaande stedelijke gebied stedenbouwkundige/infrastructuurle hechting, effecten van bouwprogramma's op de spreiding van de bevolking (doorstro-ming).
3. Organisatie van ruimtelijke en woonkwaliteit gedeeld opdrachtgever-schap, kwaliteitsbewaking tijdens planproces, relatie met publiek-private samenwerkingsvormen, financiële vormgeving en grondbeleid.
4. Differentiatie van de rijksregeling.»

Een aparte vermelding krijgt het thema:

«De cultuur van de nieuwe stedelijkheid – kunst, literatuur, muziek en ambities en utopieën.» Hiervoor wordt expliciet als reden genoemd dat «de stadsontwikkeling als culturele activiteit (zou) moeten worden beschouwd».⁵

Pas aan het einde van de jaren negentig, in de Vinac, krijgt deze laag van het kwaliteitsbeeld een formele weerslag in de de pkb-tekst. De oorspronkelijke formulering («Bij het veiligstellen van basiswaarden moeten burgers en overheid (...) er zorg voor dragen dat (...) steden, dorpen en landschappen niet eenvormig worden en dat de historisch gegroeide situatie, inclusief archeologische waarden, niet onherkenbaar wordt en dat deze in geval van versterking ten minste gedocumenteerd wordt») krijgt de toevoeging: «Daarom dient vanaf het begin van het ruimtelijk planproces de cultuurhistorische kwaliteit, in de vorm van historische (steden)bouwkunde, archeologie en historisch-landschappelijke elementen en structuren, integraal en herkenbaar in de planontwikkeling en besluitvorming te worden betrokken. In het algemeen dient architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit te worden nagestreefd.»⁶

Onderhandelingsmodel

De manier waarop het rijk de uitvoering van het Vinex beleid wil bereiken wordt wel het onderhandelingsmodel genoemd.⁷ Dit bestaat uit twee fasen. In de eerste fase onderhandelt het rijk met de lagere bestuurslagen – provincies of kaderwetgebieden en gemeenten – over de te bouwen aantallen en de locatiekeuze. De afspraken worden vastgelegd in Vinex-uitvoeringsconvenanten. In de tweede ronde verplaatst het spel zich naar het lokale niveau. Gemeenten en marktpartijen onderhandelen over daadwerkelijke locatieontwikkeling. Het rijk heeft in deze fase geen actieve, directe bemoeienis meer.

¹ Ministerie van VROM, *Kwaliteit op locatie. Werkboek voor de uitwisseling van kennis en ervaring*. 1994, p. 7. Zie ook: Poll, W. van de, *Vinex structuurvisies. Stemmingen en koersen*. Den Haag: NIROV 1994.

² Ministerie van VROM, *Kwaliteit op locatie. Werkboek voor de uitwisseling van kennis en ervaring*. 1994, p. 9.

³ Volgens onderzoeksbureau Regioplan Stad en Land wordt de discussie over de kwaliteit van Vinex voor een belangrijk deel gevoerd vanuit een nauwe invulling van het kwaliteitsbegrip. Een invulling die zich beperkt tot de kenmerken van de Vinex-woning. Zie: *Vinex onder vuur. Pro en contra een nieuw ruimtelijk beleid. Eindrapport*. Amsterdam 1998.

⁴ Ministerie van VROM, *Kwaliteit op locatie. Werkboek voor de uitwisseling van kennis en ervaring*. 1994, p. 11–12.

⁵ De overige thema's zijn: geïntegreerde planvorming, hoogwaardig openbaar vervoer, stadsgewest als integratiekader, betaalbare woonkwaliteit, op zoek naar regio-specifieke stedenbouw en architectuur, hoogbouw en ondergronds bouwen, de groene stad, energietische dimensies van stedelijke gebieden.

⁶ Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4.

⁷ Needham, B. e.a., *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. Analyse. Evaluatie VINO-VINEX*. Den Haag: RPD 1994.

3.14. Kwaliteitsaspecten Vinex-locaties, uit «Kwaliteit op locatie»

KWALITEITSASPECTEN		Wat is het huidige, gebruikelijke niveau?	Wat is het gewenste niveau?	Hoe belangrijk is dit thema?
		-- - 0 + ++	-- - 0 + ++	-- - 0 + ++
Proces				
1	Stadsgewest als integratiekader	☐	☒	☒
2	Proceskwaliteit	☐	☒	☒
Samenhang				
3	Funciemenging	☐	☒	☒
4	Pluriformiteit	☒	☒	☒
5	Openbare ruimte	☐	☒	☒
6	Mobiliteit	☐	☒	☒
Hoogwaardigheid				
7	Vraagkant woningbouw	☐	☒	☒
8	Vraagkant utiliteitsbouw	☐	☒	☒
9	Sociale veiligheid	☐	☒	☒
10	Dichtheid	☐	☒	☒
11	Flexibiliteit	☒	☒	☒
12	Identiteit	☒	☒	☒
Duurzaamheid				
13	Natuur in de stad	☒	☒	☒
14	Water	☐	☒	☒
15	Bodemkwaliteit	☐	☒	☒
16	Afval	☐	☒	☒
17	Grondstoffen en materialen	☒	☒	☒
18	Energie	☐	☒	☒
19	Hinder	☐	☒	☒
20	Lange gebruiks-/ levensduur	☐	☒	☒
21	Lucht	☐	☒	☒

Bron: VROM/RPD

Met dit model wilde de rijksoverheid een einde maken aan haar gedetailleerde betrokkenheid bij de feitelijke locatieontwikkeling, terwijl ze toch garanties wilde dat de uitvoerende partijen haar kwaliteitsambities zouden overnemen. Uit het onderhandelingsmodel klinkt de noodzaak door van afstemming van de besluitvorming van bestuurlijke partijen onderling, en van het delen van de lasten en lusten van de verstedelijking tussen overheid en markt. Ook steunt het model sterk op de keuze voor het stadsgewestelijk niveau, vanuit de verwachting dat afweging op dit niveau de ruimtelijke kwaliteit ten goede komt.

3.4. Landelijk gebied

3.4.1. Inleiding: het landelijk territorium

De ruimtelijke ordening heeft vanouds een overwegend stedelijke oriëntatie. Nog altijd is herkenbaar dat ze, zoals de WRR opmerkt, «is voortgekomen uit het streven de verstedelijking in goede banen te leiden».¹ Vanuit dit perspectief was «open houden» de primaire ruimtelijke-ordeningsdoelstelling voor het landelijk gebied. Hoe deze openheid werd ingevuld behoorde tot het (beleids)territorium van het landbouwdepartement, dat overigens ook geen verregaande bemoeienis van de RPD zou accepteren.²

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de Regering nr.53). Den Haag: SDU 1998, p. 7.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de Regering nr.53). Den Haag: SDU 1998, p. 48. Volgens de WRR is dit zelfs in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) terug te vinden.

In het verstandshuwelijk met de landbouwsector richtte de ruimtelijke ordening zich voornamelijk op de meest «stedelijke» functies in het landelijk gebied, zoals recreatie en natuurbeleving. Dit was ook het geval in het zoneringsbeleid uit de *Nota Landelijke Gebieden* uit 1977, waarin was aangegeven hoe landbouw en natuur moesten worden gescheiden of verweven. Daartoe waren vier «zones» onderscheiden, A, B, C en D genaamd.

Het zag er aanvankelijk naar uit dat het zoneringsbeleid in de VINO zou worden gehandhaafd. In 1988 zag de regering «geen aanleiding de uitgangspunten die zijn neergelegd in de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden, te verlaten. De zonering biedt nog steeds een goede hoofdlijn voor het behouden en versterken van de verscheidenheid in het landelijk gebied.»¹

Dit veranderde in de volgende jaren. Aanleidingen waren zowel de ruimtelijk-economische ontwikkelingen, als de kritiek op het zoneringsbeleid. Ten eerste was dit beleid uitsluitend gebaseerd op ruimtelijke menging van landbouw en natuur, zonder rekening te houden met de water- en milieucomponent. Ten tweede was het te zeer gericht op de status quo en te weinig richtinggevend voor nieuwe ontwikkelingen. Ten derde bleek het onvoldoende geconcretiseerd en onvoldoende doorgevoerd.² Bovendien verscheen een nieuwe generatie nota's waaruit een groeiende aandacht voor milieukwaliteit bleek: het Nationaal Milieubeleidsplan (1988), de Derde Nota Waterhuishouding (1989) met zijn watersysteembenadering, en het Natuurbeleidsplan (1989) met de ecologische hoofdstructuur (EHS).

De Stellingnamebrief (1989) sprak de behoefte uit aan een nieuw integraal beleid. Een team van experts kreeg opdracht om in hoog tempo een nieuw concept te ontwerpen, met de watersysteembenadering als drager. In plaats van passieve «zones» moesten er actieve, ontwikkelingsgerichte «koersen» komen. Zo kon korte tijd later in de Vinex het «koersenbeleid» worden geïntroduceerd.³

Het koersenbeleid was de belangrijkste, maar niet de enige Vinex-component voor het landelijk gebied. Wij onderscheiden deze vier:

- Het koersenbeleid. Per regio wordt een ontwikkelingsrichting of «koers» gekozen, en zo komt over het gehele Nederlandse grondgebied een bonte deken van koerskleuren te liggen.
- Het HAV-beleid voor actieve Handhaving, Aanpassing en Vernieuwing in HAV-gebieden. Dit al wat oudere beleid wordt voortgezet als verbijzondering van het koersenbeleid. Het geldt in 27 gebieden die als gevolg van veranderingen in de landbouw bijzondere aandacht verdienen.
- Het beleid voor de leefbaarheid op het platteland. Dit beleid voor de dagelijkse leefomgeving doorsnijdt de vorige categorieën: het gaat om de leefbaarheid van alle kernen, ongeacht de koerskleur of de voorgestelde veranderingsstrategie.
- Het ROM-gebiedenbeleid. Dit geldt in elf gebieden waar de relatie tussen ruimtelijke en milieudoelstellingen complex is, waarvan acht voor gebieden met een landelijk karakter. Het rijk stelt hier een integraal, gebiedsgericht beleid voor. Met name de voorgestelde, vernieuwende aanpak is kenmerkend. Het ROM-beleid komt daarom uitvoerig aan de orde in Hoofdstuk 8.

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1988–1989, 20 490 nrs. 9–10, p. 71.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 64.

³ Overigens viel deze nieuwe benadering vanuit de ruimtelijke ordening samen met een koerswijzing van het ministerie van LNV. Daarin was naast het traditionele landbouwbeleid meer aandacht voor natuur, bos, landschap, blijktens onder meer het Natuurbeleidsplan (1990), de Nota Landschap (1992) en later de Visie Stadslandschappen (1995).

3.4.2. Koersenbeleid

Het koersenbeleid, heeft als doel «het duurzaam handhaven en/of ontwikkelen van de ruimtelijke kwaliteit van de landelijke gebieden».¹ In het DALO-hoofdstuk wordt duidelijk dat het koersenbeleid dient om landbouwbelangen tegen andere waarden, zoals recreatie en natuurontwikkeling, te kunnen afwegen. En dat niet op een defensieve, passieve manier zoals in het tot dan toe gehanteerde zoneringsbeleid, maar dynamisch en gericht op sturing en ontwikkeling op langere termijn. Het rijk wilde meer richtinggevend beleid kunnen voeren en de sturingsmogelijkheden vergroten.²

Uitgangspunt van het koersenbeleid is een landsdekkende aanpak om de veranderingen in het landelijk gebied te geleiden. In de koersbepaling werden water, natuur en milieu geïntegreerd. De gebiedsgrenzen werden bepaald op basis van de watersystemen van diep grondwater, en de toedeling van de koersen was gebaseerd op de geografische en geomorfologische verschillen.³ Tegelijkertijd vermeldt de Vinex echter: «Uitgangspunt van het koersenbeleid is de ecologische hoofdstructuur zoals vastgelegd in het Natuurbeleidsplan.»⁴

Hoe dan ook, de koersbepaling was geen resultante van overleg of onderhandeling. Per koersgebied werd de na te streven milieukwaliteit aangegeven, met randvoorwaarden aan ontwikkelingsmogelijkheden. Dit resulteert per gebied in een voorkeur, waarbij uit vier koersen kon worden gekozen:

- Groen: ecologische kwaliteiten richtinggevend.
- Geel: agrarische productiefuncties richtinggevend.
- Blauw: specifieke regionale kwaliteiten richtinggevend.
- Bruin: mozaïekpatroon van landbouw en andere functies.

Het koersenbeleid is naderhand, in evaluaties, wel in drie doelstellingen gesplitst: de ontwikkelingsgerichtheid, de integratie van ruimte, water en milieu, en de uiteindelijke koerstoeckenning. De eerste twee zouden een strategisch, de derde een operationeel karakter hebben. In de pkb-tekst zijn de eerste twee elementen echter niet als afzonderlijke beleidsdoelen terug te vinden. Wel worden ze aangehaald als motivaties voor de koersentoeckenning.

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993 p. 6.

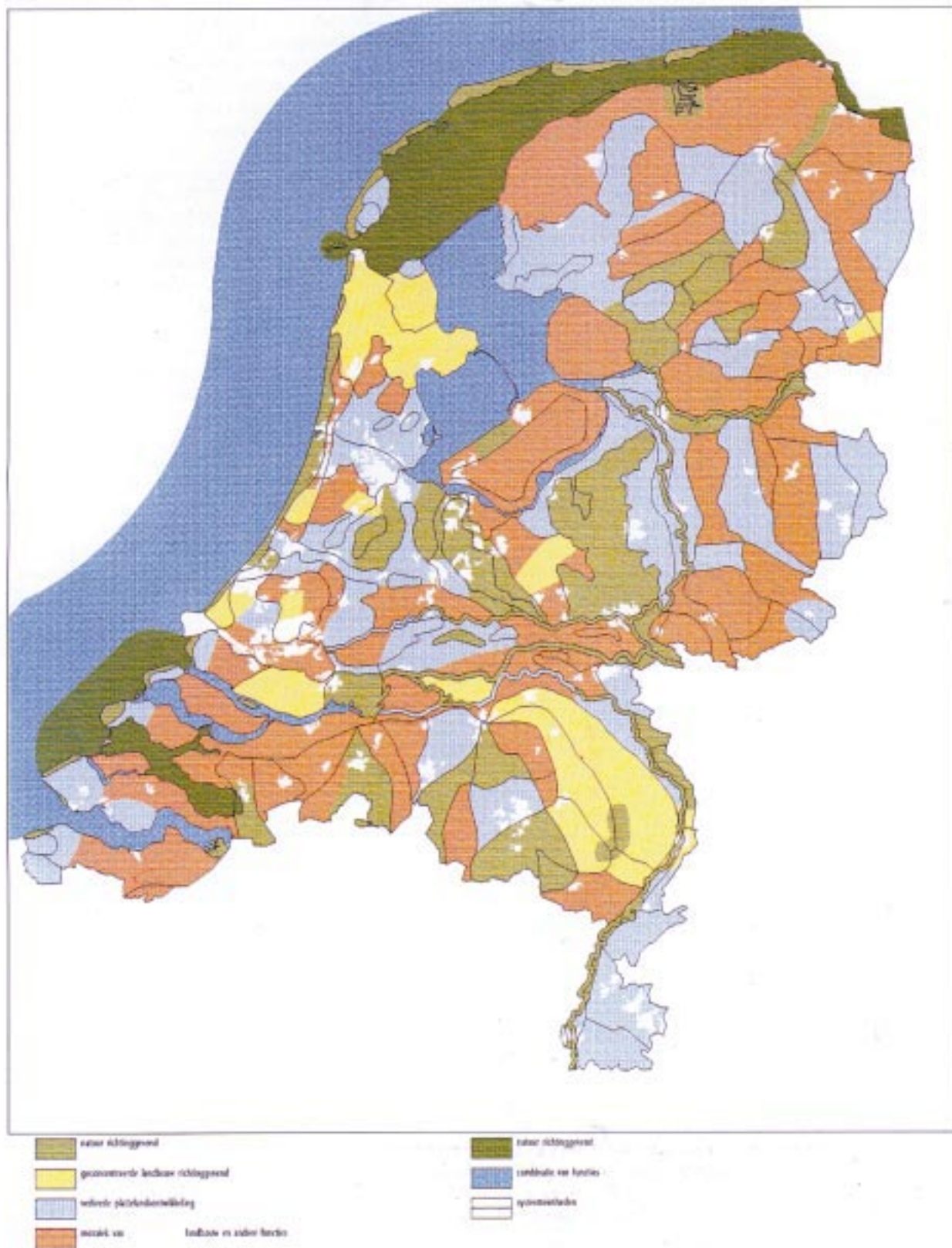
² Driessen, P. P. J., M. A. de Lange en P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie*. Den Haag: RPD 1995.

³ De gegevens en de methodiek die gebruikt zijn voor de koersbepaling zijn afkomstig uit het rapport *Platteland op weg naar 2015*, uitgebracht door de RPD in 1990. Daaraan voorafgaand is een verkenning verricht naar ruimtelijke ontwikkelingen en perspectieven, waarover is gerapporteerd in *Multiplex, een bouwsteen voor zonering van de landelijke ruimte* (1990).

⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 22.

3.15. Koersenkaart

KOERS 2015



Bron: VROM/RPD

3.16. Koersenbeleid

Koers	Richtinggevende factor	Ontwikkelingsbeeld
GROEN	Ecologische kwaliteiten	Ontwikkeling natuurlijke ecosystemen en herstel ecologische relaties
GEEL	Agrarische productiefuncties, geconcentreerd in regionale complexen	Optimale ontwikkeling agrarische productierichtingen, in verband met concentratie van kennis, kapitaal en afzetstructuur. Bijvoorbeeld (glas)tuinbouw, boomkwekerij, bloembollen, intensieve veehouderij
BLAUW	Specifieke regionale kwaliteiten	Nadruk op economisch interessante combinaties van agrarische productie met bepaalde vormen van recreatie en toerisme, natuurbeheer, bosbouw, landschapsbeheer en watervoorziening (verbrede plattelandontwikkeling)
BRUIN	Mozaïekpatroon van landbouw en andere functies	Optimale ontwikkeling van grondgebonden landbouw en andere functies in grotere eenheden, waarbij landbouw overheersend is

Tabel ontleend aan: Katteler, H. en M. Borghouts, *Landelijk gebied op koers. Een evaluatie van planstudies in de proefgebieden Koersbepaling*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1994, p. 6

Het koersenbeleid moest volgens de Vinex-pkb «richtinggevend doorwerken» in de overige beleidsnota's van het rijk: Structuurschema landbouw, natuur en openluchtrecreatie (het latere Structuurschema Groene Ruimte); Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening; Structuurschema elektriciteitsvoorziening; Structuurschema militaire terreinen. Ook provincies en gemeenten moesten meewerken. Hen werd gevraagd om «voor het gehele oppervlak van het landelijk gebied in hun streek- en bestemmingsplannen koersen te kiezen die passen in de in deze pkb uitgezette koersbepaling, zulks na een op hun bestuurlijke niveau passende afweging van alle daarbij betrokken belangen.»¹ Het rijk initieerde Voorbeeldplannen en Proefgebieden Koersbepaling.

3.17. Proefgebieden Koersbepaling

Als Proefgebied Koersbepaling zijn aangewezen:

- Blauwe Zone (Friesland): blauwe koers
- IJsselvallei (Overijssel/Gelderland): blauwe koers
- Bufferzone Oostelijke Mijnstreek (Limburg): blauwe koers
- Twente/Achterhoek (Overijssel/Gelderland): bruine/blauwe koers
- Kop van Schouwen (Zeeland): groene/blauwe koers
- NW-kwadrant Noordoostpolder (Flevoland): bruine koers
- Oldambt (Groningen): bruine koers
- De Venen (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland): groene koers
- Zuidelijke Bollenstreek (Zuid-Holland): gele koers

Tabel ontleend aan: Katteler, H. en M. Borghouts, *Landelijk gebied op koers. Een evaluatie van planstudies in de proefgebieden Koersbepaling*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1994, p. 3

3.4.3. Handhaving, aanpassing en vernieuwing

Het rijk kende in de Vinex aan sommige gebieden een bijzondere betekenis toe «in verband met hun rol in de ontwikkeling van de nationale

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993 p. 26.

ruimtelijke hoofdstructuur».¹ In deze zogenoemde HAV-gebieden achtte de regering actieve handhaving, aanpassing en vernieuwing van de ruimtelijke structuur geboden. Dit voornemen was al in de pkb-tekst van de VINO opgenomen,² in de Vinex werd het beleid een onderdeel van het koersenbeleid.³

De Vinex onderscheidt 27 HAV-gebieden van uiteenlopende aard. Per gebied werd in het overzicht «prioriteitsgebieden ruimtelijke hoofdstructuur» een veranderingsstrategie gekozen.⁴ Het gaat om:

- Actieve handhaving van ruimtelijke structuren voor delen van het zandgebied.
- Actieve aanpassing van ruimtelijke structuren voor delen van het veenweidegebied met het oog op versterking van de agrarische, ecologische en toeristisch-recreatieve kwaliteiten en delen van het zandgebied.
- Actieve vernieuwing van ruimtelijke structuren voor delen van Westelijk Nederland en het zandgebied met het oog op nieuwe landbouwontwikkelingen en/of kansrijke natuurontwikkeling.

De Koersbepaling Landelijke Gebieden, inclusief het HAV-beleid, bleef in de Vinac-pkb ongewijzigd gehandhaafd.

3.18. HAV-gebieden

H = Handhaving:

Voormalige zone-D gebieden

1. Duinen
2. Utrechtse Heuvelrug
3. Veluwe

Kleinschalige landschappen in beekdallandschappen in:

4. Het noorden
5. Twente
6. Achterhoek
7. Zuid-Limburg

Grote wateren:

8. Waddenzee
9. Oosterschelde
10. Voordelta

A = Aanpassing:

Veenweidegebieden in het westen:

11. Groene Hart
12. Waterland e.o.

Veenweidegebieden in het noorden:

13. ZW-Friesland
14. NW-Overijssel
15. Randzone Veluwemeer
16. Randzone langs duinen Zeeland en Goeree
17. Stedelijke invloedssfeer in de Randstad
18. Uiterwaarden grote rivieren en aansluitende binnendijkse gronden
19. Noordoost-Drenthe

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 93.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1988–1989, 20 490 nrs. 9–10, p. 18–19.

³ Zie de toelichting in Vinex deel I, Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 94–95.

⁴ Ook Handhaving is een veranderingsstrategie. Inspanningen zijn in die gevallen gericht op herstel en versterking.

- 20. Zuidwest-Drenthe
- 21. Midden-Brabant
- 22. IJsselmeer

V = Vernieuwing:

- 23. De Ronde Venen en Nieuwkoopse Plassen (Groene Hart)
- 24. Driehoek Zoetermeer-Gouda-Rotterdam
- 25. Gelderse Poort
- 26. Peel en omgeving
- 27. Gelderse Vallei

Bron:, Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 95, schema «Prioriteitsgebieden ruimtelijke hoofdstructuur»

3.4.4. Leefbaar platteland

Het beleid voor de leefbaarheid op het platteland valt in de Vinex onder de beleidskeuzen voor de dagelijkse leefomgeving (DALO). De regering wil verbetering van de leefbaarheid, juist daar waar de effecten merkbaar zijn van teruglopende (agrarische) werkgelegenheid, een afnemende bevolking en slechtere bereikbaarheid van dagelijkse voorzieningen. Verbetering moet vooral uit lokale initiatieven ontstaan, maar het rijk wil deze initiatieven stimuleren en hoopt dat zo nieuwe, alternatieve economische bronnen kunnen worden aangeboord. «Het perspectief richt zich op ondersteuning van de economische ontwikkeling en een zekere concentratie van voorzieningen in combinatie met aanvullende maatregelen om de voorzieningen bereikbaar te houden.»¹ Het beleid heeft een duidelijke sociale component en gaat in op de problematiek van de scholen in kleine kernen, veiligheid, openbaar vervoer en woonomgeving.

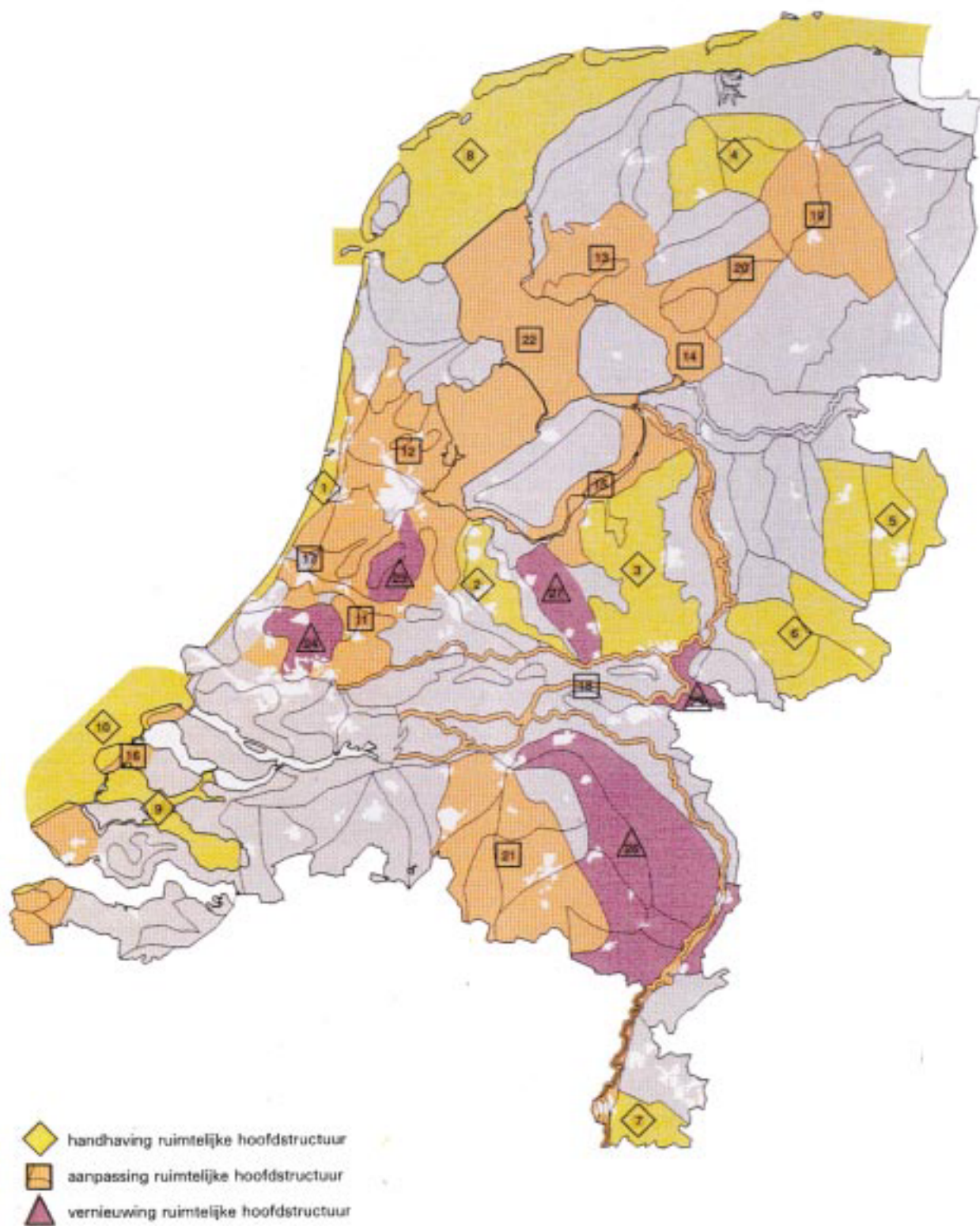
Nieuw in de Vinex is dat de problematiek in de kleine kernen niet langer wordt gezien als een lokaal vraagstuk, maar als een vraagstuk dat speelt op regionaal niveau en dat daarom een regionale aanpak vereist. Het rijk stimuleert provincies en gemeenten tot het maken van regionale ontwikkelingsplannen, samen met vertegenwoordigers van bevolking en bedrijfsleven. Zes gebieden kregen extra aandacht van het rijk. Eén hiervan, het grensgebied NO-Friesland/NW-Groningen, werd aangewezen als voorbeeldgebied, wat inhield dat het rijk actief wilde meewerken aan een regionaal ontwikkelingsplan.

Extra geld voor onderzoek, planvorming en voor uitvoeringsprojecten kwam van de ministeries van WVC en VROM. Een landelijk coördinatiepunt bij WVC en VROM droeg zorg voor ondersteuning van de beleidsontwikkeling, verdeling van de beschikbare middelen en uitwisseling van ervaringen tussen gebieden. Voorts werd een interdepartementale Werkgroep Leefbaarheid platteland aangekondigd met een link naar de sociale vernieuwing.²

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993 p. 22.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993 p. 28.

STRATEGIE KOERSVERANDERING



Bron: VROM/RPD

Bij het aantreden van het «parse» kabinet in 1994 kreeg «plattelandsvernieuwing» een plaats in het regeerakkoord en op de beleidsagenda van VROM en LNV. Er wordt onder verstaan: «het proces van integratie en diversificatie van functies, waarbij het nut van de gehele ruimte wordt geoptimaliseerd.»¹

3.20. Aandachtsgebieden leefbaarheid platteland

Zes gebieden kregen extra aandacht van het rijk in het kader van het leefbaarheidsbeleid voor het platteland:

- grensgebied NO-Friesland/NW-Groningen
- Oldambt
- Oostermoergebied
- NW-Friesland
- Kop van Noord-Holland
- Zeeuwsch-Vlaanderen

Bron: Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2

3.5. Geleding stad en land

3.5.1. Inleiding: open ruimte en dubbele bescherming

Voor de stedelijke en landelijke gebieden worden veelal afzonderlijke beleidsvormen ontwikkeld, zoals hiervoor uiteengezet. Daar waar ze elkaar problematisch raken, ligt een bijzondere opgave voor de ruimtelijke ordening. Zij waakt over een zo mogelijk bewust gekozen en beheerste geleding van stad en land. In de praktijk gaat het vooral om beheersing van de voortgaande verstedelijking. Het is een dubbele beschermingsactie: de stad wordt beschermd tegen te sterke «verdunning» door suburbanisatie, en het landelijk gebied tegen oprukkende verstedelijking. Heldere, duidelijk waarneembare contrasten tussen stad en land hebben doorgaans de voorkeur boven diffuse, vervloeiende overgangen.

Het geledingsbeleid is een generiek beleid: het geldt in beginsel overal in Nederland waar stad en land op gespannen voet staan. Het is in de praktijk niet overal even intens aan de orde. In het westen des lands is al decennia lang aandacht voor de geleding van Randstad en Groene Hart. Hier wordt een «overdruk-onderdruk»-situatie geschapen, niet alleen om het Groene Hart in de luwte te houden, maar ook om in de stedelijke gebieden voldoende stedelijke massa te verkrijgen of te behouden om grote investeringen – bijvoorbeeld in infrastructuur – rendabel te laten zijn. In toenemende mate is het geledingsbeleid ook relevant voor Noord-Brabant en Gelderland; niet of nauwelijks voor het Noorden of Zeeland.

Dit beeld wordt duidelijk in de Vinex. Erg uitvoerig is de pkb niet over wat de regering beschouwt als de bestaande en de gewenste geleding. Het bundelingsbeleid en de «compacte stad» maken echter duidelijk dat de regering een zo sterk mogelijk contrast tussen stad en land wil handhaven en zich te weer stelt tegen vervloeiingstendensen. De stad-landgeleding is op hoofdlijnen te vinden in het concept «Stedenring Centraal-Nederland» en op de kaarten «Ruimtelijke hoofdstructuur» en «Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief» (ROP). Hier wordt ook duidelijk op welke gebieden de extra inspanningen van het geledingsbeleid zich zullen richten. Deze gebieden zijn gearceerd als «open ruimte».

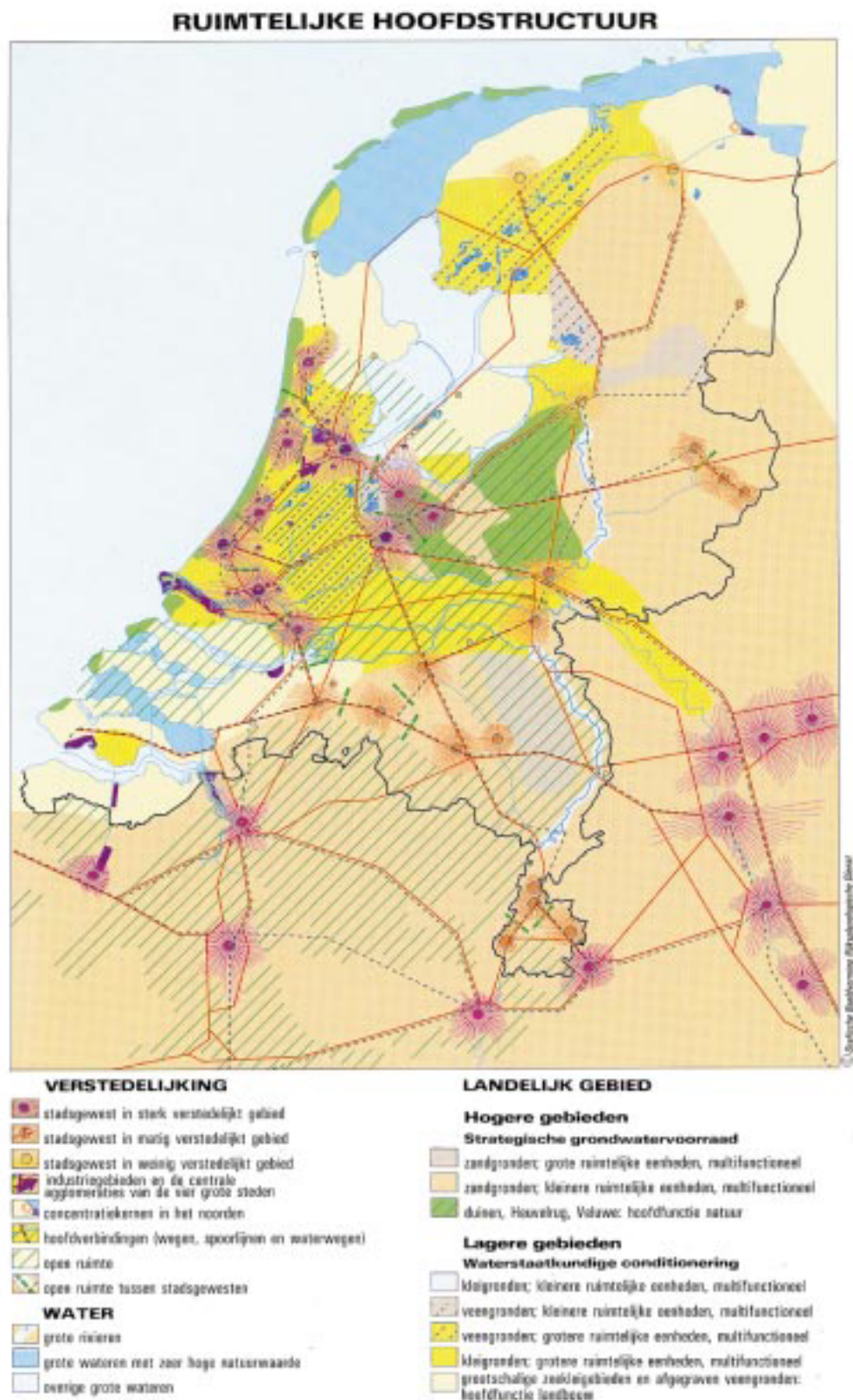
¹ ERM ETC, *Nieuwsgierig naar vernieuwing. Tussentijdse evaluatie beleidsthema plattelandsvernieuwing*. (In opdracht van Ministerie van VROM, Ministerie van LNV en Interprovinciaal Overleg). Utrecht/Leusden 1998.

3.21. Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief



Bron: VROM/RPD

3.22. Ruimtelijke hoofdstructuur



Bron: VROM/RPD

Het begrip «open ruimte» betreft derhalve alleen die landelijke gebieden die onder sterke verstedelijkingsdruk staan, vlak bij de Randstad of de Stedenring Centraal-Nederland. Een groot deel van het landelijk gebied is, hoe open ook, geen open ruimte in de zin van deze nota.¹

In de Vinex wordt geleidingsbeleid geformuleerd voor twee typen gebieden op verschillende schaalniveaus: de open ruimten en de bufferzones. Het Groene Hart neemt in het rijksgeleidingsbeleid een bijzondere plaats in, waar passieve bescherming en actieve ontwikkeling bijeen komen. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op:

- Het restrictief beleid voor de open ruimten.
- Het geleidingsbeleid in de bufferzones.
- Een gebiedsgerichte toepassing: het beleid voor het Groene Hart

3.5.2. Restrictief beleid

Restrictief beleid om open ruimten te vrijwaren van verstedelijkingsdruk kent een lange historie. In de nota *De ontwikkeling van het Westen des Lands* (1958) stond al de aanbeveling om het middengebied van de Randstad voor een sterke verstedelijking te behoeden.² Dit streven is in het rijks- en provinciaal beleid altijd overeind gebleven, maar pas in de *Nota Landelijke Gebieden* (1977) werd voor het eerst met zo veel woorden een restrictief beleid gevoerd: voor de aangewezen gebieden, waar een sterke bevolkingsdruk een bedreiging vormt voor de open ruimten, wordt beperking van de bevolkingsgroei nagestreefd.³

Tien jaar later was dit blijkens de Structuurschets landelijke en stedelijke gebieden, SLSG, (1988) nog altijd van kracht.⁴ Om die reden wordt de term restrictief beleid in de selectieve VINO (1988) niet gebruikt. In de Vinex gebeurt dit wel. Naast de algemene doelen van bundeling – beperking van de aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden, vermindering van onnodige mobiliteit en versterking van het stedelijk draagvlak – wordt expliciet melding gemaakt van een «geledingsfunctie». Doel is «het behoud en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijke en landelijke gebieden».

Het restrictief beleid in de Vinex kan in drie centrale componenten worden uiteengelegd.⁵

In de eerste plaats zijn restrictieve gebieden aangegeven op de Regio-kaarten.⁶ Ze zijn er in twee soorten: in rijksrestrictieve gebieden mag in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden; in provinciale restrictieve gebieden geldt inhoudelijk hetzelfde beleid, maar het rijk laat hier de provincie meer ruimte in de uitwerking ervan.⁷ Omdat het beleid in het verleden onvoldoende aan de doelstellingen heeft voldaan, wordt gesproken van «aangescherpt» restrictief beleid. Het gebied waarvoor restrictief beleid wordt gevoerd is aanmerkelijk kleiner dan in de Nota Landelijke Gebieden. Restrictie wordt niet meer aangegeven aan de hand van bevolkingsontwikkeling – natuurlijke aanwas en migratie, vertaald naar woningbouwcontingenten – maar aan de hand van ruimtebeslag. Daarvoor worden contouren ingevoerd voor ruimtebeslag door woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen. Deze contouren worden overigens pas in de Vinac-pkb geformaliseerd. In de Vinac wordt daarnaast het verschil tussen rijks- en provinciaal restrictieve gebieden nog eens verwoord, omdat daarover misverstanden waren blijven bestaan.⁸

¹ Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland, Twente, Achterhoek, Kop van Noord-Holland, Zeeland, delen van Noord-Brabant, Limburg.

² Rijksdienst voor het Nationaal Plan, Werkgroep West des Lands, *De ontwikkeling van het Westen des Lands*. Den Haag 1958.

³ Ministerie van VRO, *Derde nota over de ruimtelijke ordening. Nota landelijke gebieden*. TK 1976–1977, 14 392 nrs. 1–2, p. 17–18.

⁴ Ministerie van VROM, *Structuurschets voor de landelijke en stedelijke gebieden*. TK 1988–1989, 20 969 nrs. 1–2.

⁵ Zie: Mastop, J. M. e.a., *Ervaringen met restrictief beleid. Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1995. Door Mastop worden 5 elementen onderscheiden.

⁶ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 5–6.

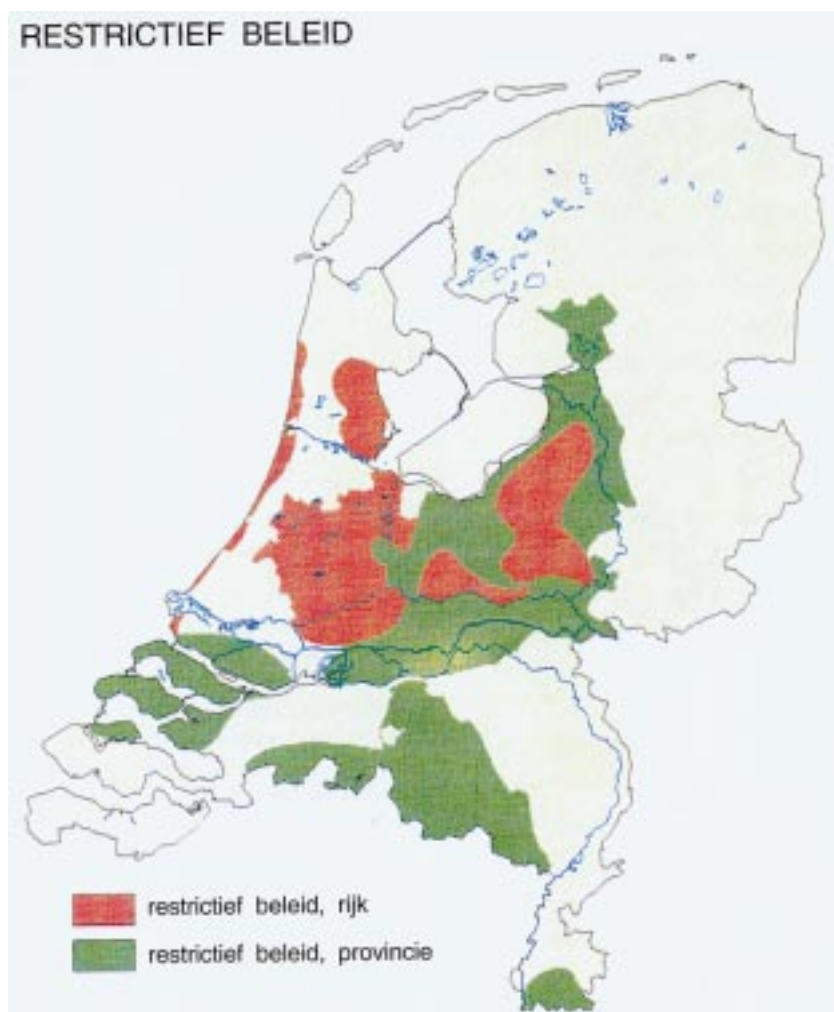
⁷ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel III: kabinetsstandpunt*. TK1990–1991, 21 879 nrs. 5–6, p. 30.

⁸ Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4, p. 9.

[illegible]

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 210, nrs. 1–2

3.24. Restrictief beleid rijk en provincie



Bron: VROM/RPD

3.25. Gebieden restrictief beleid

Rijksrestrictieve gebieden:

- het Groene Hart
- een deel van de Utrechtse Heuvelrug en het Kromme Rijngebied
- het Centraal Veluws Natuurgebied
- Waterland
- het gebied Schermer/Beemster/Wormer
- delen van de Noord- en Zuid-Hollandse duinstrook

Provinciale restrictieve gebieden:

- de IJsselvallei
- de Gelderse Vallei
- een deel van de Utrechtse Heuvelrug
- het Rivierengebied
- het Eemland
- het Midden-Deltagebied
- Midden-Brabant
- het Heuvelland
- de open ruimte behorend tot het Benelux Middengebied

Bron: Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 175–191

In de tweede plaats zorgt het rijk voor alternatieven voor de opvang van de verstedelijkingsdruk: de Vinex-locaties. Het mes snijdt aan twee kanten. Het restrictief beleid zorgt voor een kunstmatige schaarste, waardoor de grondprijzen stijgen tot een niveau dat bouw op de dure Vinex-locaties mede mogelijk maakt: «Zonder beperking van de woningbouw in de gebieden buiten de stadsgewesten betekenen de relatief hoge grondkosten in de stadsgewesten een te groot concurrentie-nadeel. Restrictief beleid moet een bijdrage leveren aan het egaliseren van de prijs-verhoudingen.»¹ Omgekeerd maken de Vinex-locaties het restrictief beleid mogelijk doordat ze de verstedelijkingsdruk geconcentreerd opvangen.

In de derde plaats wordt voor het Groene Hart een specifiek restrictief beleid gevoerd. Dat wordt verderop uiteengezet, in paragraaf 3.5.4.

De uitvoering van het restrictief beleid loopt via meerdere sporen. Het rijk maakt bestuurlijke afspraken met de provincies, vastgelegd in afsprakenkaders, via convenanten en soms via de Nadere Uitwerkingen. Daarnaast is er het gangbare instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening: de contouren en de grenzen van restrictieve gebieden worden in het streekplan vastgelegd en daarna in de bestemmingen en de voorschriften in bestemmingsplannen. Ten slotte is er het instrumentarium van de Huisvestingswet, vooral nadat een wijzigingsvoorstel in 1997 een formele koppeling legde tussen deze wet en het restrictief beleid. Wanneer er in restrictieve gebieden woningschaarste is ontstaan, mogen gemeenten volgens deze wetswijziging strengere bindingseisen stellen aan woningzoekenden, door een hogere huurof kooprijsgrens voor vrije vestiging vast te stellen.²

In de loop van de Vinex-Vinac-periode werd gaandeweg de contourenbenadering geïntroduceerd als het centrale instrument van het restrictief beleid. Het was bedoeld om de bestaande contingentenbenadering te vervangen. In deze werkwijze kregen gemeenten van de provincie contingenten toegewezen voor woningbouw (maximale aantallen woningen) en bedrijvigheid (maximale aantallen hectares). Op de uitbreidingslocaties voor woningbouw golden geen oppervlakte-eisen en in de praktijk werd in lagere dichtheden gebouwd dan vanuit de bundelingsgedachte gewenst was.³ Daarom werd er in Vinex voor gekozen om op ruimtebeslag te sturen. In deel III van de Vinex werden hiervoor de bebouwingscontouren als middel genoemd, maar alleen in de toelichting.⁴ De Vinac ging een stap verder door de contouren te formaliseren in de pkb-tekst. Er mocht voortaan «in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden buiten in

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 20.

² De wijziging heeft onder meer betrekking op het planologisch toetsingscriterium geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad. Volgens de wettekst van de Huisvestingswet is het stellen van de eis van lokale binding alleen voorbehouden aan (kernen van) gemeenten waaraan door het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid strikte groeibeperkingen zijn opgelegd. Voorgesteld wordt het hanteren van de bindingseisen alleen voor te behouden aan gemeenten in restrictiefbeleidsgebied als bedoeld in de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid. Dergelijke gemeenten zullen in beginsel alleen de eis van regionale binding mogen hanteren nadat de goedkeuring van Gedeputeerde Staten is verkregen. Aan het uitgangspunt van de wet zo min mogelijk inbreuk te maken op de vrijheid van vestiging mag niet worden getornd (TK 1996–1997, 25 334 Memorie van Toelichting).

³ Bruijn, J. A. de, E. M. van Bueren en E. F. ten Heuvelhof, *Grenzen aan contouren*. Delft: TU 1998.

⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel III: kabinets-standpunt*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 5–6, p. 29.

streekplannen rond kernen aan te geven bebouwingscontouren.»¹
Overigens is de contingentenbenadering daarnaast blijven bestaan.

De wijzingen in de Vinac zijn op te vatten als een beleidsreactie op de discussies die zich in de tussentijd hadden afgespeeld. Allerlei onderwerpen uit de maatschappelijke en vakdiscussies van de voorgaande jaren zijn erin te herkennen, zoals in deze passages over het Groene Hart kan worden geproefd:

«(...) het restrictieve beleid voor de open ruimte wordt in dit gebied zodanig ingevuld dat uitbreiding van ruimtebeslag door het bouwen van gebouwen in beginsel alleen mag plaatsvinden binnen in het streekplan aangegeven bebouwingscontouren. Een uitzondering geldt voor niet-substantiële bebouwing die gekoppeld is aan het gebruik van de genoemde landelijke gebiedsfuncties. Ook de realisering van «nieuwe landgoederen» is toegestaan, mits deze een duidelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit tot gevolg hebben. Nieuwvestiging van glastuinbouw is, buiten de vigerende planologische capaciteit, uitgesloten, tenzij het gaat om een concentratie van het bestaande glastuinbouwareaal (...). De bebouwingscontouren mogen via een streekplanwijzigingsprocedure worden verlegd, indien dit planologisch beter inpasbaar is en de totale oppervlakte van het gebied binnen de contouren gelijk blijft (...). Een substantieel deel van de verstedelijkingsbehoefte binnen het Groene Hart moet worden opgevangen op de Randstadring. Voorzover het rijk verantwoordelijk is voor de nadere invulling van het beleid, zal het erop toezien dat, binnen de kaders van het restrictief beleid, de leefbaarheid van de bewoners van het Groene Hart niet in negatieve zin wordt beïnvloed. Tevens wordt gewezen op (...) het voorkomen van nieuwe doorsnijdingen van het Groene Hart met infrastructuur.»²

3.5.3. Bufferzones

De bufferzone is de *evergreen* van de ruimtelijke ordening. Al in de nota *De ontwikkeling van het Westen des Lands* uit 1958 waren bufferzones aangewezen die het aaneengroeien van steden moesten voorkomen. Sindsdien zijn ze in iedere nota over de ruimtelijke ordening teruggekeerd. Waar ze lagen, hoeveel het er waren, hoe ze werden begrensd, wat er wel en niet mocht, hoe de wensen voor de zones zouden worden gerealiseerd en betaald: dat alles wisselde per nota, maar nooit radicaal. De nadruk lag meestal op behoud van het landschap, recreatie en natuur. In de eerste nota (1960) komen bufferzones alleen in de Randstad voor, aangezien alleen daar het aaneengroeingsgevaar bestond. Op hoofdlijnen is dat zo gebleven. Uniek in de ruimtelijke ordening is dat het ministerie van VROM sinds 1964 een eigen post op de begroting heeft om aan de bufferzones te besteden. Uit dit budget worden grondaankopen gefinancierd.

Het bufferzonebeleid is in de Vinex op hoofdlijnen vergelijkbaar met het openruimtebeleid, met twee duidelijke verschillen. Beide zijn gericht op de geleding van stad en land, maar op verschillende schaalniveaus. Terwijl het openruimtebeleid is bedoeld voor de geleding «tussen landsdelen» gaat het bij de bufferzones om geleding op stadsgewestelijk niveau: «Om te voorkomen dat stadsgewesten aaneengroeien zijn en worden bufferzones aangewezen: goed ingerichte open ruimten tussen stadsgewesten waarin door zorgvuldige bestemming, inrichting en beheer en door grondaankopen door de overheid een duurzaam agrarisch grondgebruik en in delen een inrichting voor recreatie, bos en natuur wordt nagestreefd.»³

¹ Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4, p. 9.

² Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4, p. 20.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 7.

Nog een verschil is dat de open ruimten vooral passief worden aangepakt via restrictief beleid, terwijl het bufferzonebeleid naast restrictieve elementen ook actieve, stimulerende elementen en eigen financiële middelen kent.

Goede bestemming, inrichting en beheer moeten de buffers voldoende kracht en kwaliteiten geven om de verstedelijkingsdruk te kunnen weerstaan, zo is de gedachte van de Vinex. In de Vinac wordt het bufferzonebeleid meer naar het (aangescherpte) restrictief beleid voor het Groene Hart toegeschreven. Er komen een paar uitzonderingen op het verbod buiten de contouren in bufferzones te bouwen: dat mag voor niet-substantiële bebouwing die samenhangt met de functies in bufferzones, en voor «nieuwe landgoederen» mits de ruimtelijke kwaliteit ermee is gediend. Conform het restrictieve beleid moeten provincies contouren trekken om bestaande stedelijke enclaves in de bufferzones. Het rijk kan strategische grondaankopen doen ter realisering van het bufferzonebeleid.

De bufferzone blijft ook nu een randstedelijk geleidingsmiddel. Vrijwel alle bufferzones maken deel uit van het grotere geheel van de Randstad-groenstructuur. In de Vinex-pkb staan ze nauwkeurig begrensd op de pkb-Bufferzonekaarten. De twee bufferzones elders in het land, beide in Zuid-Limburg, zijn zelfs in de Vinac-pkb uit 1999 nog niet definitief begrensd.

3.27. Bufferzones

In Vinex zijn als bufferzone aangewezen:

- Spaarnwoude (Amsterdam-Haarlem),
- Amsterdam – Purmerend,
- Amstelland -Vechtsstreek,
- Blaricum – Huizen/Oostermeent,
- Den Haag – Leiden – Zoetermeer,
- Midden-Delfland,
- Oost-IJsselmonde,
- Utrecht – Hilversum
- zones tussen Maastricht en Sittard/Geleen en tussen Heerlen en Sittard/Geleen.

In de Vinac zijn deze zones gehandhaafd; de twee bufferzones in Zuid-Limburg moeten nog worden begrensd

Bronnen:

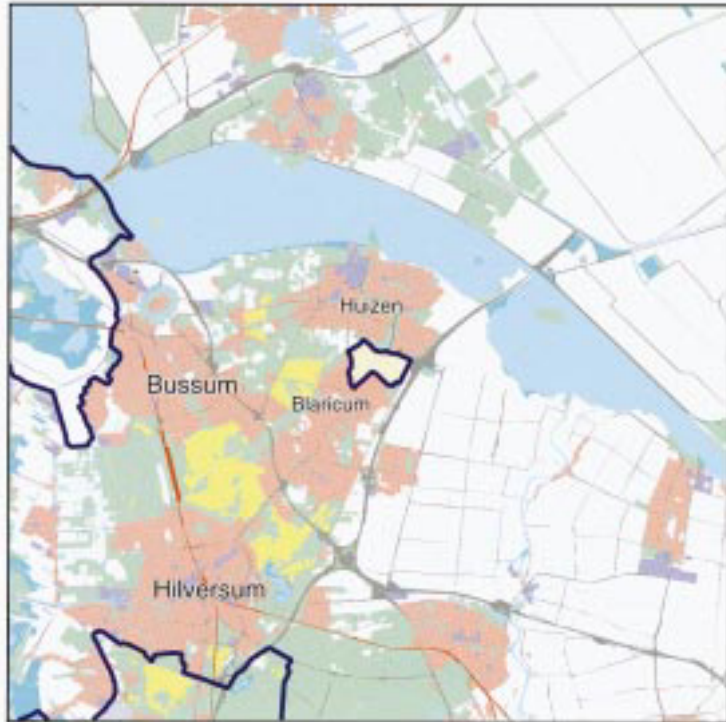
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 62 en 68 Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, complete versie, deel 4 Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995–2010)*. Oktober 1999, p. 12

3.5.4. Groene Hart

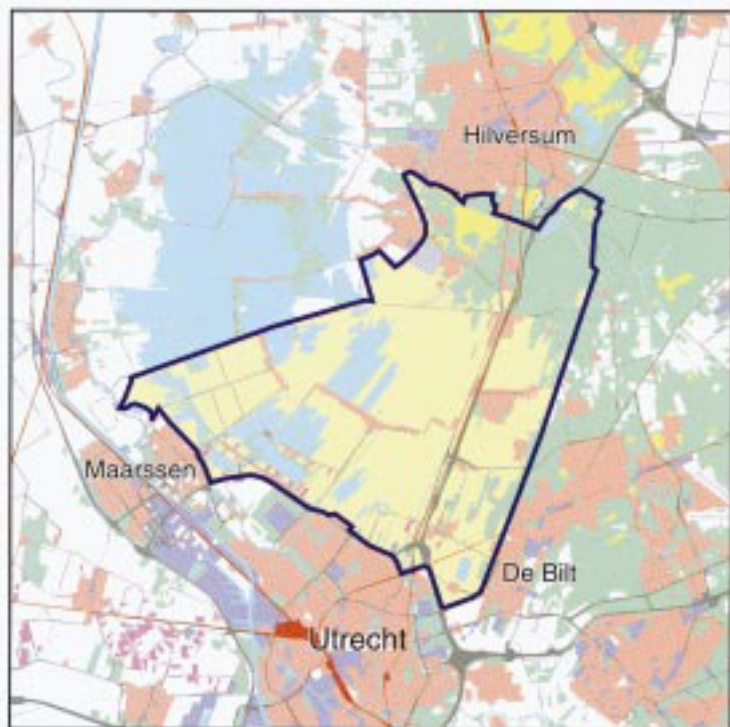
Het generieke duo bundelingsbeleid & openruimtebeleid kent een gebiedsgerichte evenknie, te weten Randstad & Groene Hart. De aanpak voor het Groene Hart is enerzijds regulerend en restrictief, anderzijds stimulerend en ontwikkelingsgericht. Beide benaderingen worden in de loop der tijd steeds zwaarder aangezet terwijl de verstedelijkingsdruk blijft toenemen.

3.26. Bufferzones in de Vinac

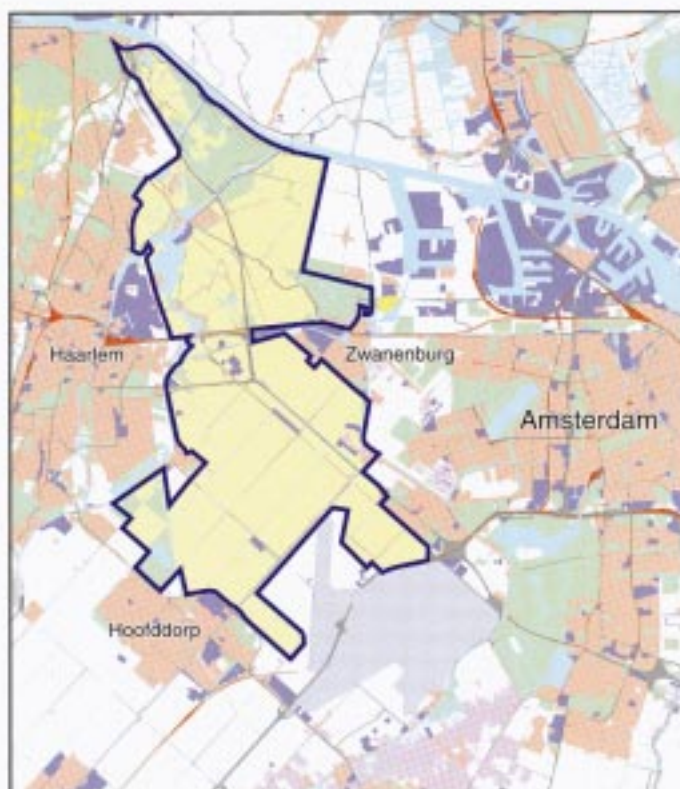
PKB-Bufferzonekaart Blaricum - Huizen / Oostermeent



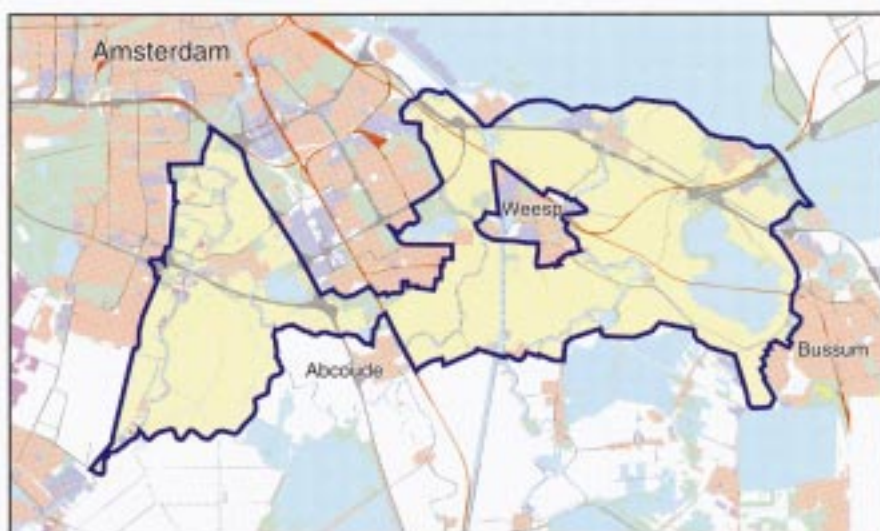
PKB-Bufferzonekaart Utrecht - Hilversum



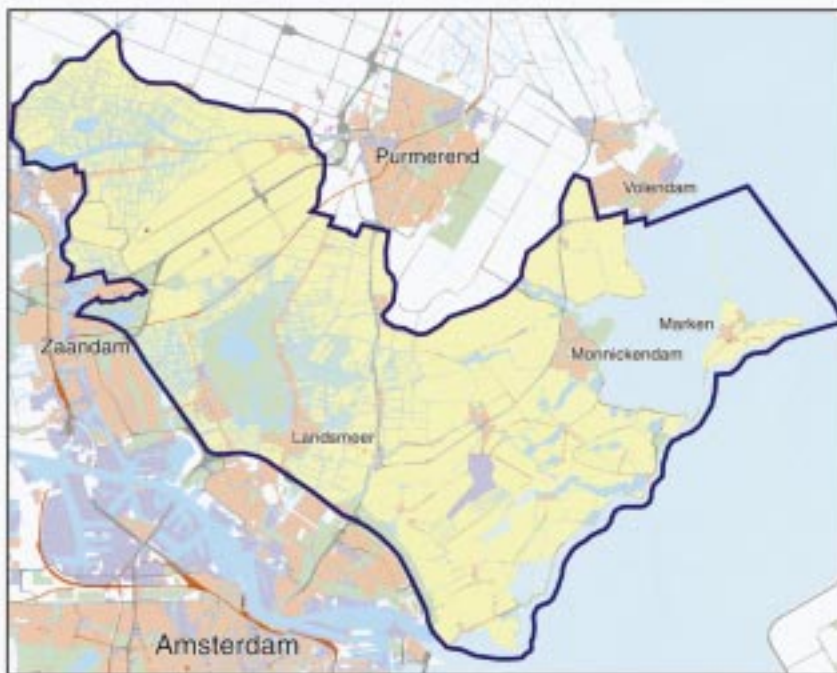
PKB-Bufferzonekaart Amsterdam-Haarlem



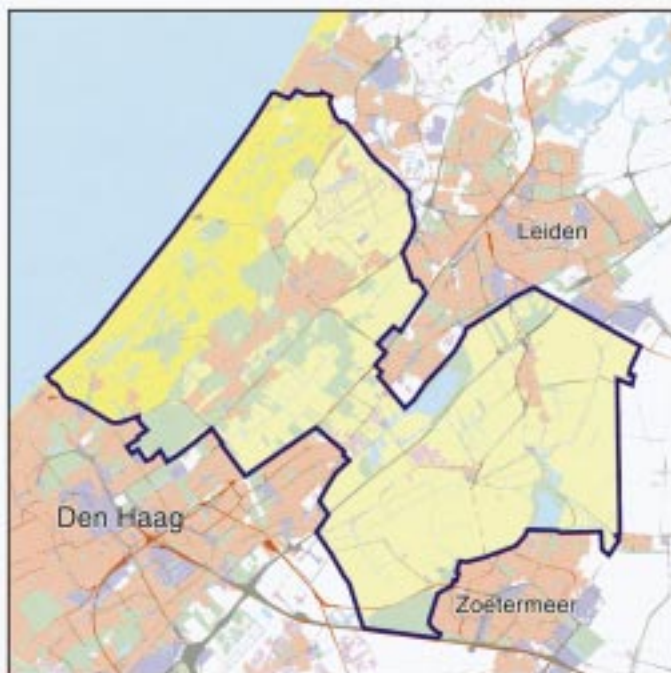
PKB-Bufferzonekaart Amstelland-Vechtstreek



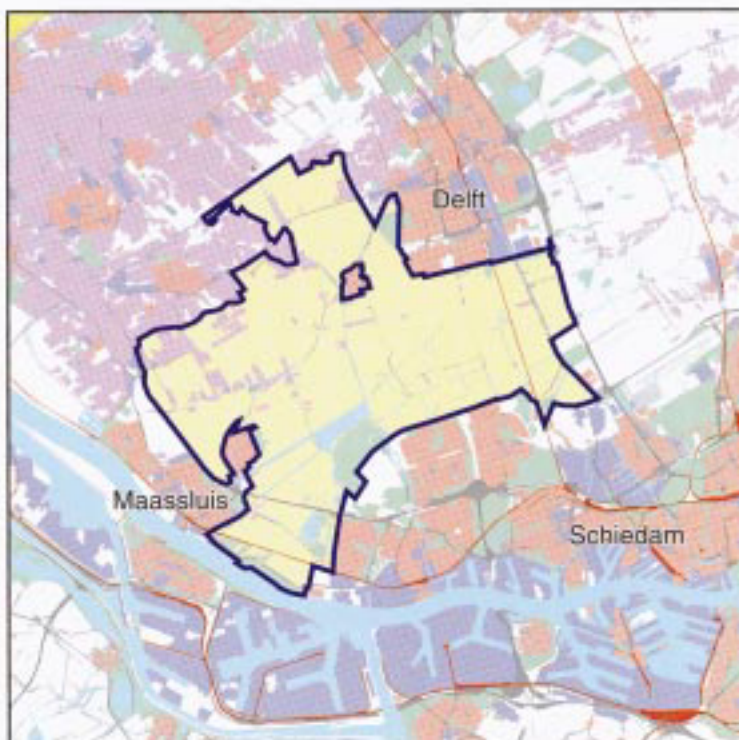
PKB-Bufferzonekaart Amsterdam - Purmerend



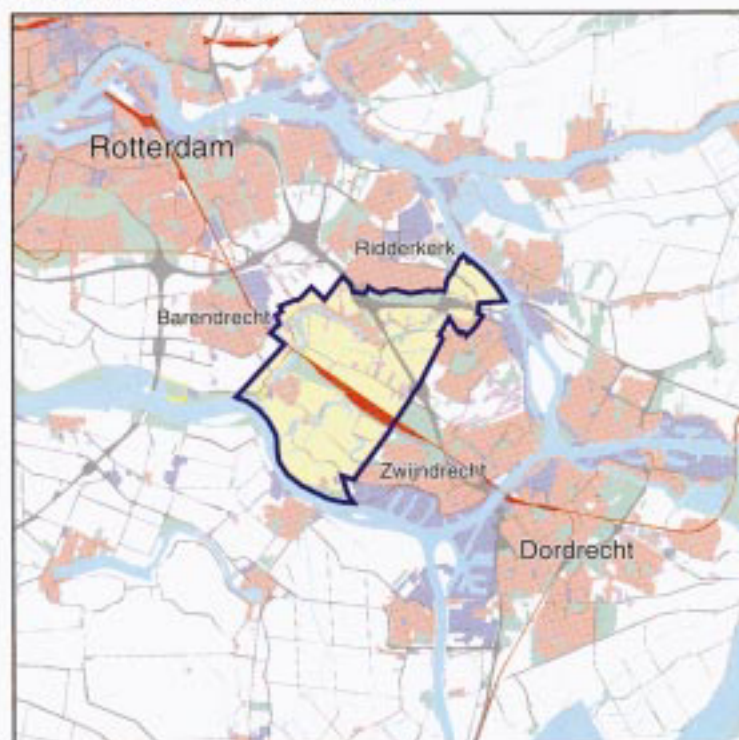
PKB-Bufferzonekaart Den Haag - Leiden - Zoetermeer



PKB-Bufferzonekaart Midden-Delfland



PKB-bufferzonekaart Oost - IJsselmonde



Bron: VROM/RPD

Al in de nota *De ontwikkeling van het Westen des Lands* werd een beleid gepresenteerd voor het open middengebied binnen de ring van grote steden: de voorloper van het Groene Hart.¹ Vanaf de eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening (1960) is sprake van een Groene-Hartbeleid.²

In de VINO is het Groene Hart opgenomen als onderdeel van het ontwikkelingsperspectief van de Randstad. «Het Groene Hart fungeert niet alleen als groene long van de Randstad, maar herbergt tevens een unieke combinatie van functies: de landbouw zorgt voor een economische draagvlak, natuur is in dit natte en deels voedselrijke gebied rijkelijk voorhanden en recreatie is dicht bij de steden mogelijk.»³ Het open, landelijke middengebied pal naast een hoogwaardig stedelijk milieu geeft de Randstad een uniek karakter, wat kan bijdragen aan de concurrentiekracht van het internationale vestigingsmilieu van de vier grote steden, aldus de regering.

Het voornemen van de regering om samen met andere partijen een ontwikkelingsperspectief voor het Groene Hart uit te werken, wordt breed gesteund. Dit geldt ook voor de wens dat het Groene Hart niet verder mag worden aangetast door infrastructuurdoorsnijdingen, stedelijke uitbreidingen of een grote toename van het toeristisch-recreatief gebruik. Nieuwe ontwikkelingen zouden binnen de bestaande agglomeraties moeten worden opgevangen.⁴ De VINO stelt een Nadere Uitwerking voor gericht op:

- Toeristisch-recreatieve voorzieningen, met name doorgaande vaarroutes tussen IJsselmeer en Delta.
- Behoud en versterking van bestaande natuurwaarden en natuurontwikkeling in de vorm van kerngebieden en verbindingszones.
- Een duurzaam landbouwkundig gebruik.
- Instandhouding van de landschappelijke openheid.
- Het opstellen van een plan van aanpak voor een geïntegreerd gebiedsgericht milieubeleid met het oog op een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied.⁵

In de Vinex wordt vervolgens een specifiek restrictief beleid voor het Groene Hart ingevoerd, met als reden dat de verstedelijking hier in de afgelopen decennia sneller is verlopen dan in de omliggende stadsgebieden.⁶ De snelle groei op het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw staat haaks op wat beleidsmatig wordt gewenst en nagestreefd. Dus verdient het Groene Hart speciale aandacht. Het specifieke restrictief beleid houdt in dat het rijk de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht uitnodigt om in de stadsgebieden capaciteit voor woningbouw en bedrijventerrein te ontwikkelen, zodat de behoefte van de gemeenten in het Groene Hart hier grotendeels kan worden opgevangen. Met deze gezamenlijke inspanning zou de druk van het open middengebied moeten worden afgeleid.

Voor het eerst stelt het rijk een nauwkeurige begrenzing van het Groene Hart vast, in samenhang met het verstedelijkingsbeleid in de Randstad. Het rijk neemt zich voor verscherpt toe te zien op de effectuering van het restrictieve beleid.

Een volgende stap in de aanpak van het Groene Hart kwam met de *Nota Randstad en Groene Hart; de groene wereldstad* (1996). Het kabinet continueert het Groene-Hartbeleid en overweegt een aanvullende «groene impuls» voor het overgangsgebied van de Randstadring en het Groene Hart. Het gaat daarbij vooral om toevoeging of uitbreiding van de

¹ Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkgroep West- en Zuidoost-Nederland, *Ontwikkelingsplan West- en Zuidoost-Nederland 1980*. Den Haag 1978.

² Straten, A. van, B.G. Strootman en M.G. Berkhof, *Het Groene Hart in retrospectief. Evaluatie Groene Hartbeleid 1950–1995*. Den Haag: Ministerie van VROM 1996.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 115.

⁴ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel b: hoofdlijnen uit de inspraak*, TK 1988–1989, 20 490 nrs. 5–6, p. 37.

⁵ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1988–1989, 20 490 nrs. 9–10, p. 29.

⁶ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 36.

strategische groenprojecten in de periode 2005–2010.¹ Op het moment dat de nota uitkomt, zijn de discussies over Randstad en Groene Hart in volle gang. Andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, belangengroepen en vakgroepen geven hun visie en ideeën en nemen hiermee een voorschot op de Actualisering van de Vinex, de Vinac.

In deze Vinac wordt het Groene Hart niet alleen als «rijksrestrictief gebied» maar ook als «Nationaal Landschap Groene Hart» aangeduid, wat een actieve ontwikkelingsstrategie inhoudt.²

Opnieuw worden de bijzondere kwaliteiten van het gebied geroemd: «De combinatie van Randstadring en Groene Hart is uniek en van grote betekenis voor het ruimtelijk-economisch functioneren van de Randstad. De structuur van een stedelijke concentratie op de ring en een open landelijk middengebied met agrarische, natuur, toeristisch-recreatieve, cultuurhistorische en landschappelijke functies en waarden vormen samen een structuur die resulteert in een grootstedelijk vestigingsklimaat met rust, ruimte en groen op korte afstand.»

Hiermee is de nieuwe stap in het beleid beargumenteerd: «Overeenkomstig zijn unieke karakter (...) wordt het Groene Hart beschermd, beheerd en verder ontwikkeld, rekening houdend met de relaties met de andere grootschalige open gebieden. Hiertoe wordt het gebied aangewezen als Nationaal Landschap.»³

Het Vinac-perspectief voor het Groene Hart is gericht op:

- Het behouden en verder ontwikkelen van de (...) beschreven structuur van de Randstadring, bufferzones en Groene Hart;
- (...) het in aansluiting op de Randstadgroenstructuur benutten van de ontwikkelingsmogelijkheden van het Groene Hart voor landbouw, natuur, cultuurhistorie, toerisme en openluchtrecreatie, mede ten dienste van het internationale vestigingsmilieu in de Randstad;
- het handhaven en verder ontwikkelen van het Groene Hart als een open, schoon en groen middengebied in de Randstad, teneinde te zorgen voor voldoende aantrekkelijke mogelijkheden voor natuur en recreatie op korte afstand van de grote steden;
- behoud en versterking van de relaties tussen Groene Hart en de bufferzones tussen de stadsgewesten en andere grootschalige open gebieden (...).⁴

Het stimuleringsbeleid wordt vastgelegd in het *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap Groene Hart* (1999) voor de periode tot 2010. Het dient mede om overzicht te houden over de uitvoering van de talrijke projecten voor het realiseren van grote groengebieden en uitloopgebieden en het verbeteren van de samenhang, toegankelijkheid en milieukwaliteit van het gebied. De belofte van dit beleid luidt: «Het Groene Hart zal in de toekomst meer dan nu al het geval is een open ruimte van formaat zijn.»⁵

¹ Ministerie van VROM, *Randstad en Groene Hart. De groene wereldstad*. Den Haag: VROM 1996, p. 2.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, complete versie, deel 4 Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995–2010)*. Oktober 1999, IV-4.4.

³ Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4, p. 18–19.

⁴ Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4, p. 18–19.

⁵ Ministerie van VROM, *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap Groene Hart*. April 1999, p. 3.

3.28. Ruimtelijke visie Groene Hart, Nota Randstad en Groene Hart; de groene wereldstad

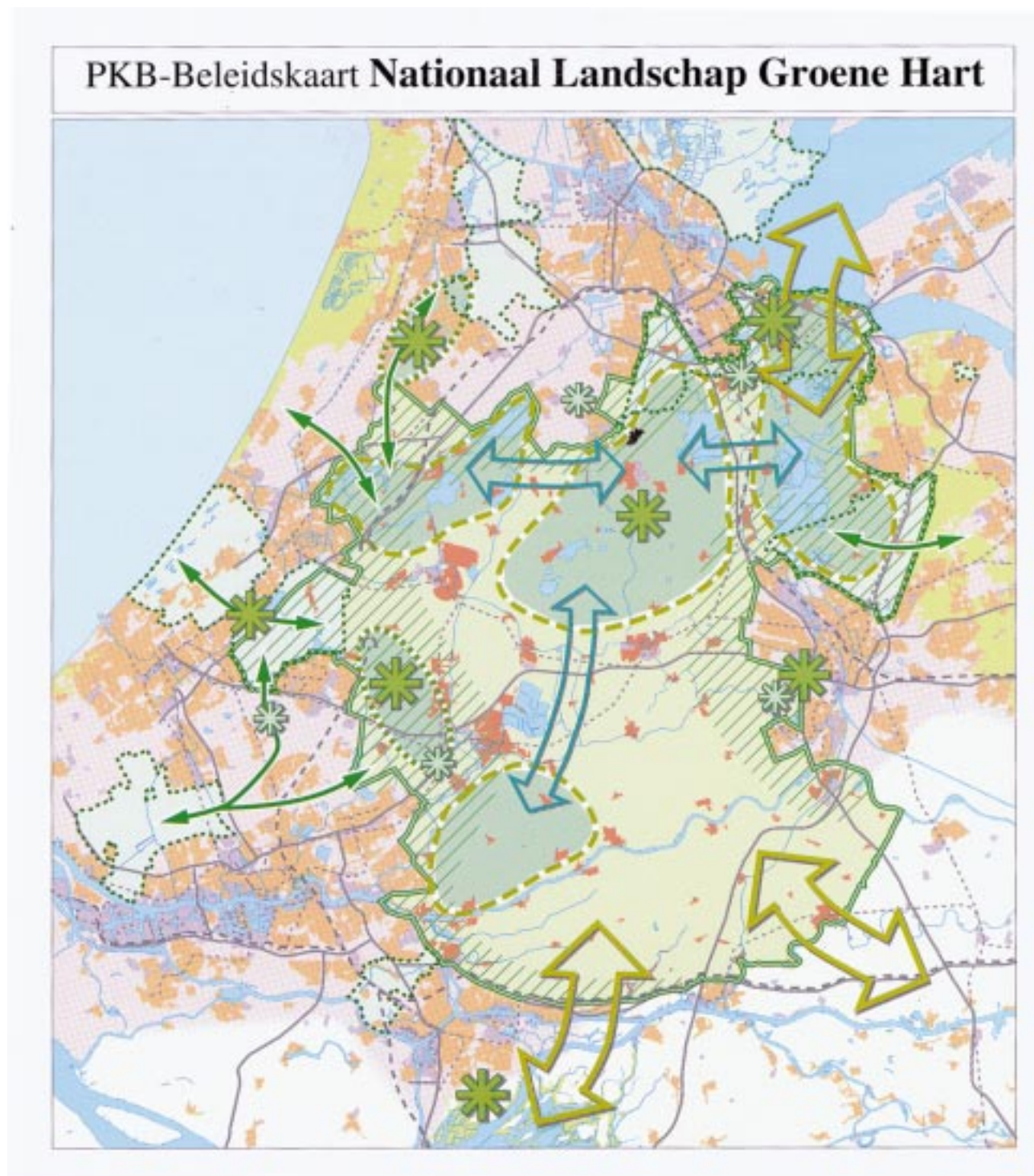


Afbeelding 27 | Ruimtelijke visie Groene Hart 2015



Bron: VROM/RPD

3.29. Nationaal landschap Groene Hart en uitwerking Groene Hart projecten.



Bron: VROM/RPD

Toelichting: uitwerking Groene Hart projecten



PKB-Beleidskaart

Groene Hart projecten



4. INTERNATIONALE CONCURRENTIEKRACHT

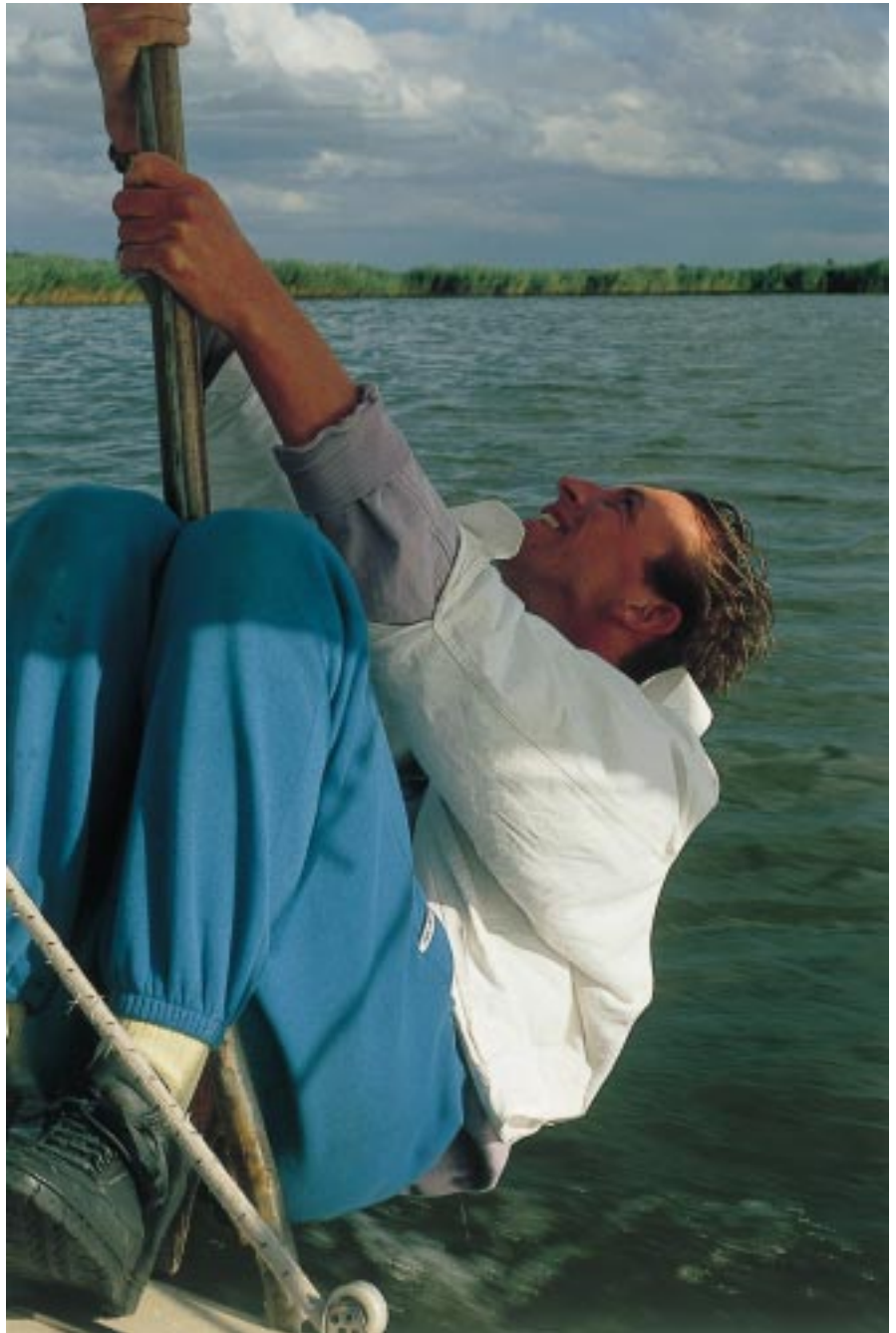
4.1. Inleiding

Het beleid voor de versterking van de internationale concurrentiekracht is een rode draad door de Vierde Nota. Het is hét item waar de nieuwe ruimtelijke ordening zich op profileerde. De opzet van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief in de pkb is, althans voor wat betreft de ruimtelijk-economische aspecten, gebiedsgericht: er zijn hoofdstukken gewijd aan de Randstad, de Stedenring Centraal Nederland, Regio's op eigen kracht en Stedelijke knooppunten. Het hoofdstuk Nederland Waterland is daar een uitzondering op. In de communicatie nadien, onder meer in de publieksversie «Ruimte voor 2015» uit 1993, overheerst de sectorale invalshoek. Nederland Waterland wordt aangevuld met Nederland Stedenland en Nederland Distributieland.

De markt moest het werk doen. De nationale ruimtelijke ordening droeg op indirecte wijze bij: door de aandacht te vestigen op de aanwezige mogelijkheden, door de inzet van rijksmiddelen (beheerd door andere departementen) aan te sturen en door projecten met een strategisch belang te ondersteunen. Daar waar bijzondere vraagstukken speelden, werd het initiatief genomen tot een proces van nageschakelde beleidsvorming: de Nadere Uitwerkingen en ROM-projecten. Deze opzet, waarbij VROM voor de uitvoering van het beleid sterk leunde op andere overheidsorganisaties en marktpartijen, weerspiegelde zich in de wijze waarop het beleid was geformuleerd. VROM realiseerde zich dat de aangestuurde partijen zich alleen aangesproken zouden voelen wanneer er voor hen voldoende beslissingsruimte resteerde. De invalshoek was daarom sterk conceptueel: er werd een richting aangegeven zonder te bepalen hoever het ruimtegebruik zich in die richting moest of mocht doorzetten, gebiedsaanduidingen ontbraken of bleven globaal. Stedelijke knooppunten waren bijvoorbeeld niet begrensd, zodat onduidelijk bleef in hoeverre randgemeenten zich ertoe mochten rekenen.

Het beleid onderscheidt zich hierin van de sterk regulerende benadering voor bijvoorbeeld de woningbouw, waarin bundeling en restrictie domineren. Op het niveau van de dagelijkse leefomgeving is bedrijfsvestiging onderhevig aan hetzelfde bundelingsprincipe als de woningbouw, maar op regionaal niveau ademt het ruimtelijk-economisch beleid veel meer de geest van het verleiden. Aantrekkelijke ruimtelijke condities moesten bedrijven ertoe brengen uit eigen beweging te kiezen voor locaties die ook beleidsmatig het meest gewenst waren. Initiatieven buiten de geformuleerde strategie om werden echter niet weerhouden. Steden die geen stedelijk knooppunt waren, werd niets in de weg gelegd en kansrijke initiatieven buiten de genoemde sectoren om kregen in beginsel eveneens groen licht.

De meeste beleidsontwikkelingen na publicatie van de Vierde Nota speelden zich af rond de steden en de mainports. Nederland Stedenland gold als kapstok voor stedelijke knooppunten, die ook figureren in het beleid voor de Randstad en Regio's op eigen kracht. Nederland Distributieland is de noemer waaronder het beleid voor mainports en achterlandverbindingen werd gepresenteerd; in de pkb van de Vinex is het mainportbeleid een onderdeel van de Stedenring Centraal Nederland, met verwijzingen in de hoofdstukken over de Randstad en Regio's op eigen kracht. Als afzonderlijk beleidsonderdeel gebeurde er weinig tot niets met het concept Regio's op eigen kracht. Binnen Vinex-kader bleek deze kreet



Watertoerisme op de Friese meren, foto Henk Nieman

letterlijk opgevat te mogen worden. Het uitgaan van de eigen kracht moest zich, wat Vinex betreft, vooral afspelen binnen de kaders van Nederland Distributieland en Nederland Stedenland.

Ook het beleidsonderdeel Nederland Waterland is maar sporadisch onderwerp geweest van beleidsinspanningen in het Vinex-kader. Het economisch gedeelte van dit beleid, het watertoerisme, moest zich eveneens op eigen kracht ontwikkelen. Dat gebeurde, er kwamen veel

initiatieven op het gebied van het watertoerisme los. De Vinex gaf daar planologisch gezien groen licht aan, maar bood verder geen enkele ondersteuning. De conclusie uit evaluatie-onderzoek¹ dat Nederland Waterland een succes is *omdat* er veel initiatieven zijn ontplooid is daarom te optimistisch. Het onderzoek toont niet aan dat het beleid eraan heeft bijgedragen, maar stelt in tegendeel dat het bij de regionale beleidsontwikkeling zelden een rol heeft gespeeld. Water is wel een steeds belangrijkere factor in de ruimtelijke ordening geworden, maar niet met de primaire opzet om de internationale concurrentiepositie te verstevigen.²

Dit evaluatiehoofdstuk concentreert zich op de Vinex-onderdelen waar wel veel omheen is gebeurd: het beleid ter versterking van het stedelijke vestigingsmilieu en het mainportbeleid. Onder de versterking van het stedelijk vestigingsmilieu zijn de stedelijke knooppunten en de sleutelprojecten begrepen. Naar de letter van de Vinex is dat laatste niet terecht: sleutelprojecten zijn niet exclusief bedoeld voor het stedelijke vestigingsklimaat. Er zijn bijvoorbeeld sleutelprojecten overwogen, maar nooit doorgezet, voor het Groene Hart en de Randstadgroenstructuur. Het motief achter wel doorgezette sleutelprojecten was niet altijd het stedelijk vestigingsmilieu. Zo lag het hoofdmotief voor het sleutelproject Centraal Stadsgebied Amersfoort in het milieubeleid en dat voor het Utrecht Centrum Project in de bevordering van het openbaar vervoer.³ In de praktijk manifesteerden deze verschillen zich nauwelijks: alle sleutelprojecten zijn integrale stedelijke vernieuwingsprojecten, met gemengde programma's voor onder meer kantoor- en woningbouw, in of nabij het centrum van de stad.



Sleutelproject Centraal Stadsgebied Amersfoort, foto Henk Nieman

¹ Arcadis Heidemij Advies, *Water in Ruimtelijk Ordeningsbeleid. Evaluatie VINEX-waterbeleid*. Mei 1999.

² Zie het hoofdstuk over Internationale en nationale trends (Hoofdstuk 10).

³ Ministerie van VROM, *Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting. Rol van het rijk en tussenstand 1992*. Den Haag 1992.

4.2. Ontwikkelingen en discussies

Bij het verschijnen van deel a van de Vierde Nota, begin 1988, was Nederland zich uit een periode van recessie aan het worstelen. De werkloosheid stond hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Het economische accent van de Vierde Nota laat zich daar eenvoudig uit

verklaren. Inmiddels, twaalf jaar later, debatteren economen over een nieuwe economie die een voortdurende groei koppelt aan het ontbreken van inflatie. Structuurveranderingen in de economie (als gevolg van onder meer een internationalere blik en een technologische sprong vooruit) voeden die hoop. Deze paragraaf zet die sterke economische ontwikkeling in de context van de ruimtelijke ordening. De wijze waarop de Vinex hieraan heeft bijgedragen en erop heeft gereageerd komt in de volgende paragrafen aan de orde.

Het vestigingsklimaat in de stad

Economische achterstanden concentreerden zich in de grote stad. In 1994 kenden de vier grote steden een gemiddeld werkloosheidspercentage van twaalf procent, tegen acht procent in de rest van het land.¹ Het ruimtelijk beleid van voor de Vierde Nota heeft ongewild bijgedragen aan die ontwikkeling. Volkshuisvestings- en stadsvernieuwingprogramma's hadden een sterk sociale achtergrond, in de zin dat ze primair beoogden voldoende betaalbare woningen voor huishoudens met een laag inkomen aan te bieden. Woningbouw voor de markt kwam in de grote steden nog niet veel voor. Gevolg was dat inwoners met een gemiddeld of een hoog inkomen naar elders trokken, bijvoorbeeld naar de groeikernen waar wat ruimere maar duurdere woningen werden gebouwd. Anderen bleven wel in de stad maar woonden daar «scheef»: bij gebrek aan een alternatief bleven ze hun goedkope woning bezetten, hoewel die hard nodig was voor de huisvesting van lagere inkomensgroepen.

Tegelijk moesten veel bedrijven uit de stad het veld ruimen. Kleine bedrijven in woonbuurten moesten, wanneer ze hinder voor de omwonenden veroorzaakten, vertrekken naar de bedrijventerreinen aan de buitenkant van de stad. Grotere industriële bedrijven in de stad hadden met nog andere problemen te maken. Zij ondervonden sterke concurrentie uit het buitenland, waar de arbeidskosten lager zijn. Multinationals verplaatsten productiecapaciteit naar die landen. Bedrijven die wilden blijven kwamen uitbreidingsruimte tekort.

4.1. Profielschetsen stedelijke knooppunten

Stedelijk knooppunt	Ontwikkelingsrichting
Amsterdam	Internationaal distributie- en dienstencentrum
Rotterdam	Mainportfunctie en daarmee samenhangende activiteiten in distributie en internationale handelsfunctie, plus de daarvan afgeleide diensten en industriële functies
Den Haag	Privaat en publiek besliscentrum, versterking van internationale dienstverlening
Utrecht	Versterking van nationale centrumfunctie, uitbouw van internationaal vestigingsmilieu
Eindhoven	Moderne industrie en hiermee verbonden distributie en zakelijke dienstverlening
Groningen	Centrum voor kennis en dienstverlening
Arnhem-Nijmegen	EuroTradePort
Enschede/Hengelo	Hoogwaardige industrie, transport en distributie en hiermee samenhangende zakelijke dienstverlening
Maastricht/Heerlen	Internationalisering
Leeuwarden	Nutri-business complex
Zwolle	Poort- en schakelfunctie tussen Randstad en Noord- en Oost-Nederland
Breda	Zakelijke dienstverlening, industrie, distributie en transport
Tilburg	Moderne industriestad

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Den Haag 1996, p. 572.

Bron: Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1994*. Jaarboek Rijksplanologische Dienst. Den Haag 1994

Geruggensteund door het zich aankondigende economische herstel en het stedelijk stimuleringsbeleid van de Vierde Nota gingen stedelijke besturen op zoek naar nieuwe bronnen van werkgelegenheid. De stedelijke knooppunten definieerden op uitnodiging van het rijk hun eigen, specifieke kwaliteiten en kozen en masse voor een prioriteit voor de zakelijke dienstverlening. Ook andere gemeenten probeerden bedrijven te werven die bij hun profiel pasten. Soms gebeurde dat door actief de randvoorwaarden voor juist die groep bedrijven te creëren, soms bestond het beleid ook alleen uit een promotiecampagne. De citymarketing beleefde eind jaren tachtig zijn hoogtepunt. In de kranten verschenen advertenties met teksten als: – een prettig dorp om te werken en te wonen, rustig, met veel aandacht voor natuur en sportieve recreatie. Huizen met grote tuinen en een echt achterom – waar vind je dat in de stad? –¹. En: «Akkoord, iedere locatie in ons kleine land ligt centraal. Maar op welk stadskantoor zie je zowel Gouda, Delft, Den Haag als de complete Rijnmond liggen?»²

Veel steden, al dan niet met knooppuntstatus, gingen actief aan de slag met een herstructurerings- en ontwikkelingsbeleid. Gefuseerde scholen, ziekenhuizen en andere instellingen lieten gaten in de stad achter. Aan de rand van de binnenstad en aan de achterkanten van de stations kwamen ook omvangrijke terreinen vrij, verlaten door bijvoorbeeld haven- of industriebedrijven die hun toekomst buiten de stad zochten of geen toekomst meer hadden. Deze stedelijke leegtes bleken kansrijke investeringslocaties. Met optimistische schetsen van de toekomst trachtten gemeenten de markt naar zich toe te lokken; plannen moesten verleiden.³

Dankzij de gunstige economische vooruitzichten was de investeringsbereidheid van de markt groot. Juist de zakelijke en financiële dienstverlening, een sector die zich thuis voelt in een stedelijke omgeving, vertoonde hoge groeicijfers en zat verlegen om kantoorruimte.⁴ De te ontwikkelen centrumlocaties waren echter in veel gevallen risicovol. Er waren veel complicerende factoren in het spel: hoge grondkosten, een verontreinigde bodem, een moeizame bereikbaarheid per auto, een relatief geringe speelruimte vanwege het omliggende stedelijke ruimtegebruik en de sociaal-economische problematiek in de stad.

Met een gecombineerde inzet van stimulerende en restrictieve middelen (bijvoorbeeld via respectievelijk de sleutelprojecten en het ABC-locatiebeleid) trachtte de nationale overheid de ontwikkeling van deze binnenstedelijke locaties te bevorderen. In veel gevallen kwam die pas op gang nadat de overheid een daad als investeerder had gesteld. Rechtbanken, stadhuizen en musea zijn voorbeelden van gebouwen waarmee de overheid het vertrouwen bij marktpartijen wist te winnen.⁵

De grote herstructureringslocaties nabij de binnensteden hadden nadrukkelijk de bedoeling om de binnenstad nieuw leven in te blazen, als verblijfsgebied maar ook als vestigingsplaats. Alleen kantoorontwikkeling is voor dat doel te beperkt. Voorbeelden uit binnen- en buitenland van volledig door kantoren gedomineerde straten en wijken (de «central business districts» in hun meest strikte vorm) bewijzen dat daarmee juist een belangrijk element van het stadse leven verdwijnt: 's avonds raken die buurten uitgestorven. Om die reden zetten de meeste gemeenten van meet af aan in op een multifunctionele locatie-ontwikkeling, waarin ook woningen en stedelijke voorzieningen zijn opgenomen.

¹ In Zeewolde.

² Het Schiedamse. Beide voorbeelden ontleend aan Buursink, J., City marketing. In: *Intermediair*, 17 oktober 1986.

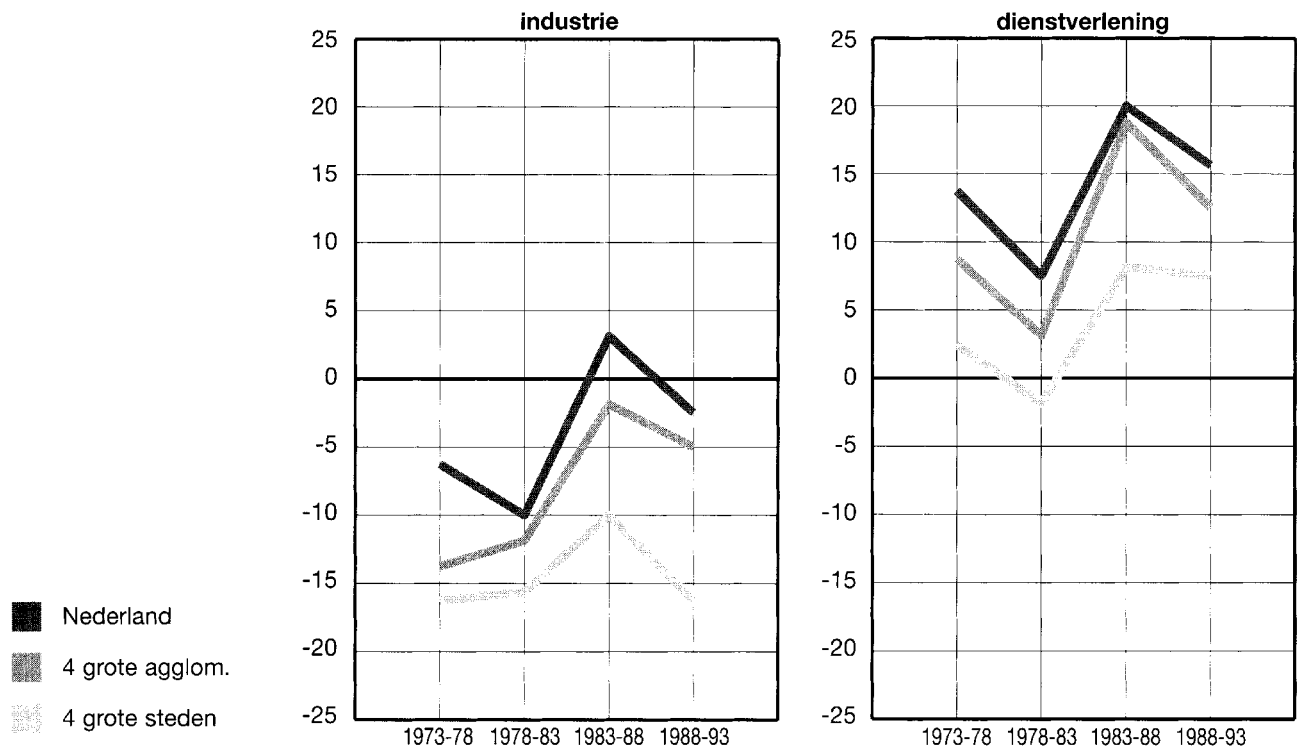
³ Tilman, H., Ontwerpen voor stedelijke leegtes. In: K. Bosma (red.), *Verleidelijk stadsbeeld*. Rotterdam: Nederlands Architectuurinstituut 1990.

⁴ Een extra impuls komt voort uit de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie, een bedrijfstak die in de jaren negentig sterk is opgekomen en een harde groei doormaakt.

⁵ Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Den Bosch en Rotterdam (rechtbanken), Den Haag (stadhuis), Groningen en Maastricht (musea).

4.2 Industrie en dienstverlening

Mutatie van de Werkgelegenheid in industrie en dienstverlening per periode (in procenten)



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau

Ook hiervoor heeft de stad sinds de jaren tachtig het tij mee. De belangstelling voor het stedelijke wonen groeide onder invloed van sociaal-culturele en demografische verschuivingen. Het aandeel kinderloze huishoudens groeide van 48,8% in 1981 naar 62,2% in 1994.¹ Onder hen waren het vooral de tweeverdieners, een-oudergezinnen en werkende alleenstaanden die een stedelijke woonomgeving zochten. Dat zijn huishoudens met naar verhouding weinig tijd en veel geld, die daarom veel uitbesteden en voluit profiteren van de horeca, de detailhandel en de andere stedelijke voorzieningen.² Deze groep inwoners was welkom in de stad (en is dat nog steeds) vanwege hun bijdrage aan het stedelijke leven en de stedelijke economie. Wel vroegen ze om betere en comfortabelere woningen dan de oude voorraad te bieden had. Het accent in de stedelijke woningbouw verschoof daarom van de sociale woningbouw naar de marktsector: op verdichtings- en vernieuwingslocaties werden «urban villas» en andere relatief dure stadswoningen gebouwd.

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Den Haag 1996, p. 256.

² Vijgen, J. en R. van Engelsdorp Gastelaars, *Stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst. Stijlen en strategieën in het alledaags bestaan* (Nederlandse Geografische Studies nr. 22). Universiteit van Amsterdam 1986.



De binnenstad wordt nieuw leven ingeblazen (Kop van Zuid, Rotterdam), foto Henk Nieman

De stedelijke voorzieningen (detailhandel, horeca, culturele voorzieningen enzovoort) verkrijgen door de nieuwe bewoners en bedrijven een nieuw draagvlak, maar ondervinden ook een impuls vanuit het veranderende vrijetijdsgedrag. Gemeten naar het aantal uren neemt de vrije tijd nauwelijks toe, maar dankzij de grotere koopkracht en mobiliteit krijgen de overgebleven uren een andere invulling. Een groeiende tijdsbesteding is het uitgaan. Steden zijn daarbij populaire bestemmingen, niet in de laatste plaats om te «funshoppen» (recreatief te winkelen).¹

Dankzij de combinatie van werkgelegenheid, woningbouw en voorzieningen (veelal gestimuleerd met een kwaliteitsbeleid voor de openbare ruimte) zijn veel steden erin geslaagd hun sociaal-economische structuur, waaronder hun vestigingsklimaat, te verbeteren. Dat is niet alleen in Nederland het geval maar in veel meer westerse steden. In economisch opzicht zijn de dragende sectoren de ICT, de creatieve sector, de «leisure» en de zakelijke en financiële dienstverlening.² De doelstelling om de internationale concurrentiepositie te verstevigen weerspiegelt zich in het aandeel internationale hoofdkantoren. Nederland is het belangrijkste vestigingsland voor Europese hoofdkantoren afkomstig uit Amerika en Japan. Tussen 1981 en 1995 hebben 283 hoofdkantoren zich in Nederland gevestigd. Daarvan zocht 42% een grootstedelijke locatie op, maar dat aandeel is binnen de onderzochte periode sterk gestegen.³

¹ Sociaal-Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Den Haag 1996, p. 359. Vrije tijd is de tijd die overblijft na aftrek van de tijd besteed voor arbeid, huishoudelijke en gezinstaken, onderwijs en slaap/persoonlijke verzorging.

² Meer, J. van der en P. M. J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000.

³ Ministerie van Economische Zaken, *Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid*. 1999, op basis van onderzoek van Buck Consultants International 1998.

De centrale functie van de stad als verzorgingscentrum, als top in een hiërarchie van kernen met daarin het stadscentrum als het brandpunt van alle activiteiten, speelt voor de nationaal en internationaal opererende bedrijven nauwelijks meer een rol. Redenen om zich in de stad te vestigen zijn minder dwingend: naast bereikbaarheid draait dat om trendgevoelige factoren als ambiance en status. Nabijheid van personeel en afzetmarkt is niet langer doorslaggevend. Dankzij de toegenomen mobiliteit (van mensen en goederen) en telecommunicatie kunnen zij zich net zo goed elders vestigen. Die vrijheid bevordert processen van internationalisering, regionale specialisatie en clustervorming van bedrijven, kort samengevat

als «netwerkvorming».¹ Bedrijven kunnen zich sterker terugtrekken op hun eigen kernactiviteiten. De aanwezigheid van een lokaal of regionaal bedrijfseconomisch netwerk van gespecialiseerde toeleveranciers wordt daardoor een belangrijke vestigingsfactor. Marktvorkeuren, ook binnen de sector van de dienstverlening, leiden dan ook niet vanzelf tot centrumlocaties.



Het stadscentrum als brandpunt van activiteiten, foto Henk Nieman

Ook aan de stadsranden komen kantoorlocaties tot ontwikkeling.² Werkgelegenheid groeit daar harder dan die in de centra, al is dat beeld wat vertroebeld doordat het in de voorsteden om nieuwe centra gaat en de binnensteden al vanouds veel werkgelegenheid bieden. Tussen 1983 en 1993 groeide de werkgelegenheid in de Randstad vooral in de randgebieden om de steden heen: om de vier grote steden heen groeide het aantal banen met 47%, tegen 7% in de grote steden zelf.³ Locaties aan de rand van de stad zijn meestal eenvoudiger en sneller te ontwikkelen: de grond is gemiddeld genomen goedkoper en schoner, er is meer ruimte en er gelden minder architectonische en stedenbouwkundige randvoorwaarden. Een belangrijk pluspunt voor het bedrijfsleven is de bereikbaarheid. Voorstadlocaties liggen in veel gevallen direct aan de snelweg en de grotere locaties hebben vaak ook een aansluiting op het nationale dan wel regionale openbaar vervoer.

¹ Louter, P., Economische ontwikkeling in multi-nodale stedelijke gebieden. In: F. M. Dieleman en H. Priemus (red.), *De inrichting van stedelijke regio's. Randstad, Noord-Brabantse stedenrij, Ruhrgebied*. Assen: Van Gorcum 1996, p. 142.

² Rond de grote steden kan worden gewezen op grote locaties als Amsterdam Zuidoost, Rotterdam Alexander, Rijswijk Plaspoelpolder en Utrecht Rijnsweerd. In het algemeen blijken snelweglocaties aantrekkelijk te zijn; zeker voordat het ABC-locatiebeleid effect begon te sorteren (zie hoofdstuk 5) verrezen veel kantoren in complexen of als solitaire vestigingen nabij snelwegafslagen..

³ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Den Haag 1996, p. 571.

Het vestigingsklimaat voor industriële en logistieke bedrijven

De tweede pijler in het Vinex-beleid ter versterking van de internationale concurrentiepositie is de transport- en distributiesector en de daarvan afgeleide bedrijvigheid. De internationale vervoersstromen (in het goederen- en personenvervoer) zouden in het vooruitzicht van een groot en geïntegreerd Europees achterland toenemen, zo werd verwacht, en om ze niet voor Nederland verloren te laten gaan moesten de beide mainports en hun achterlandverbindingen voldoende uitbreidingscapaciteit hebben. Het initiatief werd dankbaar geadopteerd door het bedrijfsleven. Al in 1987 is op gezamenlijk initiatief van de overheid en het bedrijfsleven de stichting «Nederland Distributieland» opgericht, die zich inzet voor

behoud en versterking van de positie van Nederland als hét transport- en distributieland van Europa.¹

De internationale handelsstromen namen in de jaren tachtig en negentig in hoog tempo toe, harder dan de economie groeide. De gemiddelde jaarlijkse groei in de internationale transportstromen bedroeg in de EU tussen 1980 en 1994 zeven procent, tegenover een economische groei van twee procent per jaar.² Al snel werd duidelijk dat de accommodatie van de hardgroeiende transportstromen een drastische verbetering van de infrastructuur vereiste. In het licht van de door de overheid gewenste multimodaliteit, in het bijzonder de verschuiving van het verkeer per (vracht-)auto naar het spoor, waren in het bijzonder investeringen gewenst in het aanbod van spoorinfrastructuur.

Voor het personenvervoer werd aansluiting op het hogesnelheids-spoornetwerk hard nodig geacht om de ambities van de Vierde Nota voor de distributiefunctie van het land waar te maken. In de Vierde Nota staat nog voorzichtig: «Als besloten wordt tot aansluiting van Nederland op het West-Europees net van hogesnelheidsspoorlijnen dan verdient een station op Schiphol een sterke voorkeur».³ Ten tijde van de parlementaire vaststelling van de Vinex ging de discussie over de keuze van het tracé naar de grens met België. De keuze viel uiteindelijk op een tracé dat deels door het Groene Hart loopt. Om niet in te breken op het eigen restrictieve beleid voor het Groene Hart besloot de regering tot een noviteit: een tunnel onder landbouwgrond.

Ook de Betuwelijn deed stof opwaaien. Motieven voor aanleg van de Betuwelijn zijn onder meer te vinden in de Vinex (al komt de lijn zelf er niet in voor): de stimulering van het spoorvervoer als relatief milieuvriendelijke vorm van transport en het streven naar een volledig aanbod van achterlandverbindingen voor de haven van Rotterdam. Het gecombineerde gebruik van de bestaande spoorwegen voor personen- en goederenvervoer zou gezien de groei van de transportstromen ontoereikend zijn. Tegenstanders vreesden de effecten op de omgeving en zagen alternatieven in onder meer de binnenvaart en de IJzeren Rijn, de op te waarderen spoorlijn tussen de haven van Antwerpen en het Duitse achterland.

Rond de beide mainports zelf ontstonden intensieve discussies over de uitbreidingsruimte, aangejaagd door het aanhoudend hoge groeitempo. De stijgende ruimtebehoeftes van de haven en de luchthaven, in relatie tot de inpassing in de sterk verstedelijkte regio, groeiden uit tot een belangrijk ruimtelijk vraagstuk. De afstemming van alle belangen in één samenhangende strategie werd beleidsmatig gekanaliseerd via twee ROM-projecten⁴, waarin alle betrokken overheden en het bedrijfsleven samenwerken. De ROM-projecten kwamen rechtstreeks voort uit de Vierde Nota, maar stonden niet per definitie onder leiding van de Rijksplanologische Dienst. De twee ROM-projecten voor de mainports werden aangevoerd door DGM, het Directoraat-Generaal Milieubeheer van VROM.

In de Rijnmond spitste de tegenstelling in de nationale discussie zich toe op de plannen voor een Tweede Maasvlakte, hoewel in het ROM-project ook talloze meer lokale kwesties aan de orde komen. Een zeewaartse uitbreiding kan de groeiende ruimtebehoefte voor industriële en logistieke bedrijven ook op lange termijn opvangen, maar kan ook de ecologische kwaliteiten van het Voornse Duin en de Voordelta aantasten. Oplossingen

¹ Formuleringen afkomstig van de internetsite van Nederland Distributieland: www.ndl.nl (2 mei 2000).

² Ministerie van VROM, *Spatial Patterns of Transportation – Atlas of Freight Transport in Europe*. Ongedateerd.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, pkb, p. 185.

⁴ ROM staat voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid. ROM-projecten zijn tijdelijke gebiedsgerichte samenwerkingsprojecten in gebieden waar een geconcentreerde inzet van middelen noodzakelijk is, hetzij om het schoon te houden, hetzij om het schoner te krijgen. In totaal kondigde de Vinex elf ROM-projecten aan, waarvan de meeste voor het landelijk gebied. In hoofdstuk 8 komt het ROM-beleid als instrument aan de orde.

worden gezocht in de sfeer van compensatie, groenaanleg in de regio van een gelijke omvang als de Tweede Maasvlakte, maar tot een definitief besluit is het nog niet gekomen.

Rond Schiphol ging de maatschappelijke discussie niet over één of twee mogelijke uitbreidingen, maar liep deze uit op de vraag of een luchthaven op die plaats überhaupt wel wenselijk is. Alles bleef groeien op en rondom de luchthaven: het luchtverkeer, het landzijdige verkeer, de milieubelasting, de werkgelegenheid, de woningbehoefte – alleen het aantal hectares waar de benodigde ruimte moest worden gevonden bleef gelijk. Met veel passen en meten, worstelend met voortdurend grotere groeicijfers dan de prognoses waarmee is gewerkt¹, werd in het ROM-project (en de daaruit voortvloeiende besluitvorming in onder meer de pkb Schiphol en het streekplan Amsterdam Noordzeekanaalgebied) voor de gehele groei tot 2015 ruimte gevonden. Wel ging direct daarop het project TNLI (Toekomst Nationale Luchtvaartinfrastructuur) van start, met de vraagstelling of Schiphol op die locatie nog langer kon blijven doorgroeien of dat een gehele of gedeeltelijke uitplaatsing naar een andere locatie noodzakelijk was.

4.3. Schiphol als alternatief voor alle Randstedelijke uitbreidingslocaties, schets Rem Koolhaas



De discussies over de groeicapaciteit waren voor de autoriteiten rond de beide mainports een van de aanleidingen voor een omslag naar een strategie gericht op een maximale toegevoegde waarde, niet op maximalisering van de verkeersvolumes. Die benadering moet het economische rendement van de distributiesector verhogen. De opkomst van de ICT en de zakelijke dienstverlening bieden aanknopingspunten voor zo'n strategie. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam doet dat door in te zetten op de logistieke en technologische kwaliteit van de haven en de

¹ Zie het rapport van Bureau PAU in het bijlagenrapport (Bureau Planadvies & -uitvoering bv, *Schiphol en de Ruimtelijke Ordening. De ontwikkeling van het Schipholcomplex 1980–2000*. Groningen/Den Haag 2000).

organisatie van de kennis daaromheen. De ontwikkeling van de haven is gericht op kwaliteit, de toename van het volume komt op de tweede plaats. De mainport wordt brainport. Schiphol ontwikkelt zich tot een stad-zonder-inwoners, compleet met winkels, kantoren, hotels, toeristische attracties, evenementen en gebeurtenissen.¹ De architect Rem Koolhaas zette in 1999 nog een stap verder, anticiperend op een mogelijke uitplaatsing van het luchtverkeer naar zee, met een schets voor een complete stad op Schiphol als alternatief voor alle Randstedelijke uitbreidingslocaties. Maar ook zonder die ingreep groeit Schiphol uit tot een deel van het stedelijke netwerk rond Amsterdam, een stad bestuurd door een bedrijf. In de Nederlandse ruimtelijke ordening is dat een nieuw verschijnsel, ontstaan in de slipstream van de groei van de mainport.

Ruimtelijk-economische beleidsvorming

Het beleid van de Vierde Nota is geënt op de noodzaak om de ruimtelijke voorwaarden te scheppen waaronder de economische groei tot ontplooiing kan komen, gegeven de internationale context waarin die zich afspeelt. Die economische groei heeft zich sindsdien voorgedaan, in een onstuimig tempo waar de Vierde Nota niet op berekend was. De situatie rond de bedrijvensterreinen illustreert die veranderde situatie. In de jaren tachtig leden veel gemeenten grote renteverliezen door een overschot aan bedrijvensterreinen.² Enkele jaren later was de situatie honderdtachtig graden gedraaid: de markt sloeg alarm over een oplopend tekort aan bedrijvensterrein. Het ministerie van Economische Zaken berekende in 1994 een tekort tot 2005 in vrijwel alle economische concentraties, voor één of meer type bedrijvensterrein. Vooral voor zware industrie, transport en distributie en hoogwaardige bedrijven dreigde die situatie.³

Niet alleen het groeitempo, maar ook de structuur van de economie onderging belangrijke wijzigingen. De opmars van de zakelijke dienstverlening zette zich onverminderd voort, waarbij ook in deze sector de internationale oriëntatie toenam. De snel toegenomen mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie waren daar niet vreemd aan. Voor (inter-)nationaal opererende bedrijven bleef de bereikbaarheid de belangrijkste vestigingsfactor, voor industriële en logistieke bedrijven maar ook voor dienstverlenende bedrijven. Omdat steeds meer bedrijven een (inter-)nationaal werkveld hebben, kreeg de bereikbaarheid in macro-perspectief een almaar groeiende betekenis.

De Vierde Nota is in die periode meermalen herzien: rond 1990 in de stap van Vierde Nota naar Vinex, in een paar partiële herzieningen over specifieke woningbouwlocaties en in de Actualisering van 1997. Bij geen van die gelegenheden zag het ministerie van VROM aanleiding om de hierboven beschreven discussies en ontwikkelingen in het beleid te verwerken. De pkb-tekst uit de Actualisering van de Vinex, in 1999 parlementair vastgesteld, verschilt wat betreft het ruimtelijk-economisch beleid slechts op detailpunten van de pkb-tekst uit de Vierde Nota, in 1988 parlementair behandeld. Anno 1999 meldt de pkb nationaal ruimtelijk beleid nog steeds dat «het al dan niet stedelijk knooppunt zijn voor de PTT een afwegingscriterium vormt bij beslissingen over het versneld aanleggen van een digitaal telecommunicatienet op basis van glasvezel-verbindingen», en noemt het de Amsterdamse IJ-oeveren als kansrijk voor het realiseren van een hoogwaardig woon-, werkrecreatie en voorzieningenmilieu met internationale allure. De enige wezenlijke toevoeging in de Actualisering is die van een aantal nieuwe sleutelprojecten.

Voor het overige is het Vierde Notabeleid voor de ruimtelijke economie zo

¹ Cusveller, S.J., Schiphol Stad of Stad Schiphol?. In: *Blauwe Kamer* 1999–3

² Voogd, H., *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993, p. 30–31 Voogd noemt een areaal van 7500 ha niet terstond uitgeefbaar terrein in het begin van de jaren negentig, en wijt dat hoofdzakelijk aan een gebrekkige kennis van marktprocessen bij gemeenten.

³ Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Activiteit*. Den Haag 1994.

goed als uitgewerkt. De spaarzame opmerkingen in de pkb over mainports en achterlandverbindingen zijn nietszeggend geworden in het licht van de vele stappen verder gebrachte besluitvorming en de verhitte discussies daarover. Van de stedelijke knooppunten als middel om het stedelijk vestigingsklimaat te stimuleren wordt weinig meer vernomen. Alleen in een discussie uit 1999 over fabriekswinkels stak het concept de kop even op, maar dan in restrictieve vorm: minister Pronk weigerde in eerste instantie toestemming voor een vestiging in Lelystad omdat dat geen stedelijk knooppunt is. Hij viel daarbij terug op een afspraak over grootschalige detailhandel uit 1993. Het knooppuntenconcept bleek ook hier niet vol te houden: in maart 2000 besloot de minister alsnog om de vestiging toe te laten, omdat de problematische sociaal-economische positie van deze gemeente zo'n een impuls goed kan gebruiken.

De bereikbaarheid bleef tot de topprioriteiten van de opeenvolgende kabinetten behoren. Ook buiten de hiervoor behandelde achterlandverbindingen (HSL, Betuwelijn) gaan er veel overheidsinvesteringen naar de infrastructuur. Toen vanaf 1995 een investeringsruimte van zo'n 65 miljard ontstond, onder meer vanuit de aardgasbaten, werd een aparte commissie ingesteld om dat geld te verdelen: de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES). Als beheerder van de aardgasopbrengst kreeg het ministerie van Economische Zaken hierin het voortouw. Toen bleek dat de Vinex in ruimtelijk-economisch opzicht verouderd was geraakt. De basisdoelstellingen van de Vinex zijn in de ICES-criteria nog herkenbaar, met name in de prioriteiten voor de bereikbaarheid, de steden en de «ruimtelijke kwaliteit» (waaronder vooral natuur en landbouw vallen). De Vinex fungeert echter niet als een *ruimtelijk* kader: bij de vraag *waar in het land* de investeringsprioriteiten moeten liggen is de Vinex niet aanwezig. Alleen de sleutelprojecten tellen bij de ICES mee. De VROM-raad betreurde de in haar ogen weinig planmatige aanpak door de afwezigheid van zo'n ruimtelijk beleidskader.¹ Minister Pronk reageerde hierop door te verwijzen naar de Vijfde Nota, die in deze behoefte moet gaan voorzien.² Voor de ICES-ronde 1999–2002 komt die echter te laat.

ICES

ICES werkt aan vijf «uitdagingen»:

- Voldoende werkgelegenheid voor de groeiende beroepsbevolking
- Een betere bereikbaarheid
- Een intensiever ruimtegebruik
- De dreiging van een ruimtelijke en sociale tweedeling in de grote steden
- Meer richtinggevoel en daadkracht op alle niveaus van het openbaar bestuur

Projecten waarin wordt geïnvesteerd zijn geclusterd in vijf pakketten:

- Bereikbaarheid
- Vitaliteit van de steden
- Milieu (CO₂/broeikasgassen)
- Ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit
- Kennis

Bron: *Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur*, brief van de ministers van EZ, VROM, V&W en LNV aan de Tweede Kamer, 31 maart 1998, 25 017 nr. 6.

¹ VROM-raad, *Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur* (Advies nr. 9). Den Haag 1998.

² TK 1998–1999, 25 017 nr. 15.

³ Uitvoeriger beschreven in de bijlage Meer, J. van der en P. M. J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000.

Een van de vijf «uitdagingen» voor het ICES-beleid, de dreigende tweedeling in de steden, heeft vorm gekregen in het grotestedenbeleid.³ Dit is van kracht sinds 1994, dus ongeveer vanaf het moment dat de stedelijke knooppunten als beleidscategorie buiten beeld raakten. Evenals

het stedelijke-knooppuntenbeleid richt het grotestedenbeleid zich op de grote en middelgrote steden, maar met 25 gemeenten veel meer in aantal. Aanvankelijk was het grotestedenbeleid gericht op de sociale vernieuwing, maar inmiddels is de optiek verbreed en is voor een meer regionale en integrale benadering gekozen. De versterking van de economische concurrentiepositie, waar het in het knooppuntenconcept om is begonnen, is erin geïntegreerd. In de tweede convenantsperiode van het grotestedenbeleid stelt het rijk zo'n 16,5 miljard gulden beschikbaar. Aanvullingen door derden (waaronder de EU, provincies en gemeenten) verhogen dat bedrag tot ongeveer 100 miljard. Dat zijn veel grotere bedragen dan ooit in het kader van de stedelijke knooppunten zijn uitgekeerd. ICES en het grotestedenbeleid overvleugelen zo het Vinex-beleid. De rol van de Vinex op dit gebied raakt halverwege de jaren negentig al vrijwel uitgespeeld.

4.3. Evaluatie

4.3.1. Inleiding

Binnen het spectrum van dit hoofdstuk zijn vooral de stedelijke knooppunten veelvuldig onderwerp van evaluatie geweest, ook binnen het evaluatieprogramma van de RPD. De doorwerking naar de markt, naar de lagere overheden en naar andere departementen zijn elk tussen 1992 en 1995 onderwerp van evaluatie geweest. Deze evaluaties concentreerden zich dus allemaal op het doorwerkingsvraagstuk. De achterliggende ruimtelijk-economische veronderstellingen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling komen slechts zijdelings aan de orde. Hetzelfde geldt voor een aantal evaluaties die niet in opdracht van de RPD zijn verricht. De aandacht voor de sleutelprojecten was in evaluatief opzicht geringer: deze zijn slechts eenmaal geëvalueerd. Ook de mainports zijn als zodanig maar eenmaal geëvalueerd. Wel hebben diverse evaluaties van ROM-projecten aandacht voor gang van zaken rond de twee mainports. Concepten die weinig beleidsactiviteit op nationaal niveau hebben losgemaakt, Regio's op eigen kracht en Stedenring Centraal-Nederland (met uitzondering van het distributie-gedeelte daarin), zijn niet afzonderlijk geëvalueerd.

Steeds stuitten de onderzoekers op de beperkingen als gevolg van de wijze waarop het beleid was geformuleerd. Het ontbreken van een ruimtelijk toetsingskader maakte een evaluatie naar de vraag of en in hoeverre het feitelijke ruimtegebruik zich conform de Vierde Nota heeft ontwikkeld, en of het beleid in die zin geslaagd is, onmogelijk.¹ De evaluaties richtten zich daarom vrijwel zonder uitzondering op het proces van nageschakelde besluitvorming: de vraag of andere overheden en marktpartijen het concept hadden opgepikt en ermee om waren gegaan zoals VROM het zich in de Vierde Nota voorstelde.

¹ Ter illustratie een citaat uit NovioConsult, *Evaluatie van het beleidsconcept Mainports en hun achterlandverbindingen*. Nijmegen 1997: Vanuit de doelstellingen valt niet af te leiden welke ruimtelijke ontwikkelingen nu wel en welke nu niet werden beoogd.

² In de systematiek van de Balans is versterking van de economische concurrentiepositie een van de twee centrale doelen onder Nederland in internationaal verband. De andere is vergroten natuur- en milieukwaliteit.

³ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*, Den Haag 1999, p. 155.

De link met het feitelijke ruimtegebruik legt VROM in de Balans Ruimtelijke Kwaliteit, die in 1999 voor het eerst verscheen. Voor het onderdeel «Versterking van de internationale concurrentiepositie» gebeurt dit echter (nog) niet.² De uitwerking van dit «centrale doel» in «strategische doelen» en «uitvoeringsdoelen» wordt voor de editie van 2000 aangekondigd en de indicatoren die in de 1999-versie worden opgevoerd zijn geen ruimtelijke maar economische indicatoren (bruto binnenlands product, aandeel buitenlandse investeringen en export van goederen). Overigens is alleen de score op «aandeel buitenlandse investeringen» positief. De Balans concludeert dan ook dat de doelstelling «versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland» niet wordt gehaald.³

Achtereenvolgens komen de evaluaties voor het stedelijke vestigingsmilieu (stedelijke knooppunten en sleutelprojecten) en voor de mainports aan de orde. Beide hebben dezelfde opzet:

- De achtergronden en veronderstellingen achter het beleid.
- De doorwerking van het concept naar andere departementen, lagere overheden en de markt.
- De feitelijke ruimtelijke ontwikkeling in het licht van de beleidsdoelstellingen.

4.3.2. Stedelijke knooppunten en sleutelprojecten

Omdat het evaluatieprogramma van de RPD een sterk accent op het doorwerkingsvraagstuk legde, heeft de parlementaire werkgroep zelf een meer integrale evaluatie laten uitvoeren. Dit onderzoek is verricht door het instituut Euricur en is opgenomen in het bijlagenrapport.¹ Grote delen van de teksten over het stedelijk vestigingsmilieu in dit hoofdstuk zijn op dit onderzoek gebaseerd.

Achtergronden en veronderstellingen

Steden werden in de Vinex gezien als drijvende krachten achter de nationale economie, als troefkaarten in de verwachte Europese concurrentie. Ze hadden een goede uitgangspositie, mede vanwege de distributiefunctie van het land. Die zou ook tot activiteiten in de sfeer van de industrie en de dienstverlening leiden. Om ervoor te zorgen dat deze bedrijven zich ook daadwerkelijk in Nederland zouden vestigen was primair een impuls voor het stedelijke vestigingsklimaat noodzakelijk. Die moest vooral komen van het beleid voor stedelijke knooppunten en de sleutelprojecten.

Het uitgangspunt om het sterke te versterken indachtig, waren het de steden met een goede uitgangspositie die de knooppuntstatus kregen toebedeeld. Het was niet mogelijk om het vestigingsklimaat in *alle* steden te versterken. Draagvlakvereisten en de beperkte overheidsmiddelen verhinderden dat.² De selectie van steden die wel in aanmerking kwamen geschiedde op basis van drie criteria: een hoog voorzieningenniveau, een goede aansluiting op het systeem van (inter-)nationale verbindingen en een redelijk kansrijke bedrijfsstructuur. Uiteindelijk leidde dat tot de aanwijzing van dertien stedelijke knooppunten, waaronder drie dubbelknooppunten van twee steden. Deze dertien knooppunten kwamen in een aantal fasen tot stand, waarbij op gezette tijden steeds twee knooppunten werden toegevoegd.

De negen knooppunten die al in de Vierde Nota van 1988 waren opgenomen, waren er al twee meer dan de aanvankelijke selectieprocedure opleverde.³ In beide gevallen voldeden de knooppunten pas aan de doelstellingen nadat ze (overigens zonder duidelijke ratio) tot dubbelknooppunt waren opgewaardeerd: Enschede/Hengelo en Maastricht/Heerlen. Hoe die selectie in die periode exact is verlopen, welke steden op grond van welke criteria zijn aangewezen, is niet controleerbaar. De criteria zijn niet allemaal objectief meetbaar gepresenteerd (bijvoorbeeld de aanwezigheid van kansrijke bedrijvigheid, of hoogwaardige commerciële voorzieningen), zijn niet op een herleidbare manier onderling gewogen en meetbare criteria werden niet van drempelwaardes voorzien. Bovendien stelde de Vierde Nota dat *onder andere* deze grootheden zijn toegepast, zonder aan te duiden welke elementen nog meer een rol speelden.

¹ European institute for comparative urban research, onderdeel van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoorstellen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, toelichting, p. 95.

³ Zoete, P.R., *Stedelijke knooppunten. Virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?* Amsterdam: Thesis Publishers 1997, p. 85.

De weinig controleerbare manier waarop de selectie van de negen knooppunten werd gepresenteerd opende de deur voor een intensieve lobby van middelgrote gemeenten die de status niet hadden verworven. Vier gemeenten boekten daarmee succes. Breda en Zwolle werden nog in 1988, tussen de delen a en d van de Vierde Nota, toegevoegd. Dit is gebeurd op grond van de «vergelijking met de selectiecriteria en de argumenten die zijn aangevoerd in het bestuurlijk overleg en vanuit de inspraak». In beide gevallen speelde de ligging van de stad, in combinatie met het perspectief «regio's op eigen kracht» een rol. Naar aanleiding van de parlementaire behandeling kregen uiteindelijk ook Tilburg en Leeuwarden de knooppunt-status, hoewel beide steden niet hoog scoorden op de aanvankelijke criteria. Het argument van de Tweede Kamer was de spreiding van de regionale knooppunten.¹

In de selectie van knooppunten sloop dus het criterium van spreiding, van regionale evenwichtigheid. Dit criterium verhoudt zich slecht tot de bedoeling achter het concept om selectiviteit na te streven. Met dertien knooppunten van tezamen zestien steden waren vrijwel alle steden van enige omvang knooppunt geworden. In feite was de selectieve kracht voor de niet-knooppunten groter dan die voor de steden die wel knooppunt waren. Het concept verwaterde; de kans op een krachtige aansturing van de «beperkte overheidsmiddelen» verminderde.

Brabantse knooppunten

In Noord-Brabant ging men aanvankelijk akkoord met de aanwijzing van Eindhoven als stedelijk knooppunt. Gezien het economisch belang van deze stad werd dit als een logische keuze beschouwd. Maar na de toevoeging van Breda aan het rijtje stedelijke knooppunten, ontstond ongerustheid bij de andere Brabantse steden, in het bijzonder bij Tilburg. Dit resulteerde in de grootschalige lobby-actie van deze stad. Tilburg vond dat het op grond van de criteria meer recht had op de stedelijk-knooppuntstatus dan sommige al eerder aangewezen stedelijke knooppunten. Na toevoeging van Tilburg ontstond consternatie in 's-Hertogenbosch. In tegenstelling tot Eindhoven, Breda en Tilburg was deze niet tot stedelijk knooppunt verkozen. De gemeente vreesde daardoor subsidies en investeerders mis te lopen. 's-Hertogenbosch, op zijn minst moreel gesteund door het provinciebestuur van Noord-Brabant, lobbyde in 1993 en 1994 tevergeefs bij het Ministerie van VROM om alsnog de status van stedelijk knooppunt te verkrijgen.

Bron: Meer, J. van der en P. M. J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000 (bijlage 2 van het bijlagenrapport), op basis van Zoete, P. R., «Tien jaar stedelijk knooppunt». In: *Geografie*, 30 oktober 1997.

¹ Moties met deze strekking werden ingediend door Van Noord (CDA), Lonink (PvdA) en Te Veldhuis (VVD) (20 490 motie nr. 44) en Versnel-Schmitz (D66; 20 490 motie nrs. 63 en 64). Versnel-Schmitz bepleitte een dubbel-knooppunt Breda-Tilburg. De motie van Van Noord c.s. is aangenomen, de moties van Versnel-Schmitz werden verworpen.

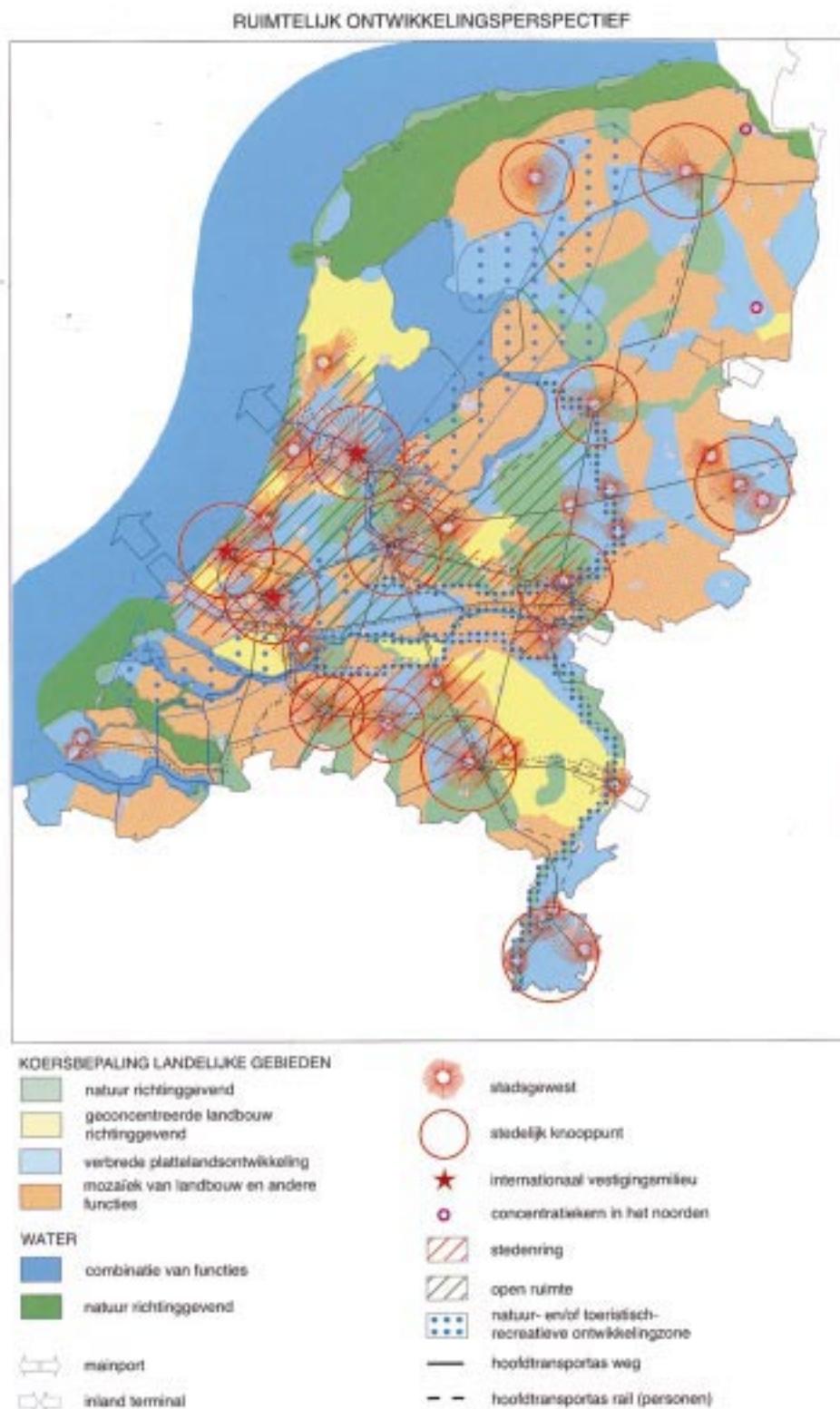
² Ministerie van VROM, *Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting. Rol van het rijk en tussenstand 1991*. Den Haag 1991, p. 10.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 10.

⁴ Ministerie van VROM, *Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, rol van het rijk en tussenstand 1992*. Den Haag 1992, p. 10.

Voor de sleutelprojecten was de selectiviteit ingegeven door de mogelijkheden voor een financiële en organisatorische inzet van het rijk. Het voornemen was om maximaal tien (potentiële) sleutelprojecten tegelijk in behandeling te nemen.² Uiteindelijk werden dat er elf. Selectiecriteria hiervoor waren niet te herleiden tot de bedoeling om het stedelijk vestigingsklimaat te verbeteren, om de eenvoudige reden dat de sleutelprojecten zeker in de eerste jaren van de Vinex daar niet exclusief voor bedoeld waren. De Vinex-pkb houdt het op de zeer globale beschrijving dat de projecten «een grote bijdrage leveren aan de uit ruimtelijk oogpunt strategisch geachte onderdelen van het rijksbeleid».³ Dat kan het internationale vestigingsklimaat zijn, maar ook de bevordering van het openbaar vervoer of de verbetering van de milieukwaliteit. Zo zijn bijvoorbeeld ook de Randstadgroenstructuur en het Groene Hart onderzocht als sleutelproject.⁴

4.5. Dertien stedelijke knooppunten



Bron: VROM/RPD

Die onderhandelingen over de selectie lopen vanaf het begin moeizaam. Intern werd bij het rijk een «vijf-DG overleg» gestart dat verantwoordelijk was voor de keuze van de sleutelprojecten. Deze vijf DG's waren afkomstig van vier ministeries (VROM, V&W, BiZa en EZ). Dit overleg had veel tijd nodig om op één lijn te komen. Evaluatie-onderzoek van het bureau De Lijn constateert dat geen van de projecten voor elk departement herkenbare elementen in zich droeg, maar bovendien dat er geen eenduidigheid was over de bedoeling met de sleutelprojecten.¹ «VROM zou gaan scoren met de sleutelprojecten, die V&W moest betalen. V&W zou de voortgang in de weg staan, omdat ze te veel detailinformatie en zekerheid wilden hebben», zo omschrijven de onderzoekers de stemming. Bewindslieden en DG's hadden, nog steeds volgens De Lijn, het draagvlak binnen de eigen organisatie onderschat.

Die moeizame onderhandelingen zijn mede een gevolg van het ontbreken van een duidelijk beleids-inhoudelijk doel en van objectieve analyses van de kansen per project. Uiteindelijk is het stedelijk vestigingsklimaat uitgegroeid tot een hoofdmotief achter de sleutelprojecten. Vrijwel allemaal zijn het projecten in of nabij de binnenstad, waar een omvangrijk programma aan kantoorontwikkeling ligt, waar geïnvesteerd wordt in de bereikbaarheid en waar het stedelijk leven door een gemengd ruimtegebruik een impuls krijgt. Al die factoren dragen bij aan het vestigingsklimaat. Die toespitsing van het sleutelproject als instrument zal te maken hebben met de (min of meer toevallige) combinatie dat de beleidsmatig meest gewenste locaties voor de zakelijke dienstverlening ook het meest complex in de ontwikkeling waren, publiek-private samenwerking op juist dit type locaties kansrijk was en de regering ten tijde van de selectie een hoge prioriteit legde bij het economisch herstel.

De tweede generatie sleutelprojecten in de Actualisering van de Vinex heeft een veel eenduidiger selectie criterium, waarin de nadruk op het stedelijk vestigingsklimaat (letterlijk: «stedelijke vitaliteit») wordt geformaliseerd. Het selectie criterium is een locatie aan een internationaal station van de hogesnelheidslijn en de bedoeling deze te benutten voor een impuls aan de stad.² Het grijze gebied van welke projecten in aanmerking zouden kunnen komen wordt daarmee veel kleiner en de richtinggevende kracht van het instrument navenant groter. In tegenstelling tot de eerste generatie, is deze selectie van zes in de pkb-tekst zelf benoemd.

Een andere veronderstelling achter het beleid is dat de markt zou aanslaan op de maatregelen die de Vinex aankondigt. Wat de stedelijke knooppunten betreft zouden investeringen in voorzieningen (cultuur, gezondheidszorg, onderwijs), telecommunicatie en bereikbaarheid de aantrekkingskracht op de markt vergroten.³ In geval van de sleutelprojecten was die methode minder eenduidig omschreven (ook al omdat het instrument er aanvankelijk niet exclusief voor bedoeld was), maar wel achteraf te reconstrueren. De overheid (in dit geval niet alleen het rijk) zette in op het eigen organiserend vermogen en investeerde in eigen vastgoedontwikkeling, bereikbaarheid en openbare ruimte, met de bedoeling om ook private investeringen hierin te genereren.

Euricur heeft de factoren waar marktpartijen hun investeringen op richten geïnventariseerd en komt tot de volgende opsomming:

- Ruimtelijk-economische potenties (onder meer bereikbaarheid, structuur, kennis- en telecommunicatievoorzieningen, arbeidsmarkt).
- Kwaliteit van de plannen.

¹ DE LIJN, *Evaluatienotitie Sleutelprojecten-aanpak*. Amsterdam 1995.

² Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, complete versie, deel 4 Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995–2010)*. Oktober 1999, p. 19–20.

³ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, p. 35.

- Stedelijke aantrekkelijkheid (imago, ambiance, sfeer, enzovoort).
- Kwaliteit van de openbare ruimte.
- Ernst van de stedelijke problematiek en de aanpak daarvan (criminaliteit, congestie, enzovoort).
- Participatie door het rijk (vanwege het vertrouwen dat daaruit spreekt).
- Lokaal organiserend vermogen.

Een vergelijking met de beïnvloedingsmechanismen die in het beleid werden voorgesteld leert dat zowel stedelijke knooppunten als sleutelprojecten op relevante factoren inzetten, maar dat de sleutelprojecten dat veel integraler doen dan de stedelijke knooppunten. Die versterken een, vanuit marktperspectief, willekeurige selectie van de investeringsfactoren. Telecommunicatie, bereikbaarheid en voorzieningen vormen slechts een onderdeel van het pakket dat de ruimtelijk-economische potenties bepaalt, waarbij het in geval van telecommunicatie en voorzieningen nog de vraag is of dat de meest onderscheidende onderdelen zijn. Sleutelprojecten zetten in op alle genoemde factoren, met uitzondering van de aanpak van de stedelijke problematiek. De directe invloed is erg lokaal bepaald, maar de uitstraling beïnvloedt het investerings- en vestigingsklimaat van een veel groter gedeelte van de stad.

De doorwerking van het beleid

Beleid zoals dat voor de stedelijke knooppunten kan zich pas op lange termijn waarmaken. Evaluaties van halverwege de jaren negentig wijzen daar ook op. Na enkele jaren is al wel duidelijk of de richting die het beleid aangeeft inderdaad is ingeslagen. Bovendien heeft het beleid ook succesjes op de korte termijn nodig. Wanneer het beleid zich *alleen* op de lange termijn kan bewijzen, zal in de vierjarencyclus van het openbaar bestuur voor die tijd het elan zijn verdwenen en het concept zijn gesneuveld, voorspelt Zoete in zijn proefschrift met, naar inmiddels is gebleken, een vooruitziende blik.¹

Interdepartementale doorwerking

De wijze waarop het rijk zelf de stedelijke knooppunten wil ondersteunen is expliciet gemaakt in vijf maatregelen. In alle gevallen ging het om een prioriteit voor stedelijke knooppunten, niet om een taakstellende opgave: gezondheidszorg en cultuur, verkeer en vervoer, telecommunicatie, bodemsanering en (sinds de Vinex) bestuurlijke samenwerking. Voor de effectivering van de bovenstaande rijksprioriteiten was de RPD afhankelijk van andere directies binnen VROM (met name het directoraat-generaal Milieubeheer), andere departementen en in één geval zelfs van een niet veel later geprivatiseerde organisatie (de PTT). De B&A Adviesgroep heeft in opdracht van de Rijksplanologische Dienst onderzocht in hoeverre deze prioriteitsstellingen op rijksniveau daadwerkelijk hun beslag hebben gekregen.² Bestaande verdelingsmechanismen bleken niet te kunnen worden doorbroken en op een aantal punten deden zich te weinig investeringsbeslissingen voor om in enkele jaren tijd een verschuiving naar de stedelijke knooppunten te realiseren. Wel heeft het knooppuntenbeleid richting gegeven aan een aantal incidentele financieringsbronnen.

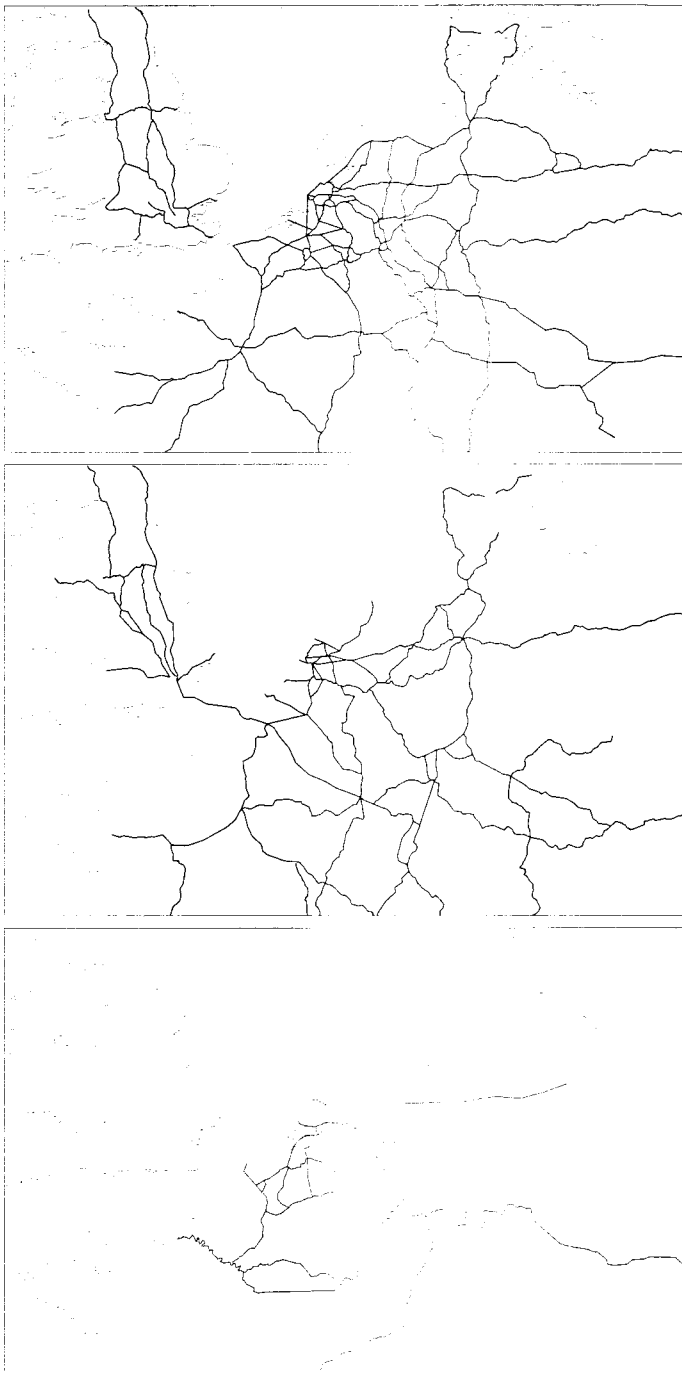
Een te geringe dynamiek deed zich volgens de evaluatie voor in de gezondheidszorg, onderwijs en onderzoek en musea.³ Het aantal vestigingen en verhuisbewegingen was domweg te klein. Een ontbrekende of marginale beïnvloeding van bestaande allocatiemechanismen werd geconstateerd voor de podiumkunsten, de monumenten, de stad- en streekvervoerprojecten, de stedelijke verkeer- en vervoersvoorzieningen en de bodemsanering. Bij deze laatste moet de conditie in de pkb

¹ Zoete, P. R., *Stedelijke knooppunten. Virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?* Amsterdam: Thesis Publishers 1997.

² B&A Groep, *Rijksbeleid ten behoeve van stedelijke knooppunten. Evaluatie van rijkssectorbeleid ter ondersteuning van de ontwikkeling van stedelijke knooppunten. Eindrapport.* Den Haag 1993.

³ Onderwijs en onderzoek behoorden niet tot de prioriteiten van de stedelijke knooppunten; het beleid bleef volgens de Vierde Nota ongewijzigd maar was al gericht op handhaving van concentratie in onder meer de stedelijke knooppunten.

4.7. Hoofdtransportassen



Bron: VROM/RPD

betrokken worden dat stedelijke knooppunten alleen voorrang krijgen bij «gelijke milieu-urgentie». De evaluatie stelt: «Een dergelijke situatie heeft zich niet voorgedaan».

Een aantal aangekondigde prioriteiten komt in het evaluatie-onderzoek niet aan de orde. Deze zijn afgevoerd na overleg tussen de onderzoekers en de opdrachtgever. Vaak zijn het prioriteiten die niet uit de verf gekomen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de telecommunicatie-voorzieningen: de ontwikkeling in de telecommunicatie is zo snel gegaan dat vrijwel heel Nederland in korte tijd dezelfde kwaliteitssprong heeft kunnen maken. In een NEI-rapport uit 1987 ter voorbereiding van de Vierde Nota werd het voorzieningenniveau voor telecommunicatie nog uitgedrukt in aantallen telefoons en telex toestellen.¹ In 2000 is het grootse ruimtelijke vraagstuk in de telecommunicatie de dekingsgraad van de mobiele telefonie.

De prioriteit voor verkeers- en vervoersvoorzieningen is alleen geëvalueerd in het eigen Voortgangsrapport van VROM.² Investerings worden geprogrammeerd via het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) van Verkeer en Waterstaat, dat op zijn beurt is gebaseerd op het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Hierin ging de hoogste prioriteit uit naar de achterlandverbindingen van de mainports. Hier mocht twee procent kans op congestie bestaan. Voor hoofdtransportassen (tussen de stedelijke knooppunten) werd een filekans van vijf procent aanvaardbaar geacht. Het Voortgangsrapport signaleert forse investeringen in de nationale spoorweginfrastructuur en de hoofdwegen. «Door de ligging van de stedelijke knooppunten aan de (hoofd)transportassen profiteren de knooppunten van deze investeringen». Er is echter geen aanwijzing, in het Voortgangsrapport noch in het MIT, dat de bereikbaarheid van juist de stedelijk knooppunten daarbij een punt van overweging was.

¹ Nederlands Economisch Instituut, *Plaats en functie van de Randstad in de Nederlandse economie*. Rotterdam 1987.

² Ministerie van VROM, *Voortgangsrapport stedelijke knooppuntenbeleid*. Den Haag 1996, p. 8–9.

Van de in de pkb aangekondigde prioriteitsstelling is dus weinig terechtgekomen. Hiermee is niet gezegd dat de knooppunten in het geheel geen financiële prioriteiten hebben gekend. Bij een aantal operaties hebben de knooppunten nadrukkelijk voordeel van hun status gehad. In totaal is ruim 875 miljoen gulden naar de knooppunten gevloeid.

4.8. Aan knooppunten toegekende middelen (bedragen in miljoenen gulden)

Stedelijk knooppunt	Werkg. impuls 1994	%	Aardgas- baten 1992	%	BOB '92-'95	%	Totaal	%
Amsterdam	71,59	14,3	21,50	12,7	20,22	9,8	113,31	12,9
Rotterdam	69,20	13,8	20,14	11,9	20,22	9,8	109,56	12,5
Den Haag	55,10	11,0	16,50	9,8	18,89	9,1	90,49	10,3
Utrecht	43,64	8,7	13,66	8,1	17,12	8,3	74,42	8,5
Eindhoven	36,97	7,4	9,45	5,6	15,24	7,4	61,66	7,0
Groningen	24,42	4,9	11,00	6,5	15,75	7,6	51,17	5,8
Arnhem-Nijmegen	42,07	8,4	10,10	6,0	18,24	8,8	70,41	8,0
Enschede/Hengelo	41,68	8,3	9,50	5,6	14,61	7,1	65,79	7,5
Maastricht/Heerlen	35,02	7,0	21,75	12,9	17,11	8,3	73,88	8,4
Breda	19,87	4,0	8,15	4,8	15,90	7,7	43,92	5,0
Zwolle	20,21	4,0	4,55	2,7	10,96	5,3	35,72	4,1
Tilburg	20,80	4,2	10,00	5,9	11,41	5,5	42,21	4,8
Leeuwarden	19,36	3,9	12,75	7,5	11,04	5,3	43,15	4,9
Totaal	499,93	100	169,05	100	206,71	100	875,69	100

Bron: Deel 2 van het bijlagenrapport<1 (Meer, J. van der en P. M. J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000).

In 1992 zijn de extra aardgasbaten ingezet voor de economische structuurversterking. Het totaal van 179 miljoen gulden is verdeeld onder de stedelijke knooppunten (160 miljoen), Oostelijk Zuid-Limburg en het Noorden des Lands. Eind 1993 besloot het kabinet een bedrag van 500 miljoen ter beschikking te stellen voor gemeentelijke investeringsprojecten, in het kader van de «werkgelegenheidsimpuls». Bij de verdeling is rekening gehouden met de categorisering van de knooppunten. Het totaalbedrag ligt een stuk hoger, door bijdragen van gemeenten (900 miljoen) en derden (1 miljard). Uitkering vindt plaats verspreid over een periode van 17 tot 18 jaar.

In 1991 is het Bedrijfsomgevingsbeleid (BOB) van het ministerie van Economische Zaken herzien en geherformuleerd in de richting van de stedelijke knooppunten. Doel van het beleid was om de concurrentiepositie van regio's in Nederlands als vestigingsplaats voor internationale bedrijvigheid te bevorderen. Belangrijk neven doel was de versterking van de aandacht van knooppuntgemeenten voor het internationale vestigingsklimaat. Opmerkelijk is dat ondanks de beperking tot het *internationale* vestigingsklimaat ook de *regionale* knooppunten meedeelden in de regeling. Het bureau Berenschot merkt in de evaluatie van het BOB (in opdracht van EZ) op dat «opvallende verschillen tussen de knooppunten niet zijn vastgesteld».¹ Gedurende vier jaar (1992–1995) werd het budget volledig onder de knooppunten verdeeld. In totaal was daar een dikke 200 miljoen gulden mee gemoeid. In 1996 verving de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA) het BOB-beleid (tot 2000, wanneer de TIPP-regeling in werking treedt). Bij StiREA speelde de knooppunt-status geen rol meer. De nota «Ruimte voor regio's» van Economische Zaken die deze regeling introduceert stelt: «Het is voor de economische ontwikkeling van ons land van belang dat de ernstige knelpunten worden aangepakt. Dat geldt voor stedelijke knooppunten (...), maar ook voor andere stedelijke concentraties en voor de corridors tussen deze stedelijke gebieden».² Provincies beoordeelden dit positief, omdat «deze regeling kan worden ingezet in alle regio's».³ Het geloof in de selectieve kracht van stedelijke knooppunten is dan al verloren gegaan.

Doorwerking naar marktpartijen

Private partijen zouden zich volgens het beleid uitgenodigd moeten voelen om in stedelijke knooppunten meer dan elders te investeren. De status zelf doet daarbij niet veel ter zake, het door de overheid verbeterde vestigingsklimaat zou de directe aanleiding moeten zijn. De doorwerking naar marktpartijen is onderwerp van een evaluatiestudie door Buck Consultants uit 1995.⁴

Individuele bedrijven bleken slecht op de hoogte te zijn van het concept. Intermediaire organisaties, zoals de Kamers van Koophandel, kenden het beter en onderschreven in grote lijnen de doelstellingen. De hernieuwde aandacht voor de stad samen met het vertrouwen dat de betrokken overheden stedelijke investeringen zouden toejuichen (en dus ondersteunen, was wellicht de bijgedachte) was voldoende reden om met de grondgedachte in te stemmen. Bij de uitwerking van het beleid plaatsten marktpartijen wel een aantal vraagtekens. Het voorzieningenniveau is volgens hen niet de meest aangewezen weg om het vestigingsklimaat te verbeteren. Een verbeterde bereikbaarheid zou veel meer zoden aan de dijk zetten. Het aantal knooppunten werd te groot bevonden om de selectiviteit te kunnen waarmaken en het ingezette instrumentarium van het rijk vertoont volgens hen te weinig samenhang en is te vrijblijvend. De in de voorgaande paragraaf geconstateerde onduidelijkheid over de

¹ Berenschot, *Evaluatie van het bedrijfsomgevingsbeleid*. Utrecht 1994, p. 18.

² Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor regio's. Het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000*. TK 1994–1995, 24 060 nr.1, p. 54.

³ Buck Consultants, *Evaluatie stedelijke knooppuntenbeleid. Effecten op de marktsector en het provinciaal beleid*. Nijmegen 1995, p. 87. Het NEI komt tot dezelfde conclusie in het artikel I.J. Boeckhout, J.C.T.M. Doorakkers en A.W. Verkennis, Van knooppunt naar corridor. In: *ESB* 1995–80.

⁴ Buck Consultants, *Evaluatie stedelijke knooppuntenbeleid. Effecten op de marktsector en het provinciaal beleid*. Nijmegen 1995. Ook verschenen als RPD-rapport onder de titel *Stedelijke Knooppunten 2. Evaluatie markteffecten en doorwerking bij provincies*.

rijksbijdragen (andere dan in de pkb aangekondigd en vaak niet structureel) wekte ook wrevel bij de markt. Onderzoek in opdracht van de Neprom en de Raad voor Onroerende Zaken concludeert: «Ondanks toegezegde rijkscoördinatie blijken de departementen niet altijd uit te gaan van eenzelfde prioriteitsstelling bij de toekenning van middelen. Of opereren binnen eigen begrotingskaders waardoor de inzet van financiële middelen niet op elkaar worden afgestemd». En: «Meer structurele financiële impulsen voor de knooppunten in combinatie met een strakkere coördinatie van geldstromen is wenselijk».¹

De knooppuntstatus alleen was voor de markt onvoldoende om de eigen investeringsbeslissingen te laten aansturen. De markt wenste boter bij de vis. Zelfs dat is niet genoeg wanneer knooppunten vanwege hun ligging niet voldoende aantrekkelijk worden bevonden. De rapportage van Buck Consultants uit 1995 stelt al: «In steden als 's-Hertogenbosch en Amersfoort wordt volop geïnvesteerd, terwijl knooppunten als Leeuwarden en Tilburg het beduidend slechter doen. (...) Als geld door de overheid gepompt wordt in steden waar de markt weinig tot niets in ziet, leidt dat niet tot uitlokkingseffecten».² In theorie onderschrijft de Vierde Nota dat, stedelijke knooppunten moesten immers steden zijn met een goede uitgangspositie. In de praktijk blijkt daar niet de hand aan gehouden te zijn. Het spreidingscriterium dat in het knooppuntenbeleid is geslopen is ten koste gegaan van de aansluiting bij de markt.

Doorwerking bij knooppuntgemeenten en provincies

Meer dan de verwachting dat de betrokken provincies en gemeenten (centrumgemeenten *en* randgemeenten) het knooppunten-concept in hun beleid zouden laten doorwerken is in de Vierde Nota niet uitgesproken. De wijze waarop is niet voorgeschreven en voor de mate waarin is geen maat beschikbaar. Evalueerbaar is slechts de vraag of het concept bij gemeenten en provincies inderdaad een rol heeft gespeeld, en of het is opgepakt in de geest van de bedoelingen van het rijk. Dat is dan ook de hoofdvraag bij het onderzoek van Buck Consultants uit 1995 naar provinciale doorwerking (dat ook de doorwerking naar de markt betreft) en bij het promotie-onderzoek van Zoete dat zich op de gemeenten richt.³ De doorwerking naar gemeenten heeft binnen het evaluatieprogramma van de RPD zelf geen plaats gekregen. Toch waren de knooppuntgemeenten veel meer dan de provincies doelgroep van het beleid. Ze konden bijvoorbeeld rechtstreeks (dus niet via de provincies) met het rijk communiceren.

Alleen al aan de inspanningen van niet-knooppuntgemeenten om alsnog knooppunt te worden is het aanvankelijke enthousiasme voor het concept af te lezen. Veronderstellingen over de status en de voorkeursbehandeling lijken daarbij een grotere rol te spelen dan de feitelijk aangekondigde voordelen. De aantrekkingskracht van het concept had een belangrijke psychologische achtergrond: het maakte stadsbesturen bewuster van de kansen en kwaliteiten van de stad en de mogelijkheden voor een actief vernieuwings- en ontwikkelingsbeleid. In de periode voorafgaand aan de Vierde Nota was daar weinig aandacht voor. De aanwijzing van stedelijke knooppunten gaf de steden het gevoel opnieuw op de kaart te staan. De directe contacten met rijk droegen daaraan bij. Gemeenten gingen enthousiast aan de slag om invulling aan hun pasverworven status te geven; projecten met vernieuwingspotenties stegen met stip op de politieke agenda. In oktober 1988 reageerden de knooppuntgemeenten gezamenlijk op de Vierde Nota.⁴ Het Landelijk Overleg Stedelijke

¹ Marktplan Adviesgroep, *Vaart in Vinex*. Amsterdam 1993, p. 14.

² Buck Consultants, *Evaluatie stedelijke knooppuntenbeleid. Effecten op de marktsector en het provinciaal beleid*. Nijmegen 1995, p. 49. Het onderzoek voor de parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van Euricur bevestigt dat.

³ Zoete, P.R., *Stedelijke knooppunten. Virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?* Amsterdam: Thesis Publishers 1997.

⁴ *Op weg naar 2015. Reactie van de stedelijke knooppunten op de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* oktober 1988. De reactie richt zich op zes punten: het aanvaarden van de knooppuntfunctie door alle betrokken ministeries, idem voor alle betrokken provincies, het zoeken naar een passend bestuurlijk instrumentarium, het nader inhoud geven van het begrip internationalisering, de instelling van een periodiek overleg tussen de stedelijke knooppunten, en de voorlichting en pr.

Knooppunten bestaat in 2000 nog steeds. Er ging dus ook een samenbindend effect van het concept uit.

Voor de dubbelknooppunten (Arnhem-Nijmegen, Enschede/Hengelo, in mindere mate Maastricht/Heerlen dat in de MHAL het belangrijkste samenwerkingskader had) was de toekenning een doorslaggevende factor om samenwerkingen op touw te zetten: de rivaliteit tussen Arnhem en Nijmegen verdween, Enschede en Hengelo konden samen de grootste stad buiten de Randstad worden. Niet toevallig waren het vooral de middelgrote steden die de hoogste verwachtingen van het knooppuntenbeleid hadden en er ook het langste enthousiast over zijn geweest. De grote steden in de Randstad verwachtten niets extra's van hun knooppuntstatus. Integendeel, de erkende internationale knooppunten Amsterdam en vooral Rotterdam vreesden nadelige effecten, omdat de spoeling wel erg dun werd.¹ Voor hen kon wel of geen status net het verschil maken, ook al omdat de markt aanvankelijk positief reageerde. Voor steden zonder knooppuntstatus was de Vierde Nota aanleiding tot enige zelfanalyse, al was het maar om een promotiecampagne op te kunnen zetten om alsnog knooppunt te worden.

Het enthousiasme waarmee gemeenten aan de slag gingen boog binnen enkele jaren om in teleurstelling over de wijze waarop het rijk invulling gaf aan het knooppuntenbeleid. Het rijk had alle knooppuntgemeenten verzocht om profielschetsen op te stellen, waarmee zij zich op grond van hun eigen specifieke kwaliteiten en beleidsdoelstellingen in de markt moesten positioneren. Dit gaf aanleiding tot een wederzijds ongenoegen. Het rijk vond dat de profielen, die zich in de meeste gevallen toespitsten op de zakelijke dienstverlening, te veel op elkaar leken: «De vraag kan gesteld worden of de ambities van de knooppunten, in de zin van de gekozen ontwikkelingsrichtingen, voldoende gewicht in de schaal leggen om de concurrentie met buitenlandse regio's en steden aan te kunnen. (...)Het merendeel van de Nederlandse knooppunten richt zich overwegend op nationaal of zelfs regionaal georiënteerde activiteiten: de zakelijke dienstverlening. Slechts in een enkel geval ligt het accent op stuwende (moderne) industrie».²

¹ Zoete, P.R., Tien jaar stedelijk knooppunt. In: *Geografie*, 30 oktober 1997.

² Ministerie van VROM, *Voortgangsrapport stedelijke knooppuntenbeleid*. Den Haag 1996, p. 16. De RPD stond hierin niet alleen. Ook het NEI hekelt in een rapport in opdracht van VNO-NCW (*Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief* uit 1995) de eenzijdige oriëntatie van stedelijke knooppunten op zakelijke dienstverlening, onder meer via een verwijzing naar Nürnberg, Münster, Gent, Charleroi, Nancy/Metz, Leeds en Bristol die zich juist op de industrie richten. Opmerkelijk is dat de RPD het rapport aanhaalt ter ondersteuning van het knooppunten-concept, maar het rapport zelf juist concludeert dat een corridorbenadering nodig is.

³ Buck Consultants, *Evaluatie stedelijke knooppuntenbeleid. Effecten op de marktsector en het provinciaal beleid*. Nijmegen 1995, p. 91.

⁴ Citaten afkomstig uit: Zoete, P.R., *Stedelijke knooppunten. Virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?* Amsterdam: Thesis Publishers 1997, p. 154.

Het citaat illustreert de wankelmoedigheid bij VROM zelf over het concept. Zakelijke dienstverlening wordt gepresenteerd als een nationale of regionale activiteit, terwijl ook die sector zich in de jaren negentig sterk heeft geïnternationaliseerd. De sector van de zakelijke dienstverlening voelt zich bovendien thuis in de stad, terwijl de productie- en transportbedrijven geen belang bij een vestiging in de stad hebben.³ Bovendien wordt alle knooppunten een te nationale of regionale oriëntatie aangewreven, hoewel zij vrijwel allemaal een nationale, euregionale of regionale status hadden. Alleen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kregen een internationale status.

Andersom toonde de RPD zich bij de opmaak van de profielen volgens de knooppuntgemeenten een zeer afstandelijke opdrachtgever. Het rijk was «geen creatieve meedenker», gemeenten stelden: «wij hebben het helemaal zelf moeten doen».⁴ De aanpak, het na te streven eindproduct en het planologisch-bestuurlijk kader waren onduidelijk. Gevolg was dat de profielen in de contacten met het rijk nauwelijks een rol van betekenis speelden, hoewel ze op verzoek van het rijk waren opgesteld. Ze bleken alleen geschikt om binnen de knooppunten de gedachten te kunnen bepalen en de strategische projecten te kunnen selecteren.

Bij provincies is het knooppunten-concept nooit aangeslagen. Er was dan ook nauwelijks een rol voor hen weggelegd. De directe contacten tussen knooppuntgemeenten en het rijk, bijzonder gewaardeerd door de gemeenten, ging ten koste van de provincies. Het knooppuntenbeleid heeft in de meeste provincies niet geleid tot wijzigingen in het beleid, concludeert het bureau Buck Consultants in 1995.¹

Doorwerking: sleutelprojecten

Doorwerking van sleutelprojecten heeft een ander karakter dan de doorwerking van de stedelijke knooppunten. Deze laatste waren een vinding van de Vierde Nota, waar vervolgens andere partijen voor warmgemaakt moesten worden. Sleutelprojecten waren bestaande gemeentelijke projecten, soms al gedragen door de markt, die voor rijkssteun in aanmerking kwamen vanwege hun strategische belang voor het rijksbeleid. Het doorwerkingsproces verliep dus andersom: van onderaf in plaats van top-down.

Procesmatig was de rijkssteun gericht op een vlotte en gecoördineerde planontwikkeling. Net als bij de stedelijke knooppunten was er geen eigen instrumentarium voor beschikbaar, maar was het wel de bedoeling om bestaande rijksinstrumenten (waaronder ook de financiële) in onderlinge afstemming bij de sleutelprojecten in te zetten. De Vinex houdt veel slagen om de arm: «Als een project is aangewezen als sleutelproject houdt dat een inspanningsverplichting van de betrokken departementen in, om binnen een relatief korte termijn een standpunt in te nemen over het al of niet steunen van het project. (...)Aanwijzing tot sleutelproject houdt dus niet in dat het rijk al subsidie toezegt. Rijksbijdragen zullen moeten voldoen aan de eisen van de regelingen waar ze uit voortkomen».²

De stap van potentieel naar definitief sleutelproject was op één jaar geschat, maar bleek minimaal tweeëneenhalf jaar in beslag te nemen. Dat tijdverlies was deels onvermijdelijk (de schatting van een jaar was voor projecten met zo'n complexiteit te optimistisch) maar voor een deel ook onnodig, oordelen onderzoekers van het bureau De Lijn.³ Zij noemen zeven redenen die bij één of meer sleutelprojecten tot vertraging hebben geleid: de druk van een onrealistische planning, bestuurswisselingen, de informatiebehoefte bij het rijk, de regionalisering, de financiering, wettelijke regels en procedures en tot slot externe factoren.

Op een aantal punten kwamen procedurele weeffouten voor, vertragingen die inherent waren aan de te volgen procedures. De stellingname dat bijdragen aan sleutelprojecten uit bestaande regelingen moesten voorkomen, impliceerde dat aan de informatiebehoefte van die regelingen (de toetsingscriteria) moest worden voldaan. Dat stond op gespannen voet met een gecoördineerd rijksbod in een vroeg stadium van het planproces. Soms leidde dat tot globale uitspraken waar geen toezeggingen aan konden worden ontleend, en die daarom niet het vertrouwen van particuliere investeerders wisten te winnen. Een voorbeeld is de bodemsaneringsbijdrage van DGM. In andere gevallen werden geclauserde toezeggingen gedaan, bijvoorbeeld door V&W. Dat levert problemen op wanneer in een later stadium niet aan de voorwaarden blijkt te kunnen worden voldaan. Het terugdraaien van gemeentelijke voorfinancieringen is bijvoorbeeld moeilijk zo niet onmogelijk.

Regionalisering was een vertragsfactor omdat de discussie daarover loskwam toen de onderhandelingen over de rijksbijdragen al in volle gang

¹ Buck Consultants, *Evaluatie stedelijke knooppuntenbeleid. Effecten op de marktsector en het provinciaal beleid*. Nijmegen 1995, p. 87.

² Ministerie van VROM, Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, toelichting, p. 132–133.

³ DE LIJN, *Evaluatienotitie Sleutelprojecten-aanpak*. Amsterdam 1995, p. 6.

waren. Middelen die het rijk voor de sleutelprojecten wilde inzetten werden gedecentraliseerd naar de regio: grondkostensubsidies, bodemsanering en infrastructuur. Voor de ondertekening van het sleutelprojectenconvenant was sindsdien bijvoorbeeld ook een bestuurlijk commitment van de vervoerregio nodig. Soms kwam dat snel (bijvoorbeeld in Haaglanden), maar in andere gevallen bleef die overeenstemming uit (bijvoorbeeld in Utrecht). «De projectmatige aanpak vanuit het rijk verhoudt zich niet goed met decentralisatie en verzelfstandiging», concludeert De Lijn.¹

De laatste hier uitgelichte factor die op een weeffout duidt is die van de wettelijke procedures, in het bijzonder de gerechtelijke procedures. Kroonprocedures zijn voor de projectorganisatie onbeheersbaar, maar kunnen tot jarenlang oponthoud leiden. In Rotterdam en Maastricht zat twee jaar tijd tussen de goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten en de goedkeuring door de Kroon. Hierbij treedt een frictie op tussen de globaliteit die in de plannen zit (teneinde voorbereid te zijn op onverwachte ontwikkelingen in de toekomst) en het gedetailleerde niveau waarop de Raad van State de plannen toetst (omwille van de rechtszekerheid).

Veel aanloopproblemen laten zich verklaren doordat de aanpak van de sleutelprojecten nieuw was. Met stedelijke ontwikkelingsprojecten van een dergelijke omvang en complexiteit, en van een zodanig ambitieniveau, had de RPD zich zelden eerder ingelaten. Voor een niet op uitvoering gerichte dienst waren die nieuw. De gaande het proces ingevoerde rijkscoördinator, die als enig aanspreekpunt voor gemeenten en andere partijen fungeerde, bleek een pluspunt, zij het dat de rijkscoördinatoren naar eigen zeggen te weinig tijd kregen voor de invulling van deze functie. De interdepartementale coördinatie is gaande het proces sterk verbeterd. De volgende serie sleutelprojecten kan daarvan de vruchten plukken.

De RPD toont zich in de evaluatie van de aanpak uit 1996 enthousiast over de aanpak.² Er was sprake van een katalyserende werking, de besluitvorming is sneller en geïntegreerder verlopen, het gebiedsgericht denken heeft een impuls gekregen, het zijn enkele voorbeelden van de positieve RPD-conclusies. «De stellige indruk bestaat dat de sleutelprojectenaanpak een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van de rijksdoelstellingen. Bij aanvang zijn de criteria echter niet zodanig geoperationaliseerd dat het succes van de aanpak concreter kan worden aangegeven», schrijft de RPD. Knelpunten wordenesignaleerd in onder meer het doorbreken van bestaande kokers, de gebrekkige afstemming van instrumenten, de vertragingen en sectormechanismen. Het concept van de sleutelprojecten werkte wel, maar de organisatie en coördinatie liet dus te wensen over.

Invloed op het stedelijke ruimtegebruik

De feitelijke ruimtelijke invloed van één of twee beleidsconcepten is niet geïsoleerd vast te stellen. Van de sleutelprojecten kan worden nagegaan of ze als project gerealiseerd zijn, maar de invloed ervan op het stedelijk vestigingsmilieu is niet exact te benoemen. Voor de stedelijke knooppunten geldt hetzelfde. Dat is een van de redenen waarom het uitvoerde evaluatieprogramma zich sterk richt op de doorwerking. Toch is het wel mogelijk om onderbouwde uitspraken over de werking van de concepten te doen aan de hand van drie vergelijkingen.

¹ DE LIJN, *Evaluatienotitie Sleutelprojecten-aanpak*. Amsterdam 1995, p. 8.

² Ministerie van VROM, *Evaluatie aanpak sleutelprojecten ruimtelijke inrichting*. Den Haag 1996.



Koopgoot Rotterdam; een voorbeeld van succesvolle stedelijke ontwikkeling, foto Henk Nieman

De eerste betreft de vergelijking tussen de aansturingsmechanismen en de aspecten waarvoor de aangesproken partijen zich gevoelig tonen. In paragraaf 4.2 bleek al dat de sleutelprojecten in hun beïnvloedingsmechanismen veel nadrukkelijker aansloten bij de preferenties van de aangesproken marktpartijen dan de stedelijke knooppunten. Van een concept dat weinig aansluiting bij zijn doelgroep vindt, en evenmin het gezag of de middelen heeft om die doelgroep dwingend aan te sturen, mag weinig rendement worden verwacht.

De tweede en de derde vergelijking komen in deze paragraaf aan de orde, omdat ze de feitelijke ontwikkeling van het ruimtegebruik betreffen. Een succesvol stimuleringsbeleid zou tot gevolg moeten hebben dat de ondersteunde steden beter presteren dan de niet-ondersteunde steden, zeker wanneer een goede uitgangspositie het voornaamste selectiecriteria was. Vergelijkingen met stedelijke ontwikkeling in het buitenland en tussen knooppunten en niet-knooppunten kunnen daar zicht op bieden. Het onderzoek van Euricur, opgenomen in de bijlagenrapport, gaat op beide aspecten uitgebreid in. Op deze plaats volstaat een beknoptere beschrijving.

De vergelijking met het buitenland leert dat steden overal in de westerse wereld in de lift zitten. Europese steden investeren massaal in aantrekkelijkheid. Sommige projecten verwerven een internationale voorbeeldfunctie. Zo gelden de Londense Docklands in heel Europa als een vroeg voorbeeld van een succesvolle stedelijke herstructurering, in dit geval van een oud havengebied. Barcelona maakte naam met het beleid voor de openbare ruimte, gekoppeld aan stedelijke vernieuwingsprojecten waarvoor internationale evenementen de aanjagers waren. Een Barcelonese traditie op dit terrein, gemarkeerd door een aantal wereldtentoonstellingen, kreeg met de Olympische Spelen in 1992 zijn voorlopige bezegeling. Glasgow baarde opzien door de aanwijzing tot Culturele Hoofdstad van Europa te gebruiken als kapstok voor investeringen die het verouderde industriële imago van de stad wisten weg te poetsen. Bilbao mikte op de cultuur als economische impuls, met de vestiging van het architectonisch hoogstaande Guggenheim Museum. Nederlandse initiatieven passen in dit Europese beeld. In de concurrentieslag om de investeerder jagen Europese steden elkaar tot een groeiende kwaliteit op.

Behalve het economische vestigingsklimaat zetten steden dus ook het stedelijk woonmilieu en de vrijetijdsvoorzieningen in als middelen om de stad nieuw leven in te blazen. Bijzondere aandacht gaat, ook in het buitenland, uit naar de binnensteden. Omdat veel economische activiteiten naar elders in de stad of daarbuiten zijn vertrokken, is de aandacht verschoven naar karakteristieke eigenschappen die de binnenstad onderscheidt van de andere economische centra in de stad, zoals de historie, de veelzijdigheid en het culturele klimaat. Ook marktpartijen hebben in het algemeen belangstelling om mee te investeren in de stadscentra.

In het nadeel van de steden werkt de sociale polarisatie, de problematische interne bereikbaarheid, een veelal tekortschietende woonkwaliteit en onveiligheid. De accumulatie van sociale problemen in de steden is op zichzelf al een reden tot zorg, maar vormt ook een ernstige bedreiging voor het functioneren van de stad als motor van de economie. Daarom zoeken stadsbesturen in West-Europa steeds nadrukkelijker naar een integrale aanpak, in plaats van afzonderlijke beleidslijnen voor de economische ontwikkeling en de oplossing van de sociale problematiek. Dat gebeurt ook in Nederland, waar het grotestedenbeleid (van oorsprong sociaal gericht beleid) een duidelijke economische component heeft gekregen.

Wat Nederland vooral onderscheidt van de omliggende landen is de vroegtijdige nationale beleidsinteresse voor de (groot-)stedelijke ontwikkeling. Toen de Vierde Nota het onderwerp op de politieke en maatschappelijke agenda plaatste, waren alleen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk er op nationaal niveau mee bezig (hoewel op uiteenlopende wijze). In het perspectief van een stedelijke concurrentie binnen Europa is

dat een verdienste van de Vierde Nota; deze heeft de Nederlandse steden in een relatieve voorsprong gebracht.

Naast een vergelijking met het buitenland kunnen de verschillen in economische ontwikkeling tussen de stedelijke knooppunten en de niet-knooppunten inzicht bieden in de effectiviteit van het knooppunten-beleid. In dit hoofdstuk is een aantal tabellen opgenomen die Nederlandse steden rangschikken naar een economische prestatie:

- De economische vitaliteit van stadsgewesten en hun kerngemeenten.
- De ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen als percentage van de beroepsbevolking.
- De ontwikkeling van het aantal banen van werknemers (in het bijzonder in de zakelijke dienstverlening en het bankwezen), 1988–1993 en 1993–1998.¹

4.9. Prestaties knooppunten en niet-knooppunten

- | |
|---|
| a. Economische vitaliteit stadsgewesten en hun kernsteden |
| b. Ontwikkeling aantal arbeidsplaatsen per duizend leden van de gemiddelde potentiële beroepsbevolking, 1983–1996 |
| c. Ontwikkeling banen van werknemers, 1988–1993 (SBI '74) Volgorde op basis van volumegroei in bankwezen en zakelijke dienstverlening |
| d. Ontwikkeling banen van werknemers, 1993–1998 (SBI '93) Volgorde op basis van volumegroei in financiële instellingen en zakelijke dienstverlening |

a. Economische vitaliteit stadsgewesten en hun kernsteden

Positie	Stadsgewest	Rapportcijfer volledig stadsgewest*	Rapportcijfer Kernstad stadsgewest
1	Amersfoort	7,93	7,90
2	Breda	7,70	7,58
3	Utrecht	7,66	7,44
4	's-Hertogenbosch	7,43	7,47
5	Zwolle	7,28	7,78
6	Amsterdam	7,17	6,65
7	Eindhoven	6,96	7,07
8	Tilburg	6,77	6,64
9	Leiden	6,63	6,03
10	Arnhem	6,62	7,15
11	Apeldoorn/Deventer	6,61	6,89
12	Venlo	6,53	6,73
13	Groningen	6,43	6,55
14	Nijmegen	6,41	6,82
15	Alkmaar	6,40	6,49
16	Hilversum	6,36	6,46
17	Enschede/Hengelo	6,28	6,23
18	Maastricht	6,21	6,58
19	Rotterdam	6,15	6,32
20	's-Gravenhage	6,08	5,50
21	Almelo	6,00	6,34
22	Velsen	5,65	5,56
23	Leeuwarden	5,53	6,48
24	Geleen/Sittard	5,50	6,18
25	Heerlen	4,72	5,50

Stedelijk knooppunten zijn **vet** weergegeven.

* Indien een stadsgewest op alle indicatoren gemiddeld scoort, resulteert een 6,5.

Bron: TNO Inro, *De economie van steden en stadsgewesten. Verleden en toekomst*. Delft 1999.

¹ Vanaf 1993 gold een afwijkende SBI-indeling, waardoor deze tabellen niet gecombineerd kunnen worden.

b. Ontwikkeling aantal arbeidsplaatsen per duizend leden van de gemiddelde potentiële beroepsbevolking, 1983–1996

Positie	Stadsgewest	Groei per jaar Stadsgewest	Groei per jaar Kernstad Stadsgewest
1	's-Hertogenbosch	17,00	19,86
2	Amersfoort	16,42	22,46
3	Utrecht	16,06	12,37
4	Breda	15,11	17,23
5	Zwolle	13,41	19,92
6	Venlo	12,86	14,74
7	Alkmaar	12,36	14,06
8	Tilburg	11,50	12,53
9	Amsterdam	10,82	5,62
10	Eindhoven	10,76	9,67
11	Leiden	10,75	7,51
12	Apeldoorn/Deventer	10,46	13,32
13	Almelo	10,18	11,31
14	Nijmegen	9,91	11,16
15	Enschede/Hengelo	9,58	8,06
16	Arnhem	9,45	11,39
17	Groningen	8,87	12,15
18	Maastricht	8,38	9,84
19	Sittard/Geleen	8,00	8,76
20	Leeuwarden	7,92	12,24
21	Rotterdam	5,09	– 0,50
22	Hilversum	4,68	0,68
23	's-Gravenhage	4,44	– 1,54
24	Heerlen	4,39	0,86
25	Velsen	– 0,50	– 10,49

Stedelijke knooppunten zijn **vet** weergegeven.

Bron: TNO Inro, *De economie van steden en stadsgewesten. Verleden en toekomst*. Delft 1999.

c. Ontwikkeling banen van werknemers, 1988–1993 (SBI '74) – Volgorde op basis van volumegroei in bankwezen en zakelijke dienstverlening

Positie	Gemeente	Bankwezen en zakelijke dienstverlening		Totaal aantal banen	
		Abs.	%	Abs.	%
-	<i>Nederland</i>	<i>110 880</i>	<i>18,4</i>	<i>498 430</i>	<i>9,9</i>
1	Utrecht	10 680	45,6	19 570	14,0
2	Rotterdam	9 880	22,1	9 390	3,2
3	Haarlemmermeer	4 470	163,1	18 000	28,1
4	Apeldoorn	3 380	45,2	6 360	11,1
5	Amersfoort	2 910	42,4	8 630	20,9
6	Tilburg	2 500	32,6	10 840	16,9
7	Amsterdam	2 480	3,0	12 560	3,6
8	's-Hertogenbosch	2 280	31,6	7 710	15,1
9	Groningen	2 180	23,6	10 140	12,4
10	Leeuwarden	2 130	26,3	6 890	14,5
11	Breda	2 080	28,3	9 050	15,3
12	Maastricht	1 880	38,1	3 550	6,9
13	Leiden	1 650	41,1	4 500	10,6
14	Arnhem	1 460	10,1	3 970	5,6
15	Zwolle	1 440	25,4	7 490	15,6
16	Enschede	1 430	32,3	6 060	12,0
17	Hilversum	1 310	33,9	– 120	– 0,3
18	Almelo	1 260	63,0	2 670	10,6
19	Delft	1 260	34,8	2 270	5,7
20	Nijmegen	1 170	17,0	7 260	11,4
21	Haarlem	1 090	15,3	2 420	4,3
22	Helmond	960	47,1	2 500	10,2

Positie	Gemeente	Bankwezen en zakelijke dienstverlening		Totaal aantal banen	
23	Deventer	770	19,1	3 840	13,0
24	Venlo	690	25,1	3 690	11,2
25	Dordrecht	550	13,5	3 480	8,4
26	Zeist	510	15,0	2 720	10,5
27	Alkmaar	450	10,5	5 400	15,9
28	Zaanstad	450	9,3	4 320	9,6
29	Geleen	430	46,2	- 190	- 1,1
30	Velsen	340	28,6	- 3 970	- 11,1
31	Hengelo	50	1,9	- 20	- 0,1
32	Heerlen	- 30	- 0,4	1 760	4,2
33	Eindhoven	- 50	- 0,3	- 4 110	- 3,6
34	Sittard	- 930	- 31,7	1 920	10,0
35	's-Gravenhage	- 2 460	- 6,6	130	0,1

Stedelijke knooppunten zijn **vet** weergegeven.
Bron: CBS, 2000.

d. Ontwikkeling banen van werknemers, 1993-1998 (SBI '93) - Volgorde op basis van volumegroei in financiële instellingen en zakelijke dienstverlening

Positie	Gemeente	Financiële instellingen en zakelijke dienstverlening		Totaal aantal banen	
		Abs.	%	Abs.	%
-	<i>Nederland</i>	<i>343 600</i>	<i>39,3</i>	<i>753 240</i>	<i>13,7</i>
1	Amsterdam	37 550	38,2	57 520	15,8
2	Utrecht	19 290	49,2	27 540	17,3
3	Rotterdam	14 360	22,1	12 320	4,1
4	's-Gravenhage	14 220	34,3	21 470	10,9
5	Eindhoven	12 670	59,3	20 530	18,7
6	's-Hertogenbosch	10 660	93,9	27 180	46,3
7	Haar- lemmer- meer	8 580	97,7	20 600	25,1
8	Groningen	8 320	57,1	8 650	9,4
9	Arnhem	5 420	28,9	9 810	13,0
10	Amersfoort	4 930	42,4	10 060	20,1
11	Tilburg	4 820	39,9	13 440	18,0
12	Breda	4 300	38,6	12 030	17,6
13	Apeldoorn	3 870	27,7	12 980	20,4
14	Enschede	3 650	53,5	7 170	12,7
15	Nijmegen	3 500	32,4	7 610	10,7
16	Zwolle	3 500	38,3	9 090	16,3
17	Leeuwarden	3 050	25,3	6 360	11,7
18	Delft	3 020	37,8	3 970	9,4
19	Haarlem	2 890	30,8	3 890	6,6
20	Zaanstad	2 660	31,3	5 280	10,7
21	Hilversum	2 470	36,9	6 440	16,5
22	Hengelo	2 370	51,7	3 130	9,2
23	Maastricht	2 310	26,3	6 940	12,6
24	Deventer	2 160	35,6	3 020	9,1
25	Alkmaar	1 900	31,9	4 440	11,3
26	Dordrecht	1 680	27,5	4 900	10,9
27	Sittard	1 660	70,0	4 200	19,9
28	Helmond	1 610	49,4	3 190	11,8
29	Venlo	1 590	44,8	3 620	9,9
30	Zeist	1 520	21,7	3 070	10,7
31	Velsen	1 440	65,8	890-	- 2,8
32	Leiden	1 000	13,6	4 020	8,6
33	Almelo	590	15,2	3 880	13,9
	Heerlen	n.b.	n.b.	3 430	7,9
	Geleen	n.b.	n.b.	720	4,4

Stedelijk knooppunten zijn **vet** weergegeven.
Bron: CBS, 2000.

Uit de tabellen valt niet af te lezen dat de knooppunten beter presteren dan de niet-knooppunten. Binnen de groep knooppunten is geen onderscheid waarneembaar naar type knooppunt: internationaal, nationaal, euregionaal of regionaal, hoewel de internationale knooppunten hun status wel lijken waar te maken in de rangordes van de absolute toename van banen en kantoorruimte. Opmerkelijk positief scoren in vrijwel alle overzichten Utrecht, Amersfoort, 's-Hertogenbosch en Breda (twee knooppunten en twee niet-knooppunten). Relatief zwak scorende knooppunten zijn Leeuwarden, Maastricht/Heerlen, Rotterdam en Den Haag (hoewel de laatste twee een relatief sterke positie hebben op de kantorenmarkt, waar het knooppuntenbeleid uiteindelijk sterk op gericht is geraakt).

In economisch opzicht heeft de knooppuntstatus dus geen aanwijsbaar voordeel gebracht. De economische ontwikkeling en positie van de knooppuntgemeenten wijkt niet significant af van de niet-knooppuntgemeenten, hoewel in de knooppunten een relatief sterke uitgangspositie in de markt en daar bovenop een beleidsmatige stimulering werd verondersteld. Veel bepalender voor de groeimogelijkheden van een stad blijkt de relatieve ligging in het land te zijn. Centraal in het land gelegen steden (met inbegrip van de Brabantse steden) groeien voorspoediger dan perifeer in het land gelegen steden als Leeuwarden en Heerlen, en ook steden in de omgeving van Schiphol (Amsterdam, Haarlemmermeer, Leiden) krijgen vanaf medio jaren negentig met relatief hoge groeicijfers te maken. Hoewel aan indicaties als deze tabellen geven geen bewijsvoering kan worden ontleend, bevestigt dit beeld wel de stelling uit het evaluatieonderzoek dat een vrijblijvende stimulering zoals die van de stedelijke knooppunten, in steden waar de markt weinig in ziet, geen kans van slagen heeft.

In het ruimtegebruik heeft de knooppuntstatus het meest expliciet invloed gehad op de «vaak binnenstedelijke» strategische projecten. In veel gevallen waren dat tegelijk sleutelprojecten. De vraag in hoeverre deze projecten zonder knooppuntenbeleid ook van de grond zouden zijn gekomen, is niet met zekerheid te beantwoorden. Het lijkt waarschijnlijk dat realisatie veelal langer op zich had laten wachten; in vrijwel alle gevallen ging het om complexe locaties waar bodemsanering, infrastructuur en grondkosten hoge investeringen met zich mee brengen die marktpartijen niet bereid zijn om zelfstandig op te brengen. Mogelijk zouden projecten op eenvoudigere locaties aan de stadsrand of zelfs buiten de stad er met de buit vandoor zijn gegaan voordat deze binnenstedelijke locaties tot bloei hadden kunnen komen.

De sleutelprojecten kennen een wisselend resultaat. Van de elf projecten zijn er acht gerealiseerd of in uitvoering. In enkele gevallen zijn daarbij gelden toegekend die afwijken van de reguliere verdelingsmechanismen van het betreffende departement en waar de sleutelprojectstatus dus een rechtstreeks ruimtelijk, materieel effect heeft gehad. De Erasmusbrug is daar als symbool van de Rotterdamse Kop van Zuid het duidelijkste voorbeeld van.



Erasmusbrug als symbool voor het sleutelproject Kop van Zuid, foto Henk Nieman

Vooral de katalyserende werking van de sleutelprojecten wordt als een belangrijk pluspunt gezien. De projecten zetten op veel punten in waar de markt waarde aan hecht, zoals de stedelijke ambiance en multifunctionaliteit, de bereikbaarheid en het «keurmerk» van de overheid. De aanwezigheid van een trekker, een grote investeerder die anderen over de brug kan helpen, is daar niet vreemd aan. In een aantal gevallen zorgde de Rijksgebouwendienst (RGD) van VROM voor die trekker, waarbij de – toevallige – nieuwbouwbehoefte van het gerechtelijk apparaat en de

reorganisatie van de Belastingdienst goede diensten bewezen.¹ Een voorkeursbehandeling voor de sleutelprojecten (of de stedelijke knooppunten) was echter niet altijd mogelijk, omdat de RGD voor rechtbanken en belastingkantoren gebonden is aan wettelijk vastgelegde vestigingsplaatsen.

Drie sleutelprojecten hebben de eindstreep (vooralsnog) niet bereikt. Het Utrecht Centrum Project (UCP) krijgt in de tweede generatie sleutelprojecten een herkansing; de Amsterdamse IJ-oever en het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR) zijn definitief van de lijst afgevoerd. In het geval van het IJ-oeverproject was een tegenvallende belangstelling van de markt de reden: toen ING zich als hoofdinvesteerder terugtrok bleek de basis om door te gaan te gering. Hetzelfde dreigt nu te gebeuren bij het UCP, waarbij WBN zich als private financier dreigt terug te trekken. Het IPNR liep vast op een moeizame besluitvorming over de toekomst van de luchthaven Zestienhoven en de daaruit voortvloeiende onzekerheid.

Hoewel deze drie (voorlopig) mislukte projecten belangrijk zouden bijdragen aan de strategische doelstellingen van het rijksbeleid (het voornaamste selectiecriterium voor sleutelprojecten), heeft het rijk niet de verantwoordelijkheid genomen om ze met een krachtig gebaar alsnog te redden. Het UCP verkeert momenteel in onzekerheid, rond de andere twee projecten zijn geen investeringsinitiatieven meer losgekomen. De regering ondergaat het mislukken van twee of drie van haar sleutelprojecten in lijdzaamheid. De bescheiden rol die het rijk voor zichzelf zag weggelegd, de coördinatie van de rijksmiddelen, blijkt niet uitgebreid te kunnen worden wanneer de projecten op lokaal niveau dreigen te ontsporen. In antwoord op Kamervragen over de problemen rond het UCP, bevestigt staatssecretaris Remkes op 17 april 2000 niet de eerste verantwoordelijkheid te willen nemen voor de verdere voortgang van dit sleutelproject: «Nieuwe Sleutelprojecten zijn en blijven gemeentelijke ontwikkelings-trajecten».

4.3.3. Mainports

Het beleid voor de mainports neemt binnen het evaluatieprogramma van de RPD een bescheiden plaats in. Er is één studie exclusief aan mainports gewijd², waarbij de bestuurlijke doorwerking van het concept centraal stond, en binnen de evaluaties van de ROM-projecten is aandacht naar Rijnmond en Schiphol uitgegaan. Deze onderzoeksmatige aandacht staat weliswaar in verhouding tot de geringe aandacht voor de mainports in de beleidsontwikkeling van Vierde Nota en Vinex, maar in schril contrast tot de ingrijpende ruimtelijke effecten van deze beleidskeuze. De parlementaire werkgroep heeft daarom zelf onderzoek laten uitvoeren naar de ruimtelijke ordening rond één van de twee mainports, te weten Schiphol.³ Het rapport van Bureau PAU (Planadvies & -uitvoering bv) is als bijlage 1 opgenomen. De tekst over Schiphol in deze rapportage is voor een belangrijk deel op het onderzoek van PAU gebaseerd.

¹ Meer, J. van der en P. M. J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam : Euricur 2000.

² NovioConsult, *Evaluatie van het beleidsconcept Mainports en hun achterlandverbindingen*. Nijmegen 1997.

³ Bureau Planadvies & -uitvoering bv, *Schiphol en de Ruimtelijke Ordening*. Groningen/ Den Haag 2000.

Veronderstellingen en achtergronden

Het concept van de mainport gaat uit van de gedachte dat intercontinentale verkeersstromen, in het personen- en het goederenvervoer, sterk gebundeld verlopen en op een beperkt aantal plaatsen Europa bereiken (of, omgekeerd, verlaten). Van daaruit verspreiden de passagiers en de goederen zich verder over het vasteland. De regering herkende in Schiphol en de Rijnmond twee van die intercontinentale aanlandpunten (in de luchtvaart «hubs» genoemd) op Nederlands grondgebied. In het

verenigde Europa beloofde hun betekenis verder te zullen toenemen. De Vierde Nota wilde de mainports de ruimte geven om die functie waar te kunnen maken, vooral vanwege het economische rendement van de mainports zelf en de afgeleide bedrijvigheid. Als belangrijke voorwaarde daarvoor werd de kwaliteit van de achterlandverbindingen genoemd. De landzijdige ontsluiting per weg, spoor, binnenvaart en buisleiding was rechtstreeks met het mainportconcept verbonden.

Impliciet veronderstelde de Vierde Nota dat de groei ruimtelijk ingepast zou kunnen worden op de bestaande locaties van de twee mainports. Voor Schiphol zou daarbij een vijfde baan noodzakelijk kunnen worden: de Vierde Nota stelt dat aanleg daarvan «niet onmogelijk gemaakt dient te worden». De mogelijkheid van een verplaatsing of uitbreiding op afstand komt in de Vierde Nota niet ter sprake. Hoe de nagestreefde groei ruimtelijk in te passen zou zijn, welke omvang en aard de in te passen ruimtebehoefte zou hebben en welke problemen dat met zich mee zou brengen zijn vragen die niet gesteld, laat staan beantwoord worden. De pkb spreekt alleen in algemene termen over groei «binnen de gestelde milieuhygiënische voorwaarden» van Schiphol.¹

Afgebakende doelstellingen ontbreken, zowel wat betreft de mainportontwikkeling zelf, de ruimtelijke inpassing als de aansturing van andere partijen. Die moesten voortkomen uit ROM-projecten. In een intensieve samenwerking tussen verschillende departementen, provinciale en gemeentelijke overheden en het bedrijfsleven werd hierin gewerkt aan de toekomst van de mainports in relatie tot de regio. In de ROM-projecten werd aan het mainport-concept de «dubbele doelstelling» toegevoegd: de economische ontwikkeling moest hand in hand gaan met een beter leefklimaat. Die dubbele doelstelling accentueerde de impliciete veronderstelling in de Vierde Nota dat de mainportontwikkeling op een verantwoorde manier ruimtelijk ingepast kan worden.

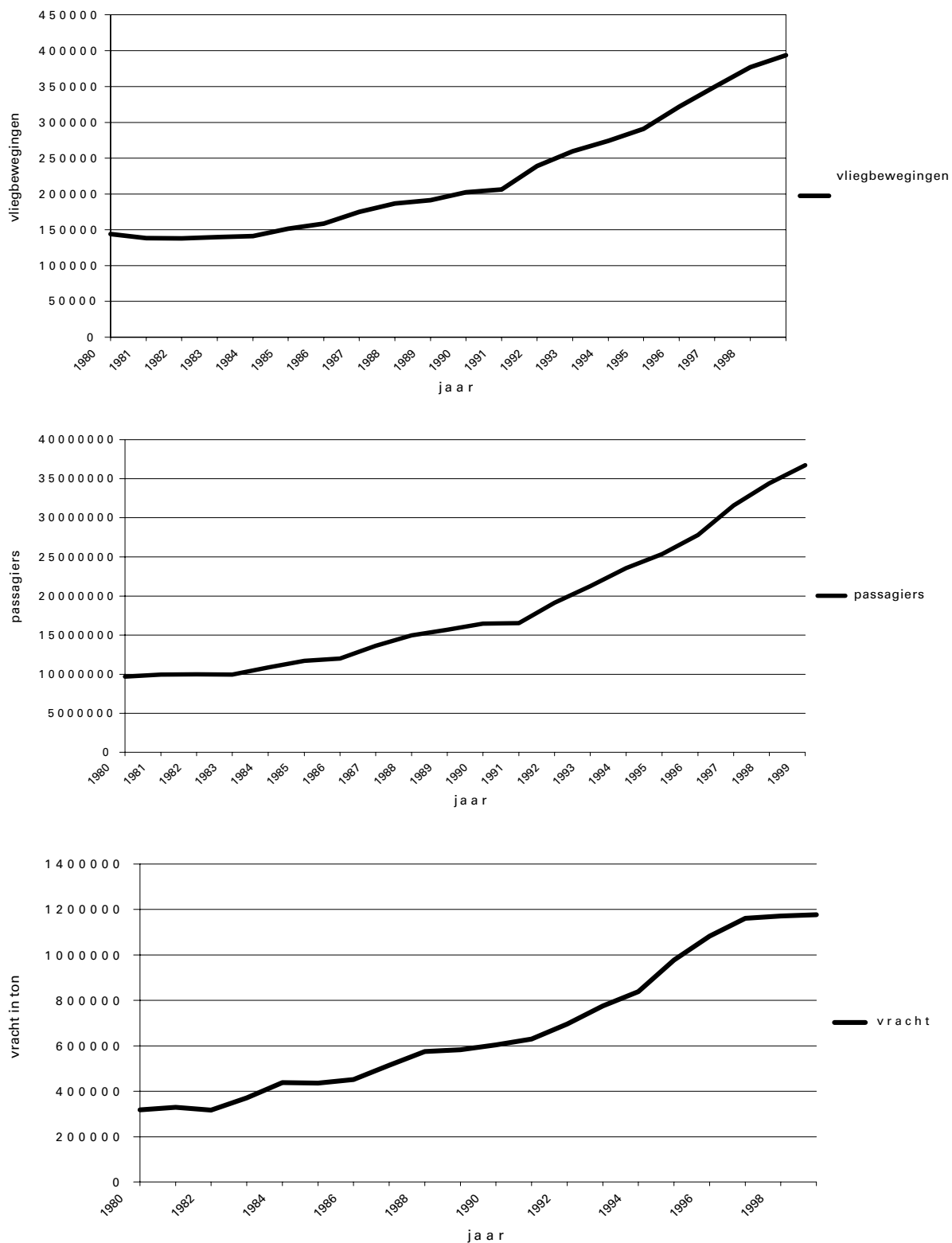
Inmiddels is bekend hoe de groei zich in de eerste tien jaar na het verschijnen van de Vierde Nota heeft ontwikkeld. Tussen 1980 en 1999 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal vliegbewegingen 5,2%, van het aantal passagiers 6,8% en van het tonnage vracht 7,3%.² In de jaren negentig lieten daarbij een hoger groeitempo zien dan de jaren tachtig. Het ontbreken van prognoses in de Vierde Nota maakt het onmogelijk om vast te stellen of de veronderstelling dat de groei ruimtelijk in te passen zou zijn inderdaad op dit tempo was gebaseerd. Wel is duidelijk dat de inpassing van deze groei van het vliegverkeer op zichzelf al een flinke inspanning vereist, nog los van effecten op de landzijdige ruimtebehoefte. Het aantal klachten over vlieglawaaï neemt evenredig toe met de toename van het vliegverkeer, de externe veiligheid neemt (mede door de groeiende bevolking) af³ en de aantasting van de luchtkwaliteit als gevolg van het vliegverkeer neemt toe. Landzijdige effecten komen verderop, in de paragraaf over effecten op het ruimtegebruik, uitvoerig aan de orde. Deze cijfers geven echter al aan dat de veronderstelling van ruimtelijke inpassing (zonder belangrijke concessies aan de leefomgeving onder ogen te zien), te gemakkelijk is geweest.

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2, pkb, p. 185.

² Jaarverslagen Amsterdam Airport Schiphol.

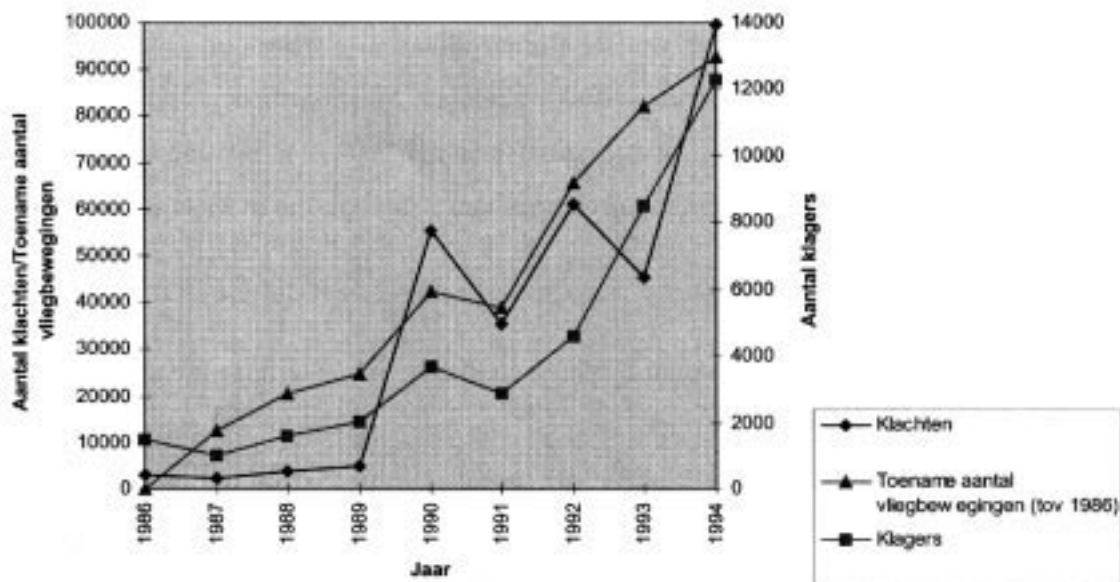
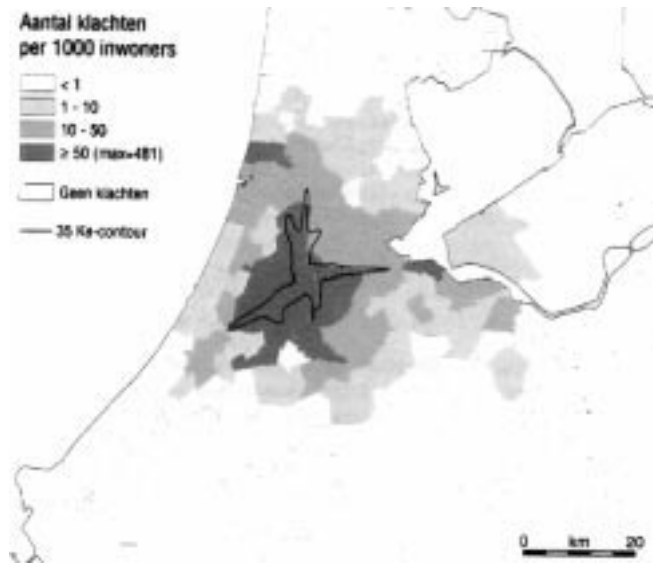
³ PAU, op basis van de *Milieubalans 1998* van RIVM: In 1997 is het aantal inwoners binnen de 10⁵ en 10⁶ contouren ten opzichte van 1990 toegenomen met een factor van veertien respectievelijk drie. De toename tussen 1990 en 1996 is grotendeels veroorzaakt door de groei van de bevolking. In 1997 komt de toename door de groei van het aantal vliegbewegingen en de stijging van het gemiddelde vliegtuiggewicht van 93 naar 103 ton.

4.10. Aantallen vliegbewegingen, passagiers en tonnage Schiphol, 1980-1999



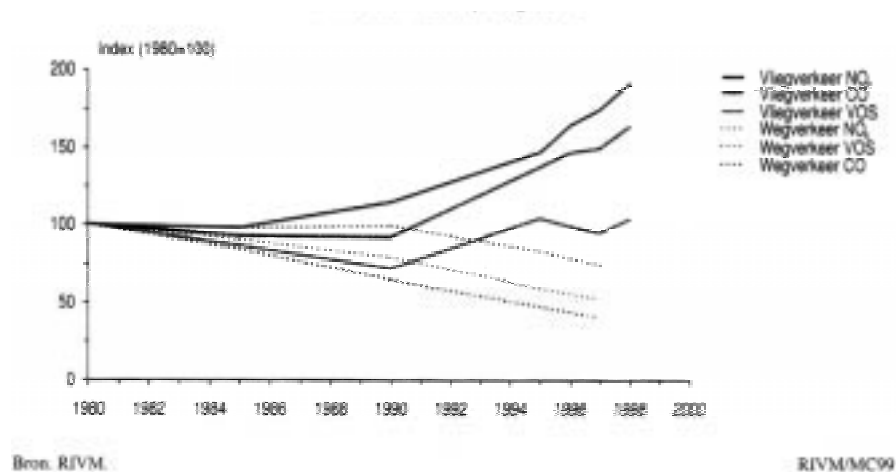
Bron: Bijlagenrapport, nr.1

4.11. Geluidsklachten rond Schiphol



Bron: Bijlagenrapport, nr.1

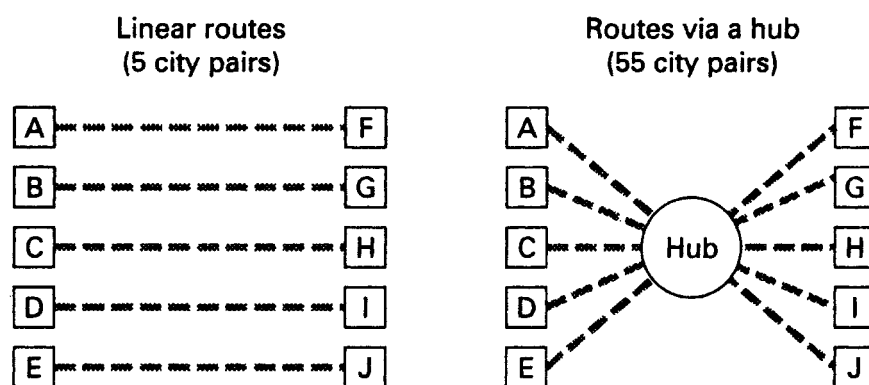
4.12 Emissie in Schipholgebied



Bron: Bijlagenrapport, nr.1

De veronderstelling dat Schiphol de potentie had om uit te groeien tot een «hub» in het internationale luchtverkeer is beter uit de verf gekomen. Het aandeel overstappende passagiers, kenmerkend voor de «hub»-functie, groeide van 24% in 1980 naar 42% in 1999. Inmiddels is het netwerk van hubs & spokes in beweging gekomen. Het rangordesysteem wijzigt zich in de dynamiek van de economische competitie.¹ Met de intensivering van het vliegverkeer ontstaat een groter draagvlak voor rechtstreekse verbindingen. De groei komt daardoor niet naar evenredigheid op de hub-luchthavens terecht. Het internationale systeem van luchthavens wordt complexer en gedifferentieerder dan het hubs & spokes-netwerk dat tot ontwikkeling is gekomen. Andere verschuivingen zijn mogelijk door de deregulering van de luchtvaart volgens de intenties van de EU. Beschermingsconstructies voor nationale «carriers» worden dan afgebouwd. Dat zal tot de vorming van nieuwe, wereldomspannende allianties leiden, die opereren vanuit een beperkt aantal luchtvaart-knooppunten. De hub-functie van de luchthaven wordt daarmee een object van uitgesproken economische competitie.

4.13. Schematische weergave «hubs en spokes»



¹ PAU, op basis van CPB: G. Burghouwt en J.R. Hakfort, Deregulering en de ontwikkeling van het Europese luchtvaartwerk, concept-versie, december 1999.

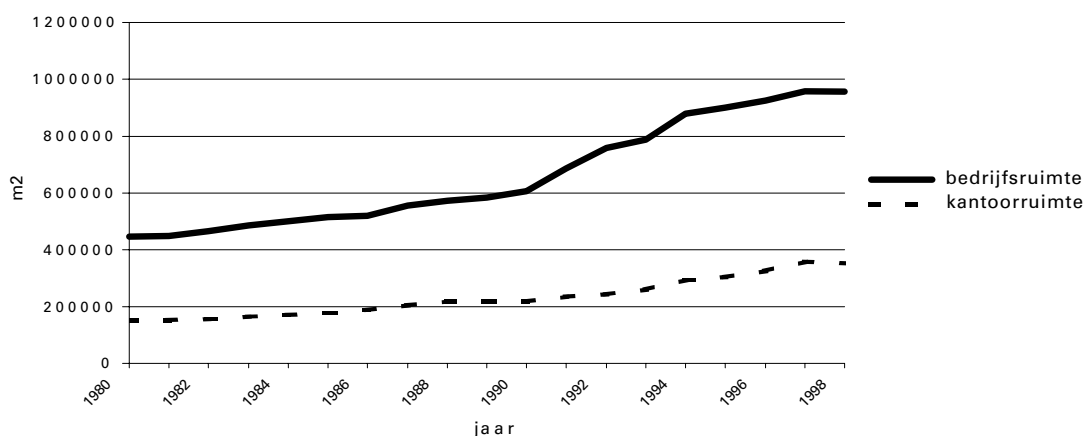
Bron: Global Airlines

Tot slot veronderstelt het beleid voor mainports (en voor Nederland Distributieland in het algemeen) een economisch rendement. De ontwikkeling in de regio van Schiphol toont aan dat de luchthaven op dat niveau veel werkgelegenheid losmaakt; niet alleen op het complex zelf maar vooral ook daar omheen. Tussen 1990 en 1995 is het aantal arbeidsplaatsen belangrijk gegroeid:¹

- De platformgebonden werkgelegenheid (direct gerelateerd aan de luchtvaartactiviteiten) met 13% tot 43 000.
- De indirecte achterwaartse werkgelegenheid (van bedrijven die leveren aan bedrijven op het luchthavenareaal) met 17% tot 21 000.
- De indirecte voorwaartse werkgelegenheid (van bedrijven waarvoor de luchthaven een essentiële vestigingsfactor is) met 25% tot 20 000.

Ook de hard groeiende vastgoedontwikkeling op het Schipholterrein is een indicatie voor het economische belang. Voor de regio zijn de werkgelegenheidseffecten dus aanzienlijk. De invloed op de nationale economie is minder eenduidig vast te stellen; een deel van de werkgelegenheidsgroei is terug te voeren op een verplaatsing van werkgelegenheid. De omvang van dat deel is onzeker.

4.14. Vastgoedontwikkeling op het Schipholterrein, 1980-1998



Bron: Bijlagenrapport, nr.1

Doorwerking

Wanneer «doorwerking» slechts wordt opgevat als de mate waarin een concept door andere overheden en partijen wordt opgepakt en uitgebouwd, is het mainportconcept succesvol geweest. Er heeft zich rond de beide mainports een enorme dynamiek en activiteit ontsponnen. In die zin is het concept sterk gebleken. Het evaluatierapport van NovioConsult stelt: «Men noemt het aantrekkelijk en dynamisch, het mobiliseert partijen. Waar dat aan ligt is moeilijk te achterhalen: er lijkt niet bewust aandacht aan besteed.» De communicatieve kracht heeft wellicht te maken met de abstractie van de doelstellingen, suggereren de onderzoekers. Men voelde zich uitgedaagd en men had voldoende ruimte om zelf op de invulling van het concept door te borduren.

Die abstractie eiste wel zijn tol. Inhoudelijk was het concept weinig uitgewerkt en zwak omlijnd. Het NovioConsult-rapport worstelt daar ook mee: de aannames en doelstellingen zijn dermate vaag en algemeen gesteld dat een inhoudelijke evaluatie niet goed mogelijk is. Als het in de twee ROM-projecten gevolgd proces goed is verlopen, zonder gevoed te

¹ PAU, op basis van ABN Amro: *Schiphol; het belang voor de Nederlandse samenleving*. 1999.

zijn met al te veel richtlijnen, eisen en criteria, moeten de resultaten van die afweging altijd als goed worden beoordeeld, stelt NovioConsult.¹

In beide ROM-projecten is de «dubbele doelstelling» aan het mainport-concept toegevoegd: verbetering van de leefomgeving parallel aan de groei van de mainport zelf. ROM Rijnmond kreeg meer dan Schiphol het karakter van een projectenlijst. Aan het Plan van Aanpak ging een moeizaam overleg vooraf, maar uiteindelijk kwam een lijst van ongeveer vijftig projecten uit de bus, inclusief hun opzet en financiering. De dubbele doelstelling heeft hier vorm gekregen in de samenstelling van de reeks projecten: voor een deel zijn die gericht op mobiliteit en infrastructuur, maar voor een deel ook op verbetering van natuur, landschap, recreatie en leefbaarheid.

In aantal hielden de bereikbaarheids- en leefbaarheidsprojecten elkaar in evenwicht, maar qua investeringsniveau minder. 85 procent van de middelen komt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en is dus bedoeld voor infrastructurele verbeteringen. Groenaanleg verloopt minder vlot. Voor de 1000 ha extra groen en recreatiegebied (exclusief de 750 ha van de Tweede Maasvlakte) zijn in het streekplan zoeklocaties aangewezen, maar de uitvoeringsfase is nog niet bereikt. In de Rijnmond werden 83 knelpunten in de ecologische hoofdstructuur benoemd; in 1997 constateerde NovioConsult dat er één was opgelost.

In geval van Schiphol kon alleen groenaanleg niet de toenemende overlast van het vliegverkeer compenseren. De dubbele doelstelling werd hier vooral een kwestie van het beheersen van geluid- en stankoverlast en van veiligheidsrisico's. Dat leidde in het PASO (Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving, het resultaat van het ROM-project) en de daaropvolgende pkb Schiphol tot een stelsel van normen. Voor geur- en luchtverontreiniging werd het stand-stilbeginsel geformuleerd. Inmiddels is die weer verlaten en vermengd met de uitstoot van het autoverkeer. De normen voor geluidshinder zijn geformuleerd als het maximale aantal gehinderde woningen bij vier- en vijfbaanstelsels, waarvoor de maatstaf was het aantal woningen binnen de 35Ke-contouren volgens het Woningbestand van 1990. De verwachting was dat geluidsreducerende maatregelen aan de vliegtuigen de toename van het vliegverkeer qua geluidshinder konden compenseren. Over de haalbaarheid daarvan en de wijze waarop de luchtvaartsector hiertoe gestimuleerd kan worden verschillen de dekundigen van mening.

De Tweede Kamer heeft daar normen overheen gezet die schijnbaar duidelijk waren, maar in werkelijkheid minder. Zo is via een motie een bovengrens van 44 miljoen passagiers vastgesteld. Dat is vervolgens een harde norm geworden, hoewel deze niets zegt over het aantal vlieg-bewegingen en over de milieu-effecten. Het normenstelsel werd reëel geacht binnen een inmiddels aanvaarde PASO-prognose voor de groei van het vliegverkeer. De werkelijke groei verliep veel harder. Al tijdens de beleidsvorming waren daar duidelijke aanwijzingen voor. Groeicijfers van dat moment wezen daarop, maar ook de prognoses die internationale luchtvaartorganisaties hanteerden waren hoger.

¹ NovioConsult, *Evaluatie van het beleidsconcept Mainports en hun achterlandverbindingen*. Nijmegen 1997, p. III.

4.15. Ramingen groei aantal luchtvaartpassagiers

Organisatie/Document	Horizon	Groei per jaar
Pkb	2 015	3,1%
NVLS	2 015	4,10%
IATA	2 011	5,3%
Boeing	2 010	5,3%

Bron: Algemene Rekenkamer, *Groeicijfers Schiphol*. TK 1998–1999, 26 265 nrs. 1–2.

De gegevens en prognoses die aan het beleid ten grondslag lagen zijn onderwerp van onderzoek geweest bij de Algemene Rekenkamer.¹ De conclusies zijn duidelijk: »De Rekenkamer concludeert dat ervoor is gekozen om in de besluitvorming uit te gaan van het ER/ELi-scenario niet omdat dit het meest realistische scenario was, maar omdat dit beschouwd werd als het meest wenselijke scenario, gegeven de opvattingen over de politieke realiteit. Het toekomstbeeld was: «het kan regen of zonneshijn worden». Men koos voor mooi weer, sloot de ogen voor de druppels die reeds vielen en ging zonder paraplu op pad«. In het verleden is, volgens het rapport van de Rekenkamer, te veel gewerkt aan de onderbouwing van de beleidsmatig gewenste uitkomsten. Bij de jaarlijkse controle op het naleven van de afspraken over geluidhinder speelde de wijze van berekenen een grotere rol dan de daadwerkelijke ontwikkeling van het vliegverkeer en de geluidsproductie.

Het mainport-concept ontwikkelde zich tot een dubbele doelstelling, die was gebaseerd op een breekbare overeenstemming op grond van weinig realistische groeiverwachtingen. De hartstocht om de haalbaarheid van een mainportontwikkeling en een verantwoorde regionale inpassing aan te tonen won het van het oog voor de werkelijkheid. De consensus werd het concept.

Binnen een evaluatie van de Vinex is de vraag op zijn plaats welke rol de nationale ruimtelijke ordening in het proces heeft gespeeld. De Vierde Nota markeert immers de oorsprong van het proces. Via de Vierde Nota van VROM heeft de regering het concept en de groeid doelstelling in de wereld gezet, vergezeld van de opdracht aan departementen, provincie en anderen om het uit te werken in een gezamenlijk plan van aanpak.

Dat gebeurde zonder helder te formuleren waaraan de opdrachtnemer moest voldoen. In plaats van de rol als opdrachtgever inhoud te geven stelde het rijk zich op als een der opdrachtnemers. De aftrap die de RPD in de Vierde Nota deed raakte daarbij al snel zijn richtinggevende functie kwijt. NovioConsult constateert in de evaluatie van het mainportconcept dat de wijze waarop andere partijen met het concept zijn omgegaan niet of nauwelijks door de RPD is beïnvloed. Toch moet die dienst het als niet-uitvoeringsgericht orgaan wel van die beïnvloeding hebben.

Inhoudelijk gebeurde dat niet omdat slechts een gering beeld bestond van de consequenties van de mainportkeuze, ten tijde van de Vierde Nota maar ook daarna. Tijdens de ROM-samenwerking plaatste de RPD vraagtekens bij elementen van het mainportconcept: vanwege de gevolgen voor de leefbaarheid en bij de stelling dat mainports een concentratie op nationaal schaalniveau in één haven en luchthaven vergt.² In het kader van de pkb Vinex zijn dergelijke twijfels nooit tot uiting gekomen. De uiterst globale teksten van de eerste Vierde Nota-pkb uit 1988 zijn nooit substantieel herzien of aangevuld.

¹ Algemene Rekenkamer, *Groeicijfers Schiphol*. TK 1998–1999, 26 265 nrs. 1–2.

² NovioConsult, *Evaluatie van het beleidsconcept Mainports en hun achterlandverbindingen*. Nijmegen 1997, p. 20.

Procesmatig verschoof het initiatief naar DGM, dat in beide ROM-projecten de trekkersrol vervulde, en Verkeer en Waterstaat, dat voor een groot deel van de financiering zorgdroeg en onder wiens beheer in geval van Schiphol de uitwerking in een afzonderlijke pkb is opgesteld. In de samenwerkingen leidde deze gang van zaken tot onvrede over de rol en opstelling van de RPD: de RPD kreeg een onbetrouwbare naam.¹

Invloed op het ruimtegebruik

De dubbele doelstelling uit het PASO concentreerde zich op een evenwicht tussen de luchthavenontwikkeling en de milieukwaliteit. Een derde element dat binnen de ruimtelijke ordening van groot belang is, zijn de effecten op het landzijdige ruimtegebruik. Dat gaat verder dan het landzijdige element van de mainportontwikkeling dat in de Vierde Nota is opgenomen (de landzijdige bereikbaarheid). Het gaat eveneens verder dan de directe consequenties van het milieubeleid: de geluidscontouren en andere zoneringen. De effecten op het landzijdige ruimtegebruik hebben zeker zoveel betrekking op het economische complex dat rond de luchthaven ontstaat, waar een grote ruimtedruk van uitgaat, en op de consequenties voor en van de woningbouw, de groenvoorzieningen en andere lokale en regionale functies.

Bij een keuze voor een mainportgroei, zoals in de Vierde Nota gedaan, dient de ontwikkeling van deze functies ruimte voor die groei toe te laten. In de Vinex-pkb is dat vertaald in «het niet onmogelijk maken van de aanleg van de vijfde baan», maar in de praktijk had dat veel verdergaande eisen tot gevolg. De in het PASO gestelde normen stelden beperkingen aan de groei van het vliegverkeer, maar evenzeer aan de ruimtelijke ontwikkeling. De zijlijn-positie waarin de RPD bij de voorbereiding van het PASO terecht was gekomen weerspiegelt zich in een uitblijvende activiteit in de Vinex-lijn: het concept werd niet verder ruimtelijk uitgewerkt of aangepast aan de ontwikkelingen die zich inmiddels in de Schipholregio manifesteerden. Toch was daar wel aanleiding voor.

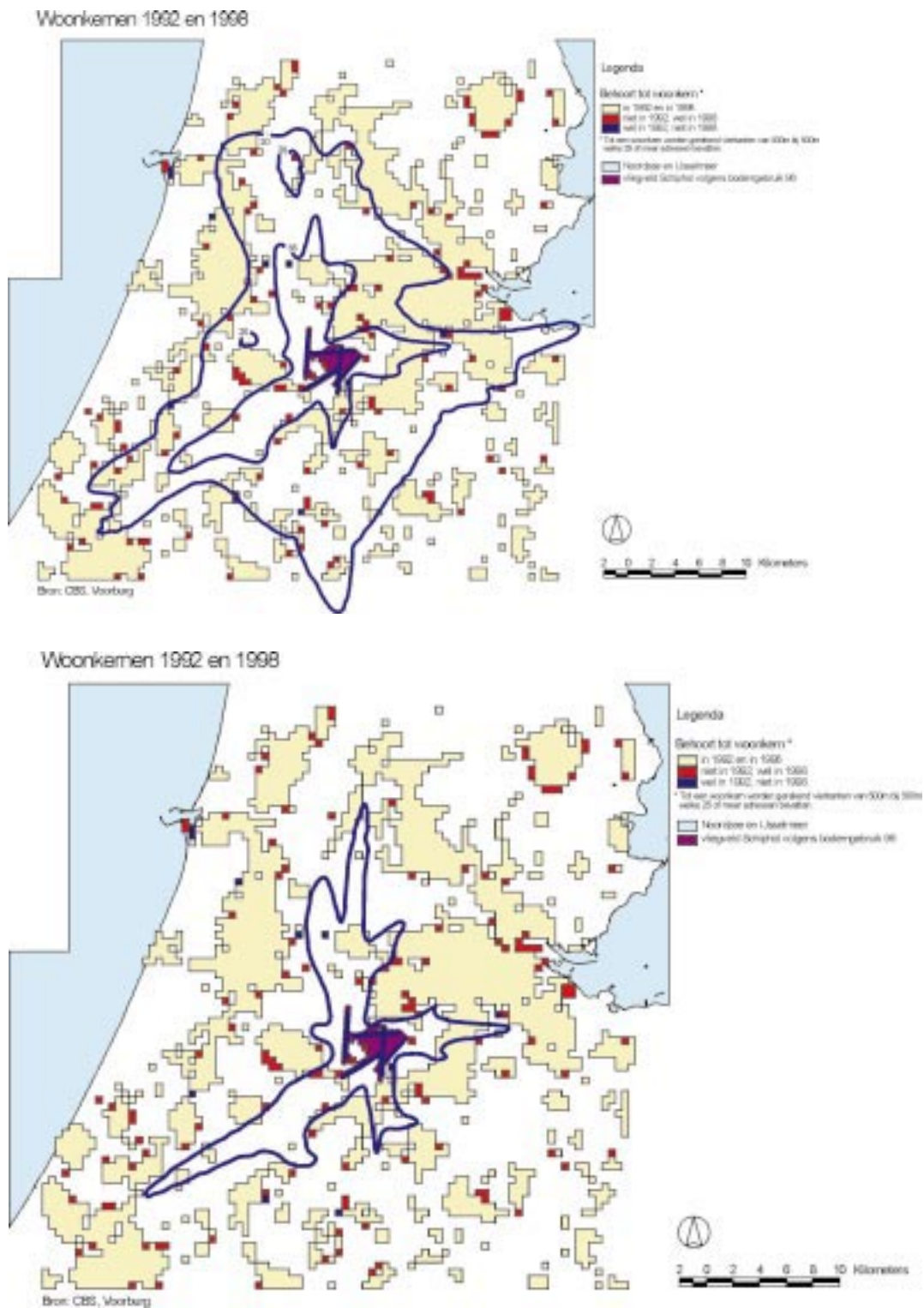
Ten eerste kent de regio van Schiphol een grote druk vanuit de woningbouw. Voor een deel is dat een gevolg van de werkgelegenheidsontwikkeling op en om de luchthaven, maar voor een belangrijk deel gaat het om de autonome woningbehoefte vanuit de regio's Amsterdam en Haarlem. Haarlemmermeer is een van de groeigemeenten in de Noordvleugel van de Randstad. De grote uitbreidingslocaties liggen (uiteraard) buiten de zones waarbinnen restricties gelden: de 35 Ke-zone en de latere vrijwaringszone.² Wel betekent iedere toegevoegde woning een aanscherping van de hardheid van die zones: bij een verdergaande groei dan waar de zones op zijn gebaseerd (en die groei was, zoals al is uiteengezet, laag ingeschat) wordt een aanpassing daarvan moeilijker. De verstedelijking gaat nadrukkelijker de toekomstige luchthavenontwikkeling begrenzen. Dat kan een legitieme keuze zijn, maar die keuze is niet expliciet gemaakt in het nationale ruimtelijke beleid.

Rond Schiphol is echter ook *binnen* de 35Ke-zone en de vrijwaringszone gebouwd. Onderstaande kaartbeelden geven aan op welke plaatsen binnen deze zones tussen 1992 en 1998 is gebouwd. In totaal gaat het om 1125 woningen tussen 1991 en 1998 binnen de vrijwaringszone van het vijfbanensstelsel gebouwd, waarvan 268 sinds de instelling van de vrijwaringszone. Gemeenten en de provincie hebben dit toegelaten. De legitimatie hiervan ligt in bestemmingsplannen die van voor de vrijwaringszone dateren en de ontheffingsbepalingen in de regeling zelf. Pas dit jaar zullen de meeste gemeenten de vrijwaringszone in hun

¹ NovioConsult, *Evaluatie van het beleidsconcept Mainports en hun achterlandverbindingen*. Nijmegen 1997, p. 27.

² De vrijwaringszone is afkomstig uit de pkb Schiphol en Omgeving (december 1995) en is bedoeld om de noodzakelijke condities te kunnen bieden voor het handhaven of realiseren van ruimtelijke kwaliteit en ter verbetering van de milieukwaliteit. De begrenzing is gebaseerd op de 30Ke-contour (dus wijder dan de 35 Ke-contour uit de Luchtvaartwet) en omvat vrijwel de gehele 10⁻⁶ risicocontour. Nieuwe woningen en andere milieugevoelige bestemmingen zijn niet toegestaan, tenzij al vastgelegd in een bestemmingsplan. Binnen de vrijwaringszone geldt een kleinere zone, op basis van de 35 Ke-contour en de 10⁻⁵ risicocontour, waarvoor strengere regels gelden.

4.16. Toe- en afname woningbouw in de vrijwaringszones



Bron: Bijlagenrapport, nr.1

bestemmingsplannen hebben verwerkt. Er is daarbij een vertraging ontstaan door onduidelijkheid over de begrenzing van deze zone. De zones die de provincie aanvankelijk in de partiële herziening van het streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied had opgenomen weken af van die uit de pkb Schiphol, die ook weer anders waren dan de zone zoals die uiteindelijk is vastgesteld in het regeringsbesluit Toekomst van de Nationale Luchthaven uit december 1999. Deze zone is recent door de provincie overgenomen, na aanvankelijk in beroep te zijn gegaan tegen twee ministeriële aanwijzingen op dit punt.

Een tweede punt waarop het ontbreken van een nationale regie over de ruimtelijke ontwikkeling van de mainport zich doet gelden, is de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas. Dit is een van de locaties waar het economische complex van Schiphol nadrukkelijk tot bloei komt. De grondprijzen behoren tot de hoogste van Nederland, vergelijkbaar met die op het Schipholterrein zelf. De economische centrumfunctie komt tot uitdrukking in het feit dat hier stopplaatsen zijn gepland voor zowel de hogesnelheidslijn naar Brussel en Parijs als naar Duitsland.

In de Actualisering van de Vinex is de Zuidas tot tweede-generatie sleutelproject uitgeroepen. De ontwikkeling van het gebied was toen echter al ingezet. Gedurende de jaren negentig is hier een aantal projecten tot stand gebracht, waarvan het World Trade Center en de NS-voorstadhalte Amsterdam-Zuid aan de basis lagen. Het ING-kantoor is drastisch gerenoveerd, het tracé van de sneltram naar Amstelveen voerde erlangs en ABN Amro bouwde er aan zijn hoofdkantoor. ABN Amro gaf aan de Zuidas de voorkeur boven de IJ-oever.

Dit laatste project, geprojecteerd achter het Amsterdamse Centraal Station, was al in de Vierde Nota als sleutelproject opgenomen. Via de aanwijzing tot sleutelproject had het rijk zich aan de IJ-oeverers gecommitteerd. Dit commitment ging niet zover dat het rijk met een krachtige ingreep (financieel of anderszins) de impasse die rond de IJ-oeverers ontstond kon of wilde doorbreken. Maar het verhinderde wel dat de ontluikende belangstelling uit de markt voor de Zuidas, een concurrerende locatie, kon worden gehonoreerd in de vorm van een sleutelproject of een andere vorm van rechtstreekse rijksbetrokkenheid. Het programma voor de Zuidas laat zich rechtstreeks verklaren vanuit de mainportontwikkeling van Schiphol. Er zullen volgens de huidige plannen 50 tot 60 duizend nieuwe banen ontstaan, 1,25 miljoen mensen zullen de locatie binnen drie kwartier per openbaar vervoer kunnen bereiken. Een integrale, planmatige aanpak voor dit gebied is dankzij deze gang van zaken lang uitgebleven, iedereen bleef voor zichzelf investeren. Wanneer het rijk zich beter bewust was geweest van de ruimtelijke ontwikkelingen die de mainport oproept, zou de gevoeligheid voor de initiatieven van de markt groter zijn en had daar eerder op gereageerd kunnen worden. De omvang van de nu, in het kader van het sleutelproject, voorgestelde investeringen is voor een deel terug te voeren op de inhaalslag die in de Zuidas gemaakt moet worden.

4.4. Bevindingen

- 1. De vonk van de Vierde Nota is overgeslagen. De ontwikkelingsgerichte richting die het beleid insloeg is vooral bij stedelijke gemeenten aangeslagen. Zij zijn op het spoor gezet van een vernieuwend beleid, geïnspireerd op kansen in plaats van alleen op problemen.**

De Vierde Nota uit 1988 heeft een omslag in het ruimtelijke denken bewerkstelligd. Al ruim vóór de vaststelling van de Vinex in 1993 had deze impuls effect gesorteerd. De ruimtelijke ordening liet zich niet langer leiden door procedures, maar kreeg ontwikkelingsgerichte ambities en een internationaal gezicht. Conform de tijdgeest van dat moment, die sterk werd gedomineerd door problemen op de arbeidsmarkt en de ambitie om goed beslagen ten ijs te komen in het Europa van na 1992, lag de nadruk in die nieuwe ruimtelijke ordening op het economisch herstel. Centrale rollen waren weggelegd voor de mainports en de steden. Daarmee liep Nederland in Europa voorop. Alleen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voerden op dat moment al een nationaal ontwikkelingsbeleid voor de stad. Omvangrijke binnenstedelijke projecten, soms op moeilijke locaties, hebben de steden een nieuwe impuls gegeven.

2. De Vinex-concepten voor de internationale concurrentiekracht gaven een ontwikkelingsrichting aan maar geen ruimtelijk beeld. Dat laat zich in het bijzonder illustreren aan de hand van stedelijke knooppunten en mainports, waar de economische groei naartoe werd geleid zonder aan te geven hoe die opgevangen zou moeten worden en welke ruimtelijke effecten ervan uit konden gaan. De concepten boden daardoor te weinig aanknopingspunten voor een ruimtelijke regievoering.

De dragende concepten voor de internationale concurrentiekracht, de stedelijke knooppunten en de mainports, zijn neergezet zonder een duidelijk beeld van waartoe ze ruimtelijk konden leiden. Het gemis aan een ruimtelijk beeld wreekte zich het meest rond Schiphol. Het verkeer door de lucht en over land nam in hoog tempo toe, net als de economische ruimtedruk in de regio eromheen. De ontwikkelingen aan de landzijde voltrokken zich echter autonoom, bij het ontbreken van een bovengemeentelijke planmatige aansturing.

Binnen de gedachte van de dubbele doelstelling hebben elkaar tegenwerkende ontwikkelingen allemaal de ruimte gekregen. De ruimtelijke ordening had de explosieve groei moeten confronteren met de unieke verstedelijkingsopties die daaruit voortvloeiden. Doordat een ruimtelijke visie op de omgeving uitbleef zijn kansen gemist om een hoog kwaliteitsniveau te bereiken op de spaarzame ruimte in dit deel van het land.

Het ontwikkelingsbeeld bij de stedelijke knooppunten bestond uit niet veel meer dan een abstract symbool op de kaart. Daaruit bleek bijvoorbeeld niet tot hoever het knooppunt zich uitstreckte en welke agglomeratiegemeenten zich ertoe mochten rekenen. De bijzondere economische positie die de stedelijke knooppunten in hun onderlinge hiërarchie moesten veroveren kreeg geen ruimtelijke uitwerking. Aan de aanleg van bedrijventerreinen en kantorenlocaties werden geen specifieke eisen gesteld. Juist hier hadden de voorwaarden moeten ontstaan voor de inrichting van hoogwaardige werkgelegenheid, die de doelstelling van Nederland Distributieland kon verbinden met de kennisintensieve bedrijvigheid.

Groei was uitgangspunt en doelstelling tegelijk. Dat bood volop ruimte aan andere (publieke en private) partijen om het beleid verder in te vullen. Die vrijheid is een van de verklaringen voor het enthousiasme waarmee zij aan de slag gingen. Na verloop van tijd begon die open

wijze van beleidsformulering zich tegen zichzelf te keren. VROM wist niet meer in te spelen op de dynamiek die het zelf had opgeroepen. De autonome opkomst van de zakencentra rond Schiphol (in Hoofddorp en aan de Amsterdamse Zuidas) toont dat aan. Er was geen eenduidigheid over welke effecten wel en niet bedoeld waren en wat zou moeten gebeuren om gewenste ruimtelijke effecten te realiseren. Het ontbrak de Vinex aan een ontwikkelingsbeeld om op terug te kunnen vallen bij de doorwerking van het beleid.

3. Het ruimtelijk beleid is er, wat de ruimtelijk-economische ontwikkeling betreft, niet in geslaagd om sectorale verdelingsmechanismen te doorbreken. Bij de verdeling van nieuw geld was de Vinex aanvankelijk wel richtinggevend, maar toen er vanaf 1995 vele miljarden aan aardgasbaten beschikbaar kwamen voor de versterking van de economische structuur bleek de Vinex uitgespeeld te zijn.

De dertien stedelijke knooppunten hebben gezamenlijk zo'n 875 miljoen aan investeringsmiddelen ontvangen. Van een structurele prioriteitsstelling is het echter niet gekomen. De middelen waren afkomstig uit incidentele bronnen en in één geval een nieuwe regeling (het Bedrijfsomgevingsbeleid van EZ, dat vier jaar lang is meegegaan). De in de pkb aangekondigde prioriteiten voor stedelijke knooppunten betroffen hoofdzakelijk investeringen van andere rijksdiensten, met name bij V&W, het toenmalige WVC en binnen het eigen departement DGM. Dit is niet waargemaakt. Weliswaar is ook uit reguliere geldstromen veel geïnvesteerd in de stedelijke knooppunten, maar dat heeft meer te maken met het grote aantal knooppunten (samen zestien van de grootste steden van Nederland) dan met de sturende kracht van het concept. In de tweede helft van de jaren negentig liepen de grote investeringsstromen via de ICES. Daar zijn onder meer infrastructuur- en groenprojecten afgewogen en gefinancierd. De Vinex bleek toen niet meer de rol van ruimtelijk integratiekader te kunnen vervullen. Vinex en ICES hebben zich als twee verschillende sporen ontwikkeld. De meerwaarde die de ruimtelijke ordening voor afzonderlijke investeringsprojecten kan betekenen is daarom uitgebleven.

4. Het ruimtelijk-economisch beleid kwam, mede door de economische wind mee, terecht in een dynamiek waar het niet op was voorbereid en ook niet op is aangepast. Dat heeft schadelijke gevolgen voor het ruimtegebruik.

Het Vierde Notabeleid was bedoeld om een economische groei te helpen genereren. Die groei heeft zich sindsdien voorgedaan, sneller en structureler dan destijds verwacht. De ruimtedruk als gevolg van de economische ontwikkeling nam dan ook toe. Bijna alle steden groeiden, knooppunt of niet. De groei rond de mainports leidde tot belangrijke ruimtelijke inpassingsproblemen. De concepten van de Vierde Nota waren niet toegesneden op die nieuwe situatie, maar ze zijn er ook nooit op aangepast. Wel is naar aanleiding van de Vinac een gebiedsuitwerking uitgevoerd voor de regio Leiden-Haarlem-Amsterdam, onder meer gericht op de inpassing van de – nog onzekere – toekomstige groei van Schiphol. De provincie Noord-Holland trok dit project. De planfiguur van de gebiedsuitwerking is eerder een illustratie van het ruimtelijke vacuüm dat de WRO op het regionale niveau bevat dan een antwoord daarop. De uitwerking bevat

een visie waaraan niet ieder betrokken bestuur zich zonder meer wil binden en er zijn geen interventiemogelijkheden uit af te leiden.

5. Het ruimtelijk-economisch beleid van de Vierde Nota had de bedoeling om te verleiden: andere overheidsinstellingen en marktpartijen moesten zich uitgenodigd voelen om verdere invulling aan het beleid te geven. In wezen deelde de Vierde Nota opdrachten uit om het eigen beleid verder te brengen. De rijksoverheid toonde zich via de RPD echter een slechte opdrachtgever. De concepten bleken te weinig vastomlijnd en doelgericht, ook voor de RPD zelf, die de eigen concepten in de regionale uitwerking niet consequent volhield.

Bij het ontbreken van een eigen ontwikkelingsgericht instrumentarium moest de Vierde Nota voor de ontwikkelingsgerichte ambities vertrouwen op de inspanningen van andere partijen (departementen, lagere overheden, marktpartijen). De sturingsfilosofie achter het ruimtelijk-economisch beleid was daarom sterk communicatief: anderen stimuleren om te handelen in de geest van de uitgezette concepten. In wezen deelde de RPD opdrachten uit, hoewel nooit dwingend. Nadere uitwerkingen en ROM-gebieden behoren daartoe, waaronder die voor de regionale uitwerking van de mainportontwikkeling. Ook het verzoek aan gemeenten en regio's om hun concurrentiepositie te bepalen is als zodanig op te vatten (bijvoorbeeld via de profielschetsen van de stedelijke knooppunten of als «Regio's op eigen kracht»). Deze uitdaging is in veel gevallen voortvarend opgepakt. De opstelling van de RPD zelf werd echter vaak als teleurstellend ervaren. Als opdrachtgever was de dienst te afwezig en in de regionale uitwerking van de eigen concepten niet consequent. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld uit de groei van de mainports, die de RPD wenste te beheersen in plaats van te faciliteren, en uit de concessies aan de selectieve kracht van de stedelijke knooppunten.

6. Anders dan in Vinex was bedoeld hebben de sleutelprojecten meer bijgedragen aan de versterking van het stedelijk vestigingsmilieu dan de stedelijke knooppunten. De projectgerichte aanpak appelleert sterker aan factoren waar de markt gevoelig voor is dan het meer vrijblijvende knooppuntenconcept.

Stedelijke knooppunten hebben zich allemaal ontwikkeld. De bijdrage van het knooppuntenconcept lag vooral in de beginfase, toen stedelijke gemeenten op het spoor van een ontwikkelingsgericht beleid werden gezet. Later in de jaren negentig hebben de sleutelprojecten een belangrijke rol gespeeld bij het herstel van de binnensteden, mede dankzij de vastgoedinvesterings van de Rijksgebouwendienst. De markt, die de sleutelprojecten mede moet dragen, slaat aan op aspecten als integrale omgevingskwaliteit, bereikbaarheid en het organiserend vermogen van de overheid.

De betekenis van een projectgerichte aanpak voor het stedelijk vestigingsmilieu is in de Actualisering van de Vinex expliciet ingebracht, door zes nieuwe sleutelprojecten rond de stations van de HSL te benoemen. Wanneer de Rijksgebouwendienst hier niet meer als drager kan fungeren, is de vraag naar alternatieve dragers relevant.

5. STEDELIJK GEBIED

5.1. Inleiding

De Vinex bevat, zoals dit traditioneel het geval is in de ruimtelijke ordening, veel beleid dat zijn effecten vooral voor en in de steden heeft. Het principe van bundeling versterkt deze stedelijke oriëntatie nog. Wat landelijk is moet landelijk blijven, wat stedelijk is moet stedelijk blijven en zelfs (in de goede zin des woords) nog stedelijker worden – zo kan de bundelingsboodschap worden samengevat. En nog korter: de Vinex hanteert het «compacte-stadmodel», een begrip dat in de pkb overigens niet voorkomt.

Ook met de nadruk op de «sterke punten» van de Nederlandse economie, die ten behoeve van de internationale concurrentiestrijd nog moeten worden versterkt, graviteert de aandacht van de Vinex naar de steden. Deze beleidselementen, die in Hoofdstuk 4 aan de orde zijn gekomen, hebben uiteraard ook gevolgen voor de stedelijke ontwikkeling. Intussen wordt het streven naar stedelijke compactheid ook ondersteund met het «geledingsbeleid» of openruimtebeleid dat in Hoofdstuk 7 aan de orde komt.

Dit hoofdstuk gaat over het beleid dat expliciet is bedoeld om de verstedelijking in een bepaalde richting en naar een bepaald patroon te sturen. De beoogde werking kan worden getypeerd als «inwaartse verstedelijking» of «intensivering van de stad». Als tegenhanger van de vertrouwde stadsuitbreiding was al eerder het begrip «inbreiding» bedacht. Het is een neologisme van betwistbare schoonheid dat echter goed de dominante blikrichting aanduidt.

Hiermee markeert de nota een omslag in het verstedelijkingsbeleid, die zich al in de VINO aftekende. De hang naar spreiding, zoals uitgewerkt in het groeikernenbeleid met zijn «gebundelde deconcentratie», wordt omgebogen. De aandacht voor de bestaande stad, die ten tijde van de Derde Nota reeds optrad in de vorm van stadsvernieuwing, verheft zich. Het stadsgewest is gekozen als belangrijkste operationele schaal eenheid, en daarbinnen wordt het zwaartepunt zo veel mogelijk naar binnen gericht.

In de uitwerking van het beleid blijkt deze middelpuntzoekende oriëntatie van de compacte stad niet altijd vol te houden. Ironisch genoeg is van het zo inwaarts gerichte Vinex-beleid vooral de uiterste rand – de woningbouw op buitenstedelijke Vinex-lokaties – in de loop der tijd gezichtsbepalend geworden.

In dit hoofdstuk onderscheiden wij de volgende hoofdthema's:

- De bestaande stad en de openbare ruimte.
- Het ABC-locatiebeleid voor vestiging van bedrijven en voorzieningen.
- De Vinex-woningbouwopgave; met als subthema's:
 - Het kwaliteitsbeeld op drie niveaus, te weten het bundelingsprincipe, de locatiekeuze en inrichtingskwaliteit van de wijken.
 - De uitvoering volgens het onderhandelingsmodel.

¹ Zie ook: Bleker & De Koningh, *Voorstudie evaluatie Vierde Nota/Extra. Doelen, operationalisatie, instrumenten en evaluatieperspectief*. Groningen 1992. In opdracht van de RPD heeft dit bureau op basis van VINO en Vinex geanalyseerd waarop de nadruk gelegd zou moeten worden in het evaluatieprogramma VINO/Vinex. Ten aanzien van de in dit hoofdstuk behandelde elementen gaat het volgens Bleker & De Koningh (p. 14, p. 19, p. 28) om:

- Nagaan of de taakstellingen voor woningbouw zoals die in de convenanten en uitvoeringscontracten tussen rijk en de stadsgewesten zijn vastgelegd inderdaad gerealiseerd worden.
- De totstandkoming van vervoersplannen en andere vormen van doorwerking van het ABC-locatiebeleid.
- De feitelijke ontwikkelingen van de vestiging van kantoren op A- en B-lokaties gerelateerd aan het ABC-beleid.
- Ten aanzien van stedelijke vernieuwing en openbare ruimtebeleid moet de evaluatie zich richten op de voorbeeldplannen. Komen er plannen tot stand door openbare stimulerende maatregelen van rijkswegen en geven deze plannen qua inhoud een impuls aan het beleid voor stedelijke vernieuwing en openbare ruimte?

Het beleid voor de bestaande stad en de openbare ruimte krijgt in het Vinex-hoofdstuk Dagelijkse Leefomgeving (DALO) veel gewicht maar is in feite een primair gemeentelijke taak. De rijksoverheid kan, naast het stadsvernieuwingsspoor, vooral invloed uitoefenen via stimuleringsbeleid en voorbeeldplannen. Terwijl het rijk voorheen de problematische aspecten van de openbare ruimte benadrukte, komt nu de nadruk juist te liggen op de potenties die een kwalitatief goed vormgegeven en ingerichte openbare ruimte biedt voor de culturele en economische revitalisering van de stad. Een relevante evaluatievraag is of de voorbeeldplannen werken zoals beoogd, dus als stimulans voor verdere verbetering.

Het ABC-locatiebeleid voor bedrijfsvestigingen maakt door zijn concrete en duidelijk geoperationaliseerde karakter ook duidelijke evaluatievragen mogelijk. De volgende vragen zijn relevant:

- Doorwerking in plannen en operationele besluiten: heeft het ABC-locatiebeleid adequaat doorgewerkt in de lokale plan- en besluitvorming van provincies en gemeenten?
- Het gedrag van bedrijven: vestigt het juiste bedrijf zich op de juiste plaats?
- Het gedrag van werknemers en bezoekers: resulteert de «juiste» bedrijfsverplaatsing ook tot het gewenste mobiliteitsgedrag van werknemers en bezoekers?

Van de Vinex-woningbouwopgave is de kwantitatieve taakstelling neergelegd in convenanten voor wonen, werken en infrastructuur, afgesloten tussen rijk en provincie, regiobestuur en/of gemeenten. De vorderingen in de realisatie worden bijgehouden in de jaarlijkse monitoring Uitvoering Verstedelijkingsbeleid Vinex (UVV).¹ Het na te streven kwaliteitsbeeld is, zoals in paragraaf 3.3.4 uitgelegd, veel diffuser aangeduid. De volgende vragen zijn relevant:

- Leidt de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid tot een ruimtelijke structuur zoals voorzien in Vinex? Zo ja, brengt deze ruimtelijke structuur de beoogde effecten teweeg: mobiliteitsreductie, bijdrage aan optimale bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer, ondersteuning stedelijk draagvlak en vrijwaren landelijk gebied van verstedelijking?
- Wat is de kwaliteit van de locatiekeuze in het licht van de criteria die in Vinex zijn opgenomen?
- Wat is de (inrichtings)kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving op de Vinex-locatie?

De evaluatie van het onderhandelingsmodel is erop gericht inzichtelijk te maken wat en hoe dit model heeft bijgedragen aan de realisatie van het verlangde kwaliteits- en kwantiteitsbeeld.

5.2. Ontwikkelingen en discussies

In de maatschappelijke, politieke en vakdiscussies heeft in de loop van de jaren negentig het beleid voor de openbare ruimte, anders dan in de voorgaande jaren, geen overheersende rol gespeeld. «Het jaar 1988 zou met recht het jaar van de openbare ruimte mogen heten», merken Reijndorp en Nio op.² Sindsdien wordt de openbare ruimte op lokaal niveau als ontwerp-opgave erkend en uitgewerkt, maar het is niet langer het integrerende thema in het debat. Hetzelfde kan worden gezegd over andere ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied, zoals revitalisering van centra, stadsvernieuwing en herstructurering: er is indrukwekkend

¹ Ministerie van VROM, *Rapportage Monitoring Uitvoering Verstedelijking Vinex* (jaarlijkse rapportage).

² Reijndorp, A. en I. Nio. *Het stedelijk theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. Bussum: Thoth 1996, p. 10.

veel gebeurd, maar de ontwikkelingen en discussies onttrokken zich goeddeels aan het schaalniveau van de nationale ruimtelijke ordening.¹

Het ABC-locatiebeleid voor bedrijven riep onmiddellijk reacties op bij het bedrijfsleven en met name bij projectontwikkelaars.² «Als de Vierde Nota Extra ongewijzigd wordt uitgevoerd, zal het effect averechts zijn. Investeren in de Randstad wordt onder die voorwaarden zinloos, omdat door de aangekondigde maatregelen geen economische mogelijkheden worden geboden. Er zal dan op andere plekken, buiten de Randstad worden gebouwd», aldus voorzitter Van Oosten van de projectontwikkelaarsvereniging Neprom. De kritiek trof vooral de rigiditeit van de normen, met name voor het parkeren. Hoogleraar Vastgoedkunde, Kohnstamm, zag het ABC-beleid als een bedreiging voor de internationale concurrentiepositie. Hij plaatste zijn kritiek in de bredere controverse over de waardering van mobiliteit: «Mobiliteit wordt nu als gevolg van de milieuproblematiek afgeschilderd als een soort zonde, maar we moeten wel beseffen dat grote delen van de Nederlandse welvaart zijn gestoeld op mobiliteit.» De discussie over milieu en economie is sindsdien in vele vormen gevoerd, maar het ABC-locatiebeleid heeft daarin verder geen hoofdrol gespeeld.

De meeste discussie maakte het Vinex-woningbouwprogramma los. Zozeer, dat de Vinex inmiddels zijn naamsbekendheid bij een groot publiek vooral aan de buitenstedelijke «Vinex-wijken» te danken heeft. Binnen deze discussie is het zwaartepunt in de loop der tijd met de verschillende fasen in de planvorming mee verschoven. Globaal gesproken verliep de verschuiving van een abstract en kwantitatief naar een steeds concreter niveau.

¹ Een aantal ontwikkelingen die wel een plaats hadden in het kader van de nationale ruimtelijke ordening zijn aan bod gekomen in Hoofdstuk 4.

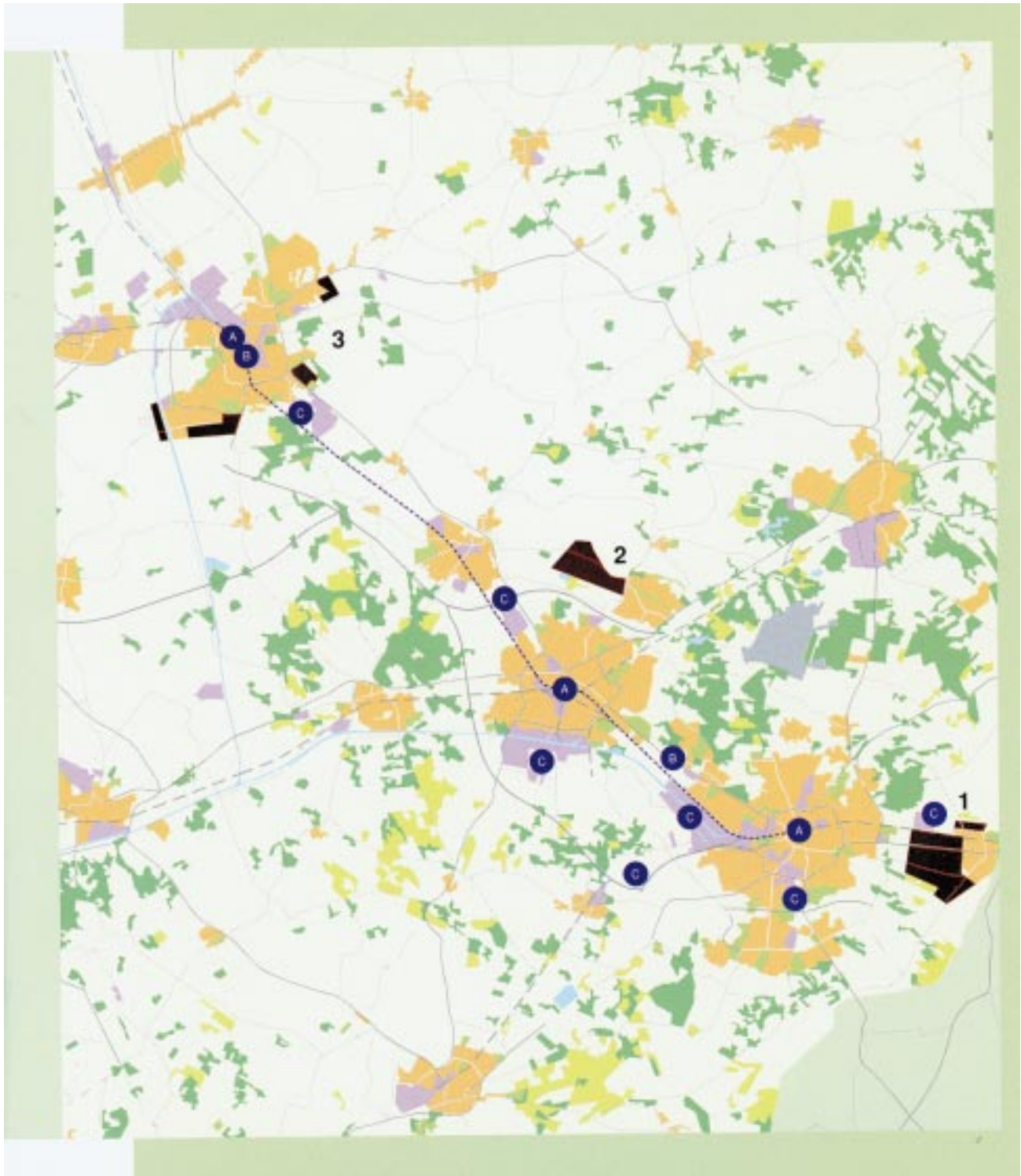
² *BB Management*, 29 maart 1991.

5.1. Stadsgewest Rotterdam



Bron: VROM/RPD

5.2. Stadsgewest Twente



Bron: VROM/RPD

De omvang van de bouwopgave was in de eerste jaren een heet hangijzer. De schattingen schommelden aanzienlijk. Volgens de VINO (1988) waren er tot 2015 twee miljoen woningen nodig, waarvan een kwart vervangende nieuwbouw en per saldo anderhalf miljoen als uitbreiding van de woningvoorraad. In de Vinex (1990) was dat bijna gehalveerd tot 835 000,¹ in de Trendbrief (1993) ging het weer omhoog.² Terwijl de bouwopgave in deze fase dus slechts globaal kon worden geschat, vereiste het gekozen uitvoeringsmodel nu reeds harde cijfers die met juridische nauwgezetheid werden vastgelegd. Deze spanning voedde discussies met een vaak hoge inzet.

Ook het onderhandelingsmodel zelf (samenwerking en afspraken tussen overheden, het stadsgewest als integratiekader, samenwerking met de markt) kreeg in de eerste jaren veel aandacht. In 1991 werd geconstateerd dat de afbouw van het subsidie-instrument en de keuze voor de markt het sturend vermogen van de ruimtelijke ordening niet ten goede komen.³ In plaats van directe invloed via subsidie wilde de rijksoverheid een indirectere invloed in de «samenwerking met de lagere overheid», maar de draagkracht hiervan was niet onbeperkt. Als voorbeeld werd een Gedeputeerde aangehaald met een gespleten positie: als voorzitter van de Stuurgroep Nadere Uitwerking voor het Groene Hart stond zij een zeer restrictief beleid voor, als eerst verantwoordelijke in haar eigen provincie weigerde zij luttele dagen later de streekplannen tussentijds aan dit beleid aan te passen.

De grootste twijfel betrof echter «de positie van de markt». Wilde en kon de markt wel meedoen? Geconstateerd werd dat lagere overheden en projectontwikkelaars onder het Vinex-regime grote risico's liepen bij de grondexploitatie. «De combinatie van strikte eisen aan de locaties, hoge grondkosten en afnemende subsidies veroorzaakt grote twijfels over de haalbaarheid van het beleid.»⁴ Gemeenten en ontwikkelaars vonden het doorgaans onaanvaardbaar dat de rijksoverheid wel eisen stelde aan de woningbouw, maar daar geen of te weinig geld tegenover stelde. De Raad van Advies voor de Volkshuisvesting (RAVO) ondersteunde de kritiek ten dele. Volgens de raad was het rijk te optimistisch in zijn inschatting dat subsidies voor hoge grondkosten omlaag konden door restrictief beleid, regionale samenwerking, verevening en marktwerking. Vooral de effecten van restrictief beleid werden betwijfeld: schaarste aan grond leidt niet automatisch tot hogere grondopbrengsten, maar is sterk afhankelijk van de vraag naar woningen. Bovendien ging het restrictief beleid tegen de markt en tegen de wil van veel gemeenten in. Ook de koppeling van een complexe bouwopgave aan de toch al moeizame regiovorming werd als risicofactor gezien. Bouwondernemers verenigd in de NVB vreesden (te) hoge grondkosten door het restrictieve beleid, en vertraging bij het beschikbaar komen van bouwlocaties door het complexe onderhandelingsproces. Slechts een enkeling reageerde overwegend positief, met een pleidooi voor de eigen regionale verantwoordelijkheid en een regionale investeringsstrategie gekoppeld aan een regionale afstemming van de woningbouw.⁵

Over de deelname van marktpartijen bestond in latere jaren geen twijfel meer. Zij hadden zich via de aankoop van grondposities in het onderhandelingsproces gemengd en daarbij aanzienlijke investeringsrisico's genomen, die echter in een veranderde woningmarkt de goede kant waren uitgevallen. Inmiddels is de toonzetting van de discussie veranderd. Is het rijk, gezien zijn hoge kwaliteitsambities, met Vinex

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2, p. 25.

² Ministerie van VROM, *Trendbrief*. TK 1992–1993, 22 800 XI nr. 51.

³ Cammen, H. van der, *De stad, het land en de Vierde Nota Extra*. Kanttekeningen bij het ontwerp-pkb. In: *Stedebouw & Volkshuisvesting* 1991–1.

⁴ Heijde, J. van der, *Grondkosten struikelblok voor ontwikkeling van Vinex-locaties?*. In: *Rooilijn* 1993–7.

⁵ Noordanus, P. G.A., *Regionaal grondbeleid: feit of fictie?* In: *Openbaar Bestuur* 1993–4.

wellicht te ver doorgeschoten met het uit handen geven van de beleids-uitvoering?

De discussie over de kwaliteit van de Vinex-woningbouw kwam intussen slechts langzaam op gang. «Ondanks het vergaande stadium waarin deze planontwikkeling zich bevindt, is er weinig over bekend en is er nauwelijks publieke en professionele belangstelling voor», merkte oud-minister Nijpels nog begin 1994 op.¹ Alle aandacht leek zich tot dan toe te richten «op bestuurlijk-juridische en financiële vraagstukken. Kwalitatieve vraagstukken (...) komen niet of nauwelijks aan de orde.»²

In 1991 waren er al wel enkele voorzichtig waarschuwende opmerkingen.³ Met als teneur dat het ambitieniveau van de Vinex hoog was, vergelijkbaar met dat van de Tweede Nota (1966), maar dat de omstandigheden verre van optimaal waren: verlaagde bouwsubsidies, bezuinigingen op de volkshuisvesting. Bouwen voor en met de markt was wellicht mogelijk, maar zou meer aandacht voor woonmilieukwaliteiten vereisen, wat de toch al zware taakstelling voor de stadsgewesten verder belastte. De vraag werd opgeworpen of dit inzicht voldoende was doorgedrongen bij de diverse partijen in het spel.

Halverwege de jaren negentig kwamen de discussies over kwaliteit op stoom. Eerst nog vanuit algemene principes van verstedelijking, later gericht op de afzonderlijke locaties, eerst nog aan de hand van de plannen, later oordelend over de wijken en woningen zoals die feitelijk verzezen. De discussie schoot door bijna alle schaalniveaus heen, van het landelijke en het (rand)stedelijke tot en met het niveau van de woning-indeling. De lagere schaalniveaus zijn strikt genomen niet relevant voor de ruimtelijke-ordeningsdiscussie. Toch is juist de kwaliteit op het niveau van woning en wijk een onderwerp geworden dat onverbrekelijk met «Vinex» wordt geassocieerd.

Er werd gesproken over een gebrek aan durf bij het maken van stedelijke woonmilieus,⁴ over de «suburbanisatie van de urbanisatie»,⁵ over wijken als «halfslachtige resultaten die niet stedelijk zijn, noch waarachtig dorps»,⁶ met «op makelaarsdefinities van consumentenvoorkeuren gebaseerde programma's».⁷ De klachten werden allengs diverser. De programma's zouden zijn geënt op een gedateerde woningbehoefte en niet zijn meegegroeid met de grotere bestedingsruimte van consumenten, de prijs-kwaliteitverhouding zou onder de maat zijn,⁸ en de kavels te klein.⁹ Ook de gekozen werkwijze, waarbij de rijksoverheid zich voor de verwerkelijking van haar ambities verregaand afhankelijk had gemaakt van de markt, werd ter discussie gesteld. «Daarmee waren ook de spelregels veranderd. (...) Een bedrijf heeft immers een ander doel dan een overheid. (...) Bedrijfscontinuïteit, omzet en winst staan voorop en de Vinex-opgaven zijn door hun bulkomvang interessant of zelfs onmisbaar om kwantiteit te realiseren. Maar intussen bouwen ze even lief in andere segmenten, op andere locaties en in andere vormen die zich om de compacte-stadgedachte niet bekommeren.»¹⁰

In 1998 kwamen de lijnen van kritiek samen in de Tweede Kamer, tijdens de behandeling van de Vinac.¹¹ De Kamer maande het kabinet de kwaliteit van Vinex-locaties te versterken. Als punten van zorg golden de ruimtelijke en architectonische kwaliteit, de sociale eenzijdigheid en de groeiende kloof tussen woonwensen en woningaanbod, met bijzondere aandacht voor de eenzijdige woningprogramma's die leiden tot «traditionele», vaak krappe en weinig flexibele plattegronden. Minister De Boer

¹ In zijn functie van voorzitter van het Stimuleringsfonds voor Architectuur, in het voorwoord van: Vreeze, N. de (eindred.), *De periferie centraal. Inspiratie en ambities bij de ontwikkeling van perifere Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1994, p. 8.

² Vreeze, N. de (eindred.), *De periferie centraal. Inspiratie en ambities bij de ontwikkeling van perifere Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1994, p. 11–12.

³ Cammen, H. van der, *De stad, het land en de Vierde Nota Extra. Kanttekeningen bij het ontwerp-pkb*. In: *Stedebouw & Volkshuisvesting 1991–1*.

⁴ Duivesteijn, A., in: *Bouwbelangen*, 20 oktober 1995.

⁵ Brouwers, R., in: Baljon, L. en M. Visser, *Buitengewone steden. Parade van 20 Vinex locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1998.

⁶ Cammen, H. van der en T. Verstegen, *Nederland Locatieland* in: Brouwers, R., (hoofddred.), *Architectuur in Nederland. Jaarboek 1994–1995*. Rotterdam: NAI Uitgevers 1995, p. 19.

⁷ *Cobouw*, 16 december 1997.

⁸ CPB in: *Cobouw*, 1 maart 1999.

⁹ Duivesteijn, A., *Vinex, architectuur van het aanbod*, in: Ibelings, H. (red.), *Architectuur in Nederland. Jaarboek 1998–1999*. Rotterdam: NAI Uitgevers 1999.

¹⁰ Straub, A. e.a., *Woningontwerp op Vinex-locaties*. Delft: Delft University Press 1999, p. 64–65; en: *Cobouw*, 13 november 1998.

erkende dat de behoefte inmiddels veel diverser is: «De tijd is voorbij dat iedereen leefde in klassieke gezinseenheden met de huiskamer beneden, op de eerste verdieping drie slaapkamers en een ouderslaapkamer met een koordje aan de muur, zodat men wist waar het tweepersoonsbed moest komen te staan.» Kort ervoor had Rijksbouwmeester Patijn kritiek geuit op de werkwijze waarin marktpartijen een leidende rol hebben. «Hun invloed op elk niveau van de planontwikkeling is zorgelijk, omdat die te vaak uitsluitend op bedrijfseconomische doelstellingen is gebaseerd. (..) Je moet een toekomstige samenleving vormgeven, een stuk stad met alle nodige voorzieningen. Het is een te gemakkelijke ideologie om te denken dat de markt dat wel doet. De beer is los als er alleen maar een vrij spel van maatschappelijke krachten is.»¹

De kritiek werd door de direct betrokkenen vaak met verve weersproken. Soms leek te worden gesuggereerd dat een debat over de kwaliteit de kwaliteit alleen maar kon schaden.² Voorjaar 2000 verscheen echter het *Handvest kwaliteit van Vinex-locaties*, ondertekend door zes organisaties en de staatssecretaris van VROM, waarin tal van gebreken van de Vinex-wijken werden erkend en verbetering werd beloofd.³ Verbeteringen zijn nodig en mogelijk, aldus het handvest, «bij het vergroten van de zeggenschap en keuzevrijheid van de burger, de differentiatie in en tussen de Vinex-locaties, de afstemming van de differentiatie op de nieuwbouwlocaties met het woningbouwprogramma in de bestaande stad, de ontsluiting van Vinex-locaties en de samenwerking tussen partijen, zowel op rijks- als lokaal niveau.» Op dezelfde dag brachten ook de architectenorganisaties BNA en Stawon een manifest uit, waarin ze oproepen de «mis-match» in de Vinex-uitvoering weg te nemen: «Nog nooit was Nederland cultureel zo gevarieerd, terwijl het aanbod van woningtypen slechts een beperkte variatie kent.»⁴

5.3. Hoofdpunten «Handvest kwaliteit van Vinex-locaties»

1. De kwaliteit van Vinex-locaties kan beter
2. Kwaliteitsverbetering vergt gezamenlijke aanpak
3. Gezamenlijk werken aan tijdig en goed bereikbare Vinex-locaties
4. Blijven werken aan een ongedeelde stad
5. Grotere differentiatie en meer woonkwaliteit
6. Meer keuzevrijheid door consumentgericht ontwikkelen
7. Meer aanbod van vrije kavels
8. Consumentenrecht wordt versterkt
9. Het grondprijsbeleid zal kwaliteit stimuleren
10. Meer aandacht voor voorzieningen
11. Vinex groener en duurzamer
12. Stedenbouw biedt mogelijkheden voor diversiteit

Bron: *Handvest kwaliteit van Vinex-locaties*, op 11 april 2000 ondertekend door de staatssecretaris van VROM en vertegenwoordigers van de VNG, de Neprom, Aedes, NVB, AVBB en vereniging eigen huis.

¹ *Cobouw*, 5 maart 1998.

² De toenmalige voorzitter van de Neprom, ing. J.A.J.M. van den Hoven, tijdens de Neprom Jaarvergadering 1997. Hij sprak er zijn ongenoegen over uit dat de rijksoverheid meedeelde aan de discussie over de knelpunten en gebreken van het Vinex-beleid en alvast openlijk nadacht over de periode ná Vinex. Het rijk miskende daarmee volgens hem dat de Vinex-woningbouw als product ook verkocht moest worden. Van den Hoven: De wijze waarop wij nu de Vinex-locaties profileren en promoten getuigt van gebrek aan kennis van de meest elementaire marketingprincipes.

³ *Handvest kwaliteit van Vinex-locaties*, op 11 april 2000 ondertekend door de staatssecretaris van VROM en vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom), Aedes vereniging van woningcorporaties, Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers en Ontwikkelaars (NVB), Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), Vereniging eigen huis (veh).

⁴ *Manifest BNA en Stawon: Naar een rijkere wooncultuur in Nederland*, 11 april 2000.

5.4. Hoofdpunten «Manifest BNA en Stawon: Naar een rijkere wooncultuur in Nederland»

1. Het Nederlandse landschap moet worden benut voor de ontwikkeling van een groot scala aan woonmilieus.
2. Een rijker aanbod aan woningtypologieën, woonmilieus en samenlevingsvormen voor een zo groot mogelijk aantal doelgroepen.
3. Meng functies en dichtheden ter bestrijding van een te eenzijdig leefmilieu bebouwingsbeeld en mobiliteit.
4. Maak de grondpolitiek dienstbaar ten aanzien van bovengestelde doelen.
5. De interne gebruikswaarde van de woning moet worden vergroot.
6. Het particuliere en collectieve opdrachtgeverschap moet als aanjager van differentiatie worden gesteund en aangemoedigd.
7. Nieuwe beheersvormen als consequentie van een meer specifiek opdrachtgeverschap.
8. Bewerkstellig een omslag in de techniek van het bouwproces.
9. Zorg ervoor dat de openbare ruimte in de stedenbouwkundige plannen integraal onderdeel wordt van het gehele woon- en leefmilieu.
10. Zet voorlichting en communicatie in.

Bron: BNA en Stawon, *Manifest BNA en Stawon. Naar een rijkere wooncultuur in Nederland*, 11 april 2000.

De grote gebaren van het Handvest en het Manifest doen vermoeden dat kritiek op de Vinex-wijken de conventie is geworden. Inmiddels klinken al tegengeluiden. Hulsman noemt de kritiek op Vinex zo oud als het verschijnsel buitenwijk zelf, en plaatst haar in een cultuurkritisch perspectief: «Al in de jaren vijftig trok (...) Aldo van Eyck van leer tegen de «mensonterende monotonie en massaliteit» van de toen nieuwe voorsteden. Elk volgend decennium werd zijn klaagzang tot vervelens toe herhaald. Zolang buitenwijken bestaan, hebben intellectuelen, architecten en critici daar minachtig voor gekoesterd.» Hulsman neemt afstand en besluit provocerend: «Nog nooit was de Nederlandse buitenwijk zo mooi!»¹

5.3. Evaluatie

5.3.1. Inleiding

De hoofdthema's van het beleid zoals ze hiervoor zijn onderscheiden – bestaande stad en openbare ruimte, het ABC-locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, en de Vinex-woningbouwopgave – zijn alledrie in een of andere vorm geëvalueerd, maar niet allemaal even veel, noch op dezelfde wijze. Wij gaan hier in op de belangrijkste studies.

De parlementaire werkgroep Vijfde Nota heeft in aanvulling hierop eigen onderzoek laten verrichten. Voor dit hoofdstuk is met name onderzocht welke invloed het Vinex-onderhandelingsmodel heeft gehad op de programmatische ontwikkeling van de woningbouwlocaties. Het onderzoek is uitgevoerd door prof.dr. D.B. Needham e.a.² Het onderzoek is als bijlage 3 opgenomen in het bijlagenrapport.

5.3.2. Bestaande stad en openbare ruimte

Op het gebied van sociale, stads- en stedelijke vernieuwing, herstructurering van oudere wijken en verbetering van de openbare ruimte is sinds de vaststelling van de Vinex zeer veel gebeurd, maar het onttrekt zich voor

¹ Hulsman, B., Suburbia voor beginners. Nog nooit zijn de nieuwe wijken zo mooi geweest. In: *NRCHandelsblad Magazine*, april 2000, p. 8–19.

² Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000.

een aanzienlijk deel aan het schaalniveau en de eigen invalshoek van de ruimtelijke ordening. Veel zaken spelen primair op lokaal niveau, met slechts lichte of indirecte rijksinvloed. Waar de invloed van de rijks-overheid aanzienlijk is, loopt deze vaak langs andere sporen dan die van het ruimtelijke-ordeningsbeleid, zoals in de stadsvernieuwing en herstructurering.

Dit alles heeft zijn weerslag in het evaluatieonderzoek: dat is er nauwelijks, althans vanuit ruimtelijke-ordeningsperspectief. Ze worden wel in andere gremia besproken en geëvalueerd, maar in de bijt van de ruimtelijke ordening zijn de Vinex-voornemens voor het bestaand stedelijk gebied een vreemde eend gebleven. De belangrijkste uitzonderingen zijn de studies naar het effect van economisch geïnspireerde beleid met de stad als werkterrein, zoals dat in Hoofdstuk 4 aan de orde is gekomen.

Eén onderzoek naar het beleid voor de openbare ruimte kunnen we hier noemen. Reijndorp en Nio constateren dat het thema «openbare ruimte» gedurende een korte tijd een grote aantrekkingskracht heeft gehad, precies in de tijd dat de Vierde Nota werd geconcipeerd. In dit ene aandachtspunt kwamen verschillende beleidslijnen bijeen – (sociale) veiligheid, stads-, stedelijke en sociale vernieuwing, stedelijk beheer – die kort daarna weer uiteenwaaierden.¹ In de Vinex-tekst zijn de passages gewoon blijven staan.

Ook ten tijde van de VINO liep de regering niet voorop in het openbare-ruimtedebat, aldus Reijndorp en Nio. De VINO vormde «als het ware de verslaglegging van een wisseling van de perspectieven op de openbare ruimte» die zich op lokaal niveau bij een aantal gemeenten reeds aan het voltrekken was.² De VINO was dus volgend en bevestigend. Daarmee was de aandacht voor de openbare ruimte een voorbeeld van de katalysator-functie die het rijksbeleid kan vervullen: «het rijksbeleid loopt nooit voorop, maar is wel in staat om lokale initiatieven snel op te pakken en via stimuleringsprojecten tot een landelijk aandachtspunt te maken». De opstelling van de rijksoverheid is hier dus vooral communicatief; ze treedt in zekere zin op als intermediair tussen een voorhoede van innoverende gemeenten en de overige gemeenten.³

De centrale evaluatievraag is of het rijk inderdaad een gemeentelijk beleid tot verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte heeft kunnen stimuleren. Dit beeld is wisselend, zo laten Reijndorp en Nio zien. Gemeenten zetten zich in voor de verbetering van de openbare ruimte, maar ze trekken zich daarbij weinig aan van de beleidskaders van de rijksoverheid. Ze «shoppen» door de nationale regelingen op zoek naar mogelijkheden om hun eigen ambities gefinancierd te krijgen. Deze mogelijkheden vinden ze nauwelijks in het speciale DALO-veranderingsperspectief voor de openbare ruimte, dat een eigen instrumentarium en eigen financiële middelen ontbeert. Binnen het Vinex-kader heeft het Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief (ROP) hen meer te bieden, maar ze zoeken ook buiten de Vinex om naar financiering, bijvoorbeeld via sociale vernieuwing.⁴

¹ Reijndorp, A. en I. Nio. *Het stedelijk theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. Bussum: Thoth 1996, p. 10.

² Reijndorp, A. en I. Nio. *Het stedelijk theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. Bussum: Thoth 1996, p. 151.

³ Een van de concrete faciliteiten die de rijksoverheid het lokaal bestuur op dit gebied heeft geboden, is de oprichting (in het kader van het architectuurbeleid) van het informatie- en documentatiecentrum voor lokaal bestuur, Architectuur Lokaal.

⁴ Het is overigens de vraag of dat – gezien de nadrukkelijke verantwoordelijkheid van lokale overheden voor de DALO-thema's – moet worden gezien als een gebrek in het nationaal beleid.



Kwaliteiten in de openbare ruimte, foto Henk Nieman

De rol van de voorbeeldplannen verschilt sterk per gemeente. Ze blijken het belangrijkste te zijn geweest voor die gemeenten die nog geen kwalitatief beleid voor de openbare ruimte hadden. Daar bleek het voorbeeldplan een stimulerende rol te spelen.

De grote nadruk op de versteviging van de economische concurrentiepositie van steden heeft de openbare ruimte geholpen maar ook in de weg gezeten, aldus Reijndorp en Nio. De openbare ruimte kwam nadrukkelijk op de agenda, maar de inbedding in een primair economische strategie heeft ertoe geleid dat «een autonome benadering van de openbare ruimte door het ontbreken van een financieringstitel» weer moeilijker werd. De stedenbouwkundige kwaliteiten en ruimtelijke structuren als eigenstandige kwaliteiten van de openbare ruimte kwamen daarmee onder druk te staan.

5.3.3. ABC-locatiebeleid

Een woord vooraf dat betrekking heeft op zowel deze paragraaf over het ABC-locatiebeleid, als de volgende, over de Vinex woningbouw (5.3.4). Wat hen verbindt is het principe: de locatiekeuzen voor werken en wonen moeten in dienst staan van het streven naar compactheid. In beide gevallen worden locaties naar geschiktheid gewogen, gerelateerd aan hun functie. Wat de twee beleidslijnen scheidt is dat in de uitwerking markant verschillende benaderingen zijn gekozen. Voor de woningbouw ligt de nadruk op het aanwijzen van concrete bouwlocaties van substantiële omvang. Zo niet bij het ABC-locatiebeleid, dat na weging en classificatie van locaties vooral mikt op gedragsbeïnvloeding van individuele bedrijven en instellingen, waarbij er impliciet vanuit lijkt te worden gegaan dat het met de voorraad aan bedrijventerreinen wel goed zit of goed zal komen.¹ Weliswaar zijn er overlappingen (voor locaties als Leidsche Rijn zijn naast woningbouw ook bedrijventerreinen voorzien) maar de systematiek is wezenlijk anders. Deze onevenwichtigheid zien we terug in de kwaliteitsdiscussies, die zich vrijwel volledig op de woonfunctie richten.² Het komt eveneens tot uitdrukking in het karakter

¹ Recente gegevens uit de bedrijfslocatiemonitor lijken erop te wijzen dat aan deze voorwaarde niet altijd voldaan wordt. Een eenduidige uitspraak hierover wordt bemoeilijkt omdat de bedrijfslocatiemonitor de indeling in ABC-locaties niet hanteert.

² Alleen het rapport *Paarse vlekken op de kaart. De ontwikkeling van werkmilieus als culturele opgave* van Stimuleringsfonds voor Architectuur/RIGO (1998) gaat in op de kwaliteiten van werklocaties.

van het verrichte evaluatieonderzoek. Elke beleidslijn afzonderlijk is onderzocht, maar de mate van hun samenhang is onderbelicht gebleven.

Het ABC-locatiebeleid afzonderlijk is een van de meest geëvalueerde onderdelen van de Vinex. De toon van de onderzoeken varieert sterk, met een zekere ontwikkeling in de loop der tijd, maar ook scherpe verschillen in de meest recente beoordelingen. Enerzijds werd in 1999 opgemerkt dat de oogsttijd nu kan aanbreken,¹ anderzijds werd geopperd om de ABC-methodiek overboord te gooien ten gunste van een eenvoudig «iene-miene-mutte systeem», omdat dit tot «een mobiliteitsvriendelijker situering van bedrijven dan het ABC-locatiebeleid» zou leiden.²

Succes of mislukking? Wie de evaluaties overziet met enige kennis van de praktijk van het ABC-beleid, zal deze ambivalentie herkennen. Een oorzaak is het feit dat dit beleid van een type is waarvan de successen minder opvallen dan de mislukkingen. Het ABC-beleid heeft succes wanneer een bedrijf of voorziening op de juiste locatie terecht komt, maar ook wanneer het ervoor zorgt dat een bedrijf niet op een onjuiste plaats komt. Het eerste soort is zichtbaar, het tweede juist niet.

Een aantal voorbeelden uit de private sector kan dit verduidelijken. De keuze van Nationale Nederlanden voor het Weena (Rotterdam) als locatie voor zijn hoofdkantoor, met als motief: «Je bent de grootste en de beste, en je kiest een locatie die daarbij hoort, een unieke plek.» Ook Twijnstra-Gudde vestigde zich op een stationslocatie (Amersfoort), op basis van een mix van factoren: imago, weinig alternatieve keuzen, congestievrij gebied, maatschappelijke verantwoordelijkheid. De Kamer van Koophandel in Amsterdam koos eveneens voor een stationslocatie, aan de hand van deze criteria: de locatie diende centraal gelegen te zijn, versterking van de binnenstad is een beleidsprioriteit van de Kamer van Koophandel, en de nabijheid van goed openbaar vervoer maakt de locatie bereikbaar voor het autoloze deel van de werknemers.³

In deze voorbeelden stemt de keuze overeen met het ABC-beleid, zonder dat dit beleid in de keuze een doorslaggevende rol heeft gespeeld. Kennelijk hanteerden deze bedrijven eigen criteria die op hoofdlijnen parallel liepen met de motieven van het ABC-beleid. Mogelijk zouden zij ook zonder ABC-beleid deze keuzen hebben gemaakt.

Een directer verband met het beleid bestond bij de locatiekeuze van Interpolis in Tilburg. Aanvankelijk had het bedrijf een andere locatie op het oog, die vanuit de ABC-optiek minder geschikt was. Mede door actie van de Inspectie Ruimtelijke Ordening viel de definitieve keus op een stationslocatie. Een laatste voorbeeld is de herontwikkeling van het centrum van Nieuwegein. Aanvankelijk was ten oosten van Nieuwegein op een typische snelweglocatie een groot kantorenterrein voorgenomen. Mede op basis van het locatiebeleid is dit niet doorgegaan. Uiteindelijk zijn plannen voor kantoorontwikkeling in het centrum op gang gekomen.

Zo zijn er meer voorbeelden, maar er bestaan geen evaluatiestudies die een omvattende inventarisatie geven. Vooral het bijsturen of tegenhouden van ongewenste ontwikkelingen is niet geregistreerd.

De eerste ronde van evaluaties vindt plaats omstreeks 1994. In de notitie *Locatiebeleid in uitvoering; een tussenstand* van de ministers van VROM, EZ en V&W wordt een optimistisch beeld geschetst.⁴ «Op basis van de analyse (...) kan geconcludeerd worden dat het locatiebeleid voor bedrijven

¹ AVM & Ligtermoet en Louwerse, *Een goede locatie voor activiteiten. Fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*. 1999.

² Stelling 2 behorend bij proefschrift Martens, Ch.J.C.M., *Debatteren over mobiliteit. Over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 2000.

³ Ministerie van VROM, Ministerie van EZ en Ministerie van V&W, *Locatiebeleid in uitvoering. Een tussenstand*. 1994, p. 14.

⁴ Ministerie van VROM, Ministerie van EZ en Ministerie van V&W, *Locatiebeleid in uitvoering. Een tussenstand*. 1994.

en voor voorzieningen succes boekt. Het is breed opgepakt, de filosofie is gemeengoed geworden. Provincies, gemeenten en het bedrijfsleven onderschrijven de doelstellingen van het beleid. (...) Ook de effecten die voorbeeldsgewijs zijn aangegeven laten zien dat het locatiebeleid succesvol is.» En dus is er «aanleiding om de lijn die met het locatiebeleid is ingezet vast te houden».¹

Met elke studie die vervolgens verschijnt verdwijnt er iets van de glans van dit mooie beeld. De papieren «doorwerking» verloopt goed, wat wil zeggen dat provincies en gemeenten het ABC-locatiebeleid verwerken in hun eigen beleidsstukken, zoals streekplannen en visies.² Dat is een succes waarop lang niet alle onderwerpen uit het rijksbeleid kunnen bogen. Maar woorden zijn nog geen daden. In de gemeentelijke praktijk wordt het ABC-principe onderdeel van een krachtspel waarin economische belangen vaak meer doorslaggevend zijn dan mobiliteitsreductie. Gemeenten zijn in dit krachtspel geneigd de wensen van bedrijven in te willigen, dit soms in strijd met het ABC-locatiebeleid. Vervolgens zien de Inspecties Ruimtelijke Ordening, vaak in nauwe samenwerking met de HID Rijkswaterstaat, zich genoodzaakt gemeenten permanent in de gaten te houden.

Het bedrijfsleven, dat toch ook een doelgroep van het ABC-beleid vormt, blijkt het beleid vaak niet te kennen.³ Bovendien leidt het begrippenkader tot misverstanden waaruit een cultuurverschil tussen overheid en bedrijfsleven blijkt. Een «A-locatie» heeft voor bedrijven een geheel andere betekenis, namelijk die van ideale vestigingslocatie die voldoet aan alle gewenste vestigingsplaatsfactoren. Een dergelijke A-locatie is in de termen van het ABC-beleid meestal juist een B- of C-locatie.

De gegevens uit de *Monitor ABC-locaties* uit 1998 lijken de definitieve doodssteek voor het ABC-beleid.⁴ Van alle bedrijven op A-, B- of C-locaties zit 40% op de verkeerde plek (1996). Vooral de sterke aanwezigheid van productie/industrie en transport/handel op A- en B-locaties valt op. Bij de nieuwe vestigingen in de jaren 1991–1996 is het beeld maar iets gunstiger: 35% komt op de juiste plek en 30% op een aantoonbaar onjuiste plek. Van de overige 35% is eigenlijk niet vast te stellen of ze goed of fout zitten, hooguit dat het niet de beleidsmatig meest gewenste plek is. Het aandeel onjuiste vestigingen op A- en B-locaties was in die jaren afgenomen met respectievelijk 2,1% en 2,5%.⁵ Op C- en B-locaties kwamen er beduidend meer kantoren bij dan op A-locaties, wat vooral op C-locaties ongewenst is.

¹ Ministerie van VROM, Ministerie van EZ en Ministerie van V&W, *Locatiebeleid in uitvoering. Een tussenstand*. 1994, p. 19.

² Martens K., *ABC-locatiebeleid in de praktijk. De rol van gemeenten, provincies en Inspecties Ruimtelijke Ordening in de doorwerking van het ABC-locatiebeleid in strategische plannen en operationele beslissingen*. Nijmegen 1996.

³ Spit, T.J.M., Het ABC-locatiebeleid vanuit een dubbel perspectief geëvalueerd. In: Dieleman, F.M. en H. Priemus, *De inrichting van stedelijke regio's. Randstad, Brabantse stedenrij, Ruhrgebied*. Assen: Van Gorcum 1996.

⁴ Rijksplanologische Dienst en MuConsult BV, *Monitor ABC-locaties. Basisrapportage*. 1998.

⁵ Het gaat hier om gegevens uit de ABC-monitor. Problematisch aan deze monitor is dat de gegevens slechts betrekking hebben op formele bedrijventerreinenlocaties > 5 hectare. Veel gebieden direct grenzend aan de NS-stations vallen door deze definitie buiten de monitor.



Groothandel op de onjuiste plek leidt tot binnenstedelijk vrachtverkeer, foto Henk Nieman

5.5. Bedrijfsvestiging 1991–1996

Sector	1991			1996		
	A	B	C	A	B	C
Productie, industrie	5,5%	10,1%	5,6%	4,6%	8,6%	5,5%
Transport, handel	8,0%	13,0%	6,6%	6,8%	12,0%	7,1%
Detailhandel	11,6%	9,9%	3,4%	10,8%	8,5%	3,1%
Kantoor	5,7%	6,0%	1,9%	7,2%	10,7%	3,5%
Openbaar gebouw	5,3%	3,2%	1,1%	4,6%	2,9%	0,9%
Gezondheidszorg	1,6%	1,1%	0,4%	1,5%	1,3%	0,4%
Totaal	37,7%	43,3%	19,0%	35,5%	44,0%	20,5%

Bron: Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst en MuConsult BV, *Monitor ABC-locaties. Basisrapportage*. 1998

Uit een ander onderzoek blijkt dat de werkgelegenheidsgroei op B-locaties het sterkst is, namelijk 11% (1991–1996), tegen een landelijk gemiddelde van 7%.¹ De groei is het sterkst in de kennisdiensten en kantorensector. Deze ontwikkeling is niet echt strijdig met het beleid, maar ook niet de meest gewenste. De groei van 7% op C-locaties zit deels in beleidsmatig juiste bedrijven, maar ook in kennisdiensten. A-locaties kenden slechts 1,5% groei van de werkgelegenheid, vooral in de kennisdienstensector.

Deze onderzoeken bieden geen optimistisch beeld. Verklaringen voor deze situatie worden op vele fronten gevonden: pijplijncapaciteit in bestemmingsplannen voor restlocaties; de geringe openbaarvervoerwaliteit op veel B-locaties; het ontbreken van voldoende uitgeefbaar terrein voor de verschillende typen bedrijven; en de onheldere match tussen bereikbaarheidsprofielen en mobiliteitsprofielen.

¹ Boks, S. en P. J. Louter, *Ruimtelijk-economische effecten van het ABC-locatiebeleid in de jaren negentig*. 1998.



Kantoorontwikkeling nabij de snelweg: het bedrijf op een onjuiste plek?, foto Henk Nieman

Dit laatste vraagt, gezien de mate van detaillering, om toelichting. De beide uiterste profielen A en C zijn tamelijk helder. Het is niet moeilijk om hier «juist» en «onjuist» te onderscheiden. De B-locaties zijn de zwakke stee van het model. Veel van deze locaties hebben in feite de kenmerken van een C-locatie: een slechte openbaar-vervoer kwaliteit en de goede autobereikbaarheid. Toch kregen ze het label B of het etiket «potentiële B-locatie». Aan de kant van de mobiliteitsprofielen zijn de scheidslijnen tussen A en B, en tussen B en C in de praktijk zó vaag dat een bedrijf op een B-locatie eigenlijk nooit fout kan zitten.¹ Het ABC-beleid biedt hier dus een te gering onderscheidend vermogen.

De belangstelling voor het ABC-beleid lijkt na deze serie onderzoeken weg te ebben. Des te opvallender is de revival die eind jaren negentig ineens intrad. De omslag valt in de tijd ongeveer samen met de komst van een nieuw kabinet in 1998 en de start van de voorbereidingen op een Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. Deze nieuwste studies zijn aanmerkelijk positiever van toonzetting. Dit is mede ingegeven door de vraagstelling. Het locatiebeleid wordt niet langer geproblematiseerd en in plaats daarvan wordt gevraagd naar kansen voor verbetering van het beleid. Ook bij andere partijen lijkt het ABC-locatiebeleid een revival te kennen. Het AGRU-overleg, het overleg van de vier grote steden, buigt zich er over. De gemeente Rotterdam start een eigen project over het locatiebeleid en de Stichting Natuur en Milieu komt met eigen voorstellen voor een aangepast beleid.²

De onderzoeken bieden nieuwe inzichten in de mate waarin de «juiste» bedrijfsverplaatsing ook tot het gewenste mobiliteitsgedrag van werknemers en bezoekers leidt.³ Dat kan op twee manieren worden benaderd. In het ene geval wordt bekeken of werknemers na een bedrijfsverplaatsing hun vervoergedrag veranderen. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn: verhuizingen van onjuiste locaties naar met name juiste A-locaties sorteren een positief mobiliteitseffect. Dat ondersteunt de theoretische basis van het locatiebeleid.

¹ AVM & Ligtermoet en Louwerse, *Een goede locatie voor activiteiten. Fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*. 1999, p. 15–16.

² Zo organiseert de gemeente Rotterdam op 2 december 1999 een expertmeeting over 5 jaar ABC-locatiebeleid in de stadsregio Rotterdam. De Stichting Natuur en Milieu e.a. publiceren *ABC op locatie. De nieuwe kijk op bereikbaarheid*. Utrecht: 2000.

³ Voor de gegevens over de mate waarin bedrijfsverplaatsing naar de juiste locaties plaatsvindt wordt in deze onderzoeken teruggegrepen op de Monitor ABC-locaties. Na 1996 zijn hieromtrent geen nieuwe gegevens verzameld.



Ondersteunend parkeerbeleid moet bijdragen aan de reductie van automobiliteit in het woon-werkverkeer, foto Henk Nieman

Een andere manier van kijken is de vervoerswijze op locatieniveau. Recent onderzoek leert:¹

- Op A-locaties is het autogebruik beduidend lager dan elders. Zelfs zonder de push van de parkeermaatregelen werkt het aanbieden van autoalternatieven (in relatie tot de relatief slechte autobereikbaarheid van veel van deze locaties) al goed.
- Op B-locaties werkt het beleid nagenoeg niet. Het auto-aandeel is daar weinig anders dan op C-locaties of het Nederlandse gemiddelde (rond 55%).
- Restlocaties in het stedelijk gebied (vaak kleine terreinen of losse gebouwen in of dicht tegen woonwijken aan) scoren beduidend beter dan B-locaties.

Uit deze gegevens kan geen eensluidende conclusie worden getrokken. De optimistische versie is dat er met name in het stedelijk gebied kansen zijn voor het beïnvloeden van mobiliteitsgedrag door het sturen van bedrijfsvestiging. Uit kantorenmarktonderzoek is hiervoor enige steun te halen, want meer kantoren blijken zich op een binnenstedelijke locatie te willen vestigen dan nu het geval is. De pessimistische conclusie is intussen dat de effecten van het ABC-beleid voor de mobiliteitsontwikkeling nog altijd gering zijn. Een centraal probleem van het ABC-locatiebeleid lijkt als volgt te kunnen worden samengevat: een typisch A-bedrijf vestigt zich beleidsmatig niet onjuist- op een «slechte» B-locatie, resulterend in een C-modal split.

¹ AVM & Ligtermoet en Louwerse, *Een goede locatie voor activiteiten. Fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*. 1999, p. 18–19.

5.6. Autoaandeel per locatietype en bedrijfstype

	A-locaties	B-locaties	C-locaties	Gemiddeld
Productie/Industrie	31	65	63	63
Handel/Transport	37	74	71	69
Detailhandel	20	38	71	41
Kantoor-balie	28	60	56	42
Kantoor-administratief	41	53	65	56
Kantoor-zakelijke dienstverlening	30	65	69	63
Openbaar gebouw	20	33	61	33
Gezondheidszorg	25	50	54	41
Gemiddeld	30	57	66	56

Bron: AVM & Ligtermoet en Louwerse, *Een goede locatie voor activiteiten. Fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*. 1999.

5.3.4. Vinex woningbouw

De evaluatiegegevens rond de Vinex woningbouw worden allereerst aan de hand van de drie lagen in het kwaliteitsbeeld opgebouwd:

- Op de eerste kwaliteitslaag, het bundelingsprincipe, gaan we in op: de kwantitatieve voortgang van de woningbouwopgave; het stedelijk draagvlak; en mobiliteit.
- Op het tweede niveau komt de locatiekeuze in relatie tot de in Vinex geformuleerde criteria voor locatiekeuze aan de orde. Nabijheid en bereikbaarheid staan daarbij centraal.
- Op het derde niveau gaat het om de kwaliteiten op locatie.

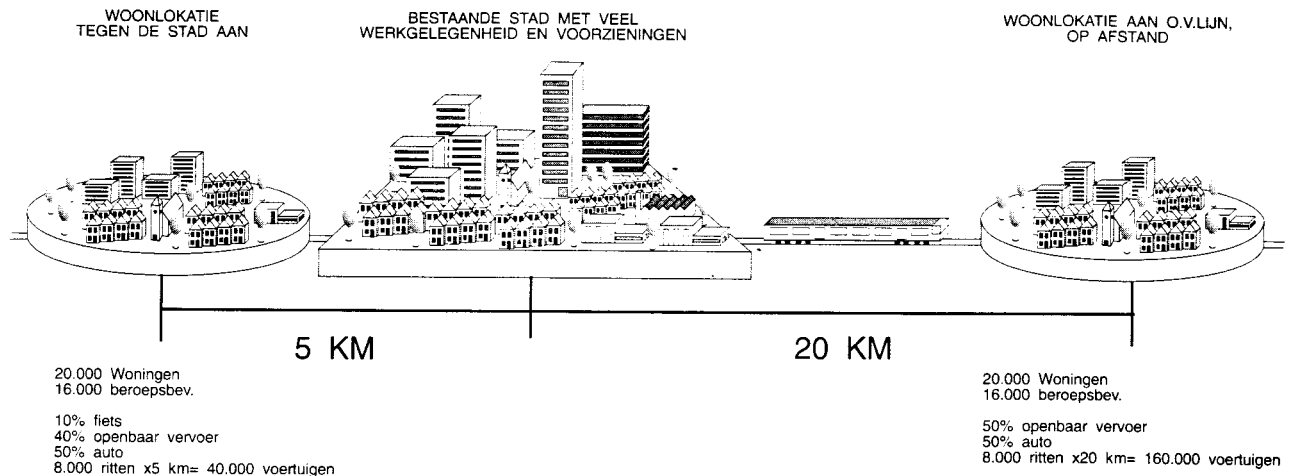
Tot slot zal afzonderlijk worden ingegaan op het onderhandelingsmodel.

5.3.4.1. Bundelingsprincipe

Voortgang woningbouw

In de Vinex is een omvangrijke woningbouwopgave nadrukkelijk in een kwalitatief kader geplaatst: de nieuwbouw moet de compacte stad versterken. Ook bij het beoordelen van de kwantitatieve voortgang gaat het niet alleen om de aantallen zelf maar ook om de aard en omvang van hun bijdrage aan het bundelingsdoel.

5.7. Woonlocaties nabij de stad versus locaties op enige afstand



Bron: VROM/RPD

De gegevens over de voortgang worden jaarlijks geïnventariseerd in de rapportage *Monitoring Uitvoering Verstedelijking Vinex*.¹ Uitgangspunten zijn de afspraken in de convenanten met kaderwetgebieden en provincies.² In 1999 meldt de rapportage dat de nieuwbouw van woningen goed op gang is gekomen. Naar verwachting zullen de taakstellingen in alle provincies voor 1 januari 2005 gehaald worden. Gezien de complexe opgave en de vaak moeilijk te ontwikkelen locaties is dit een prestatie van formaat.³

5.8a. Bouwopgave Vinex in Kaderwetgebieden 1995–2005

	Totaal	Binnenstedelijk
Stadsgewest Amsterdam	100 100	34 500
Stadsregio Rotterdam	53 000	28 000
Stadsgewest Haaglanden	42 500	9 000
Regio Utrecht	31 600	5 600
Regio Eindhoven	28 400	12 130
KAN	24 120	7 011
Stadsgewest Twente	15 500	4 742
Totaal	295 220	100 983

Bron: Ministerie van VROM, *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999. Jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995–2005*. Den Haag: VROM 1999.

¹ Ministerie van VROM, *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999. Jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995–2005*. Den Haag: VROM 1999.

² De centrale afspraken betreffen de omvang en locatie van nieuwe woongebieden voor de periode 1995–2005, over openbaar vervoer-voorzieningen en over bodemsanering. Met de kaderwetgebieden zijn ook afspraken gemaakt over de werkgelegenheid. De Actualisering van de Vinex bevat de uitvoeringsafspraken voor de periode 2005–2010.

³ Zie bijvoorbeeld Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999, en Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000.

5.8b. Bouwopgave Vinex in overige stadsgewesten tot 2005

	Totaal	Binnenstedelijk
Stadsgewest Groningen	5 000	1 600
Stadsgewest Leeuwarden	5 400	1 800
Concentratiekern Emmen	3 000	1 900
Stadsgewest Zwolle	8 050	1 000
Stadsgewest Stedendriehoek	14 000	5 340
Stadsgewest Amersfoort	12 700	1 600
Stadsgewest Alkmaar	14 300	6 800
Stadsgewest HaarlemIJmond	6 800	3 100
Stadsgewest Hilversum	4 500	3 350
Stadsgewest Leiden	11 840	8 000
Stadsgewest Dordrecht	13 700	3 450
Stadsgewest Vlissingen – Middelburg	2 950	2 950
Stadsgewest Breda	15 900	±5 500
Stadsgewest Tilburg	15 500	±5 500
Stadsgewest Den Bosch	12 000	±6 000
Stadsgewest Venlo	2 100	1 700
Stadsgewest Sittard – Geleen	3 086	1 990
Stadsgewest Heerlen	5 460	4 860
Stadsgewest Maastricht	3 840	3 340
Totaal	160 126	±69 780

Bron: Ministerie van VROM, *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999. Jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995–2005*. Den Haag: VROM 1999.

Desondanks verloopt de uitvoering niet conform het Vinex-beleid. Blijkens de voorjaarsbrief 1998 van de regering aan de Tweede Kamer en de Monitoring 1999 was het aandeel «niet-Vinex»-woningbouw hardnekkig groter dan was afgesproken.¹ Er werd meer buiten de stadsgewesten gebouwd, en dat gebeurde ook in een grotere spreiding dan was beoogd. Met name de provincies Groningen, Overijssel, Zeeland en Noord-Holland bouwen fors meer dan in de convenanten is afgesproken. Naar verwachting zal in 2003 maar liefst 125% van de hele Vinex-taakstelling zijn gerealiseerd. De «overproductie» buiten de Vinex om zou nog een aantal jaren blijven, in ieder geval tot 2005, vanwege oude toezeggingen die nog in de «pijplijn» van de vigerende streek- en bestemmingsplannen zitten. Het gaat om een «overcapaciteit» van zo'n 75 000 woningen in de jaren 1999–2005.

Ook in het bestaand stedelijk gebied bleek plaats te zijn voor meer woningen dan gedacht.² Vanuit de bundelingsgedachte is dat een meevaller. Het betekent echter ook dat de Vinex-wijken aan de stadsranden van meerdere kanten tegelijk extra worden beconcurrerd door andere nieuwbouw. Bovendien laat de Vinex-systematiek het nauwelijks toe om op dergelijke veranderingen in te spelen.

Stedelijk draagvlak

Een centraal doel van het bundelingsbeleid was het ondersteunen van het stedelijk draagvlak. In de Vinex werd het begrip «stedelijk draagvlak» echter niet gedefinieerd, er werd niet naar bestaande definities verwezen, en het werd evenmin geoperationaliseerd. Sindsdien is de bijdrage van het Vinex-beleid aan het stedelijke draagvlak op landelijk niveau in het kader van de ruimtelijke ordening nauwelijks onderzocht.

In de *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999* operationaliseerde de RPD het beleidsdoel «versterking stedelijk draagvlak» aan de hand van twee aspecten: het behoud van hoogwaardige en gespecialiseerde stedelijke voorzieningen, en een voldoende gedifferentieerde bevolkingssamen-

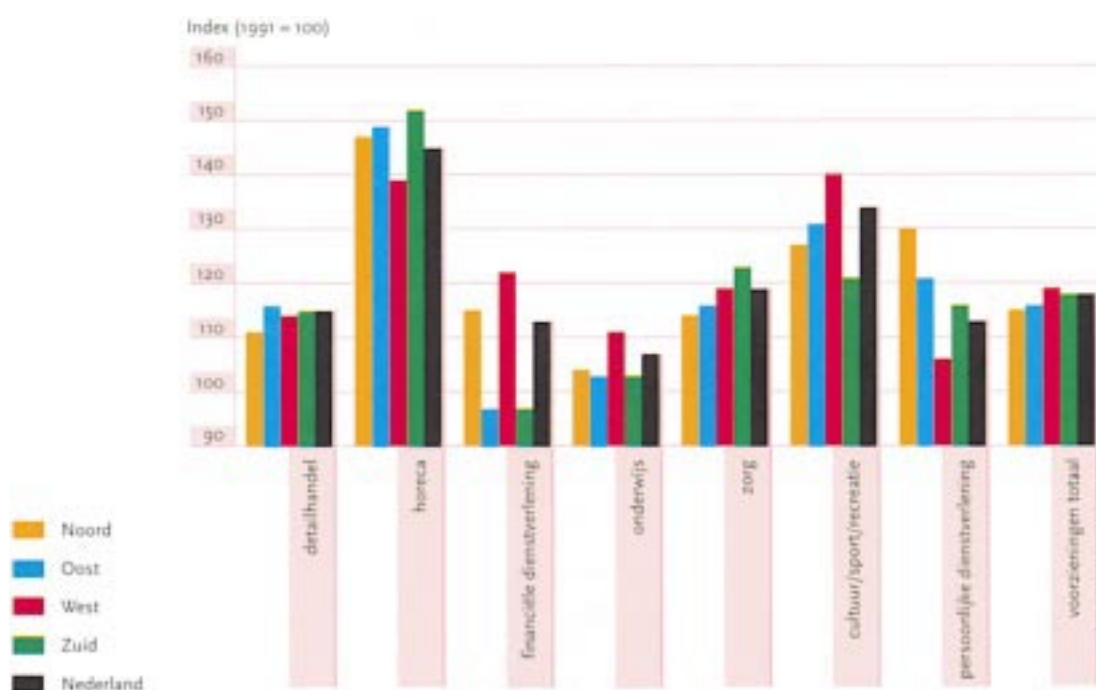
¹ Ministerie van VROM, Brief aan de Tweede Kamer, *Bouwlocatiecapaciteit en woningbouw*. TK 1997–1998, 23 599 nr. 12. Ministerie van VROM, *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999. Jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995–2005*. Den Haag: VROM 1999.

² Tussen VINO, Vinex en de Trendbrief uit 1993 kent de totale bouwopgave een op- en neergaand patroon: hoog, omlaag en weer omhoog. Uiteindelijk met het op gang komen van de bouwproductie wordt aan het eind van de jaren negentig geconstateerd dat de bouwproductie wellicht beter getemporeerd kan worden met het oog op het leegtrekken van stedelijke gebieden waar met name de slechtere delen van de bestaande voorraad het zwaar te voorduren krijgen. Dordrecht is de eerste gemeente waar een deel van de beoogde uitleg uiteindelijk binnenstedelijk wordt opgevangen.

stelling.¹ Om deze te meten worden twee indicatoren geïntroduceerd, respectievelijk werkgelegenheid in de voorzieningensector, en huishoudensamenstelling naar leeftijd en inkomen. Elders in de Balans onderzoekt de RPD de mate waarin het dagelijks functioneren op het gebied van wonen, werken en verzorging zich afspeelt op het niveau van het stadsgewest.² Aan de hand van deze gegevens blijkt dat de doelstelling slechts zeer ten dele is bereikt.

De stadsgewesten kennen inderdaad een hoger voorzieningenniveau dan de rest van Nederland, zo blijkt. Het verschil is in de Vinex-tijd echter niet groter geworden: de groei van het voorzieningenniveau in de stadsgewesten was in de periode 1991–1997 vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde. Er waren regionale verschillen: in het noorden van het land werd het contrast tussen de stadsgewesten en het omliggende platteland groter, in het westen treedt juist een nivellering op tussen stadsgewest en ommeland.³

5.9. Voorzieningenniveau van de stadsgewesten



Bron: VROM/RPD

¹ Rijksplanologische Dienst, *Balans ruimtelijke kwaliteit 1999. Resultaat per doel*. 1999, p. 33–38.

² Rijksplanologische Dienst, *Balans ruimtelijke kwaliteit 1999. Resultaat per doel*. 1999, p. 64.

³ Dat de stadsgewesten in het noorden hun positie hebben versterkt is niet per se positief: ze hebben hun positie versterkt ten opzichte van het omringende platteland waarvan het voorzieningenniveau (en andere indicatoren voor leefbaarheid) juist sterk onder druk staat. Zie hiervoor de *Balans ruimtelijke kwaliteit 1999*, p. 110–120.

Met de differentiatie in de bevolkingssamenstelling is het niet goed gesteld, althans wanneer leeftijdsopbouw en inkomen in de stadsgewesten worden vergeleken met het Nederlandse gemiddelde. De inkomensontwikkeling in de stadsgewesten blijft duidelijk achter, het sterkst in het oosten en het noorden. De leeftijdsontwikkeling gaat in de richting van het Nederlands gemiddelde hoewel jongeren in de stadsgewesten, en zeker in de noordelijke, nog ondervertegenwoordigd zijn.

Tenslotte blijkt het dagelijks leven zich sinds 1990 minder af te spelen op het niveau van het stadsgewest. Relaties in het dagelijks functioneren worden diffuser en ontgroeien het schaalniveau van het stadsgewest. Dit beeld wordt bevestigd in een geheel ander type onderzoek, waarin

Reijndorp e.a. zes typen bewoners van buitenwijken onderscheiden. Hoewel de typen slechts zeer globaal worden gekwantificeerd, is duidelijk dat een meerderheid van de buitenwijkbewoners niet primair op «de stad» is gericht. Voor hen is de stad slechts een van de vele decors waartegen het dagelijks leven zich afspeelt.¹ Baljon e.a. constateren dat het Vinex-beleid nog sterk de relatie met de bestaande stad benadrukt en daarmee wat achter loopt op de ontwikkelingen. Zij stellen dat het beleid zich niet zozeer zou moeten richten op de versterking van de centrale stad, maar op versterking van de netwerkstad. «Voor versterking van de netwerkstad is het (...) wenselijk dat de regionale oriëntaties beter tot hun recht komen (...) afgestemd op de relaties met alle kernen in het netwerk die voor de nieuwe wijk van belang kunnen zijn.»²

Mobiliteit

Mobiliteitsreductie is een ander centraal doel van het bundelingsbeleid. In de wordingsjaren van de Vinex is hieraan veel gewicht toegekend, mede in het licht van het milieubeleid zoals dat vorm kreeg in het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP en NMP+) en het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II). Het SVV II stelde als opgave dat de groei van het autoverkeer tussen 1986 en 2010 moest worden gehalveerd, van 70 naar 35%³.

Verstedelijkingsbeleid op stadsgewestelijk niveau was één van de mogelijkheden om deze reductie met 35% te bereiken. Hoe groot de bijdrage van het verstedelijkingsbeleid kon zijn, was reeds in de jaren tachtig berekend: 1 tot 4%.⁴ Dit zet de marges voor mobiliteitsreductie via ruimtelijk beleid op voorhand in perspectief: er kan wel iets, en 1 tot 4% kan feitelijk meer zijn dan het lijkt, maar voor de grote klappen in de mobiliteitsreductie zijn maatregelen op ander terrein nodig. En om het maximum van 4% te halen, moet wel alles meezitten.

Met deze kennis in, of achter, de hand is toch gekozen voor het voeren van een ruimtelijk (auto)mobiliteitsbeleid. Recentelijk komt er steeds meer kritiek op deze keuze. Hierbij wordt in de eerste plaats gewezen op interne strijdigheden, inconsistentie en mismatch binnen het rijksbeleid.

De VROM-raad achtte in 1999 het uitoefenen van invloed op de ruimtelijke structuur een weinig effectieve manier om de omvang van de landelijke mobiliteit te beperken: «Ruimtelijke ordeningsbeleid en ruimtelijke inrichting hebben veel meer invloed op de locaties van vervoersstromen – met name door keuzes ten aanzien van infrastructuur – dan op de totale omvang van de mobiliteit.»⁵

Volgens Martens is de keuze nooit voldoende doordacht:⁶ «(...) analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid maakt duidelijk dat er alle reden is voor een fundamentele herbezinning op de doelstelling van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid. Niet zozeer omdat de klassieke doelstelling in het licht van de toenemende mobiliteit (...) niet meer legitiem zou zijn (...) maar juist omdat deze doelstelling onvoldoende lijkt te zijn gebaseerd op de bijdrage die het ministerie van VROM kan leveren aan het «oplossen» van de mobiliteitsproblematiek.» Oftewel: binnen de rijksoverheid had de beperking van de mobiliteit waarschijnlijk beter aan anderen kunnen worden opgedragen. Het ministerie van VROM eigende zich een beleidsprobleem toe dat het nauwelijks kon oplossen.

Maat constateert een interne inconsistentie in het Vinex-beleid tussen de woningbouw- en de mobiliteitsdoelstellingen.⁷ Compacte verstedelijking

¹ Reijndorp, A., e.a., *Buitenwijk. Stedelijkheid op afstand*, Rotterdam: NAI 1998. De zes onderscheiden typen buitenwijkbewoners zijn: de buitenwijkers, de oorspronkelijke stedelingen, dorpelingen, suburbanisanten, nieuwe stedelingen en nomaden. Alleen de nieuwe stedelingen en in mindere mate de oorspronkelijke stedelingen richten zich in hun leven nog duidelijk op de stad.

² RIGO Research en Advies BV, *VINEX 2000. Uitbreidingswijken in soorten en maten*. Amsterdam 2000, p. 5.

³ Ministerie van V&W en Ministerie van VROM, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1989–1990, 20 922 nrs. 15–16, p. 117.

⁴ Ministerie van V&W en Ministerie van VROM, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1988–1989, 20 922 nrs. 1–2, p. 62.

Zie ook bijvoorbeeld: Verroen, E.J. e.a., *Modeltoets Randstadvisie. De resultaten*. 1995. En: Martens, M.J. e.a., *Ontwikkelingsperspectieven corridors – kansen en bedreigingen van ruimtelijk beleid voor personenvervoer en goederenvervoer*. Delft: TNO Inro 1999.

⁵ VROM-raad, *Mobiliteit met beleid* (Advies 017). Den Haag: VROM-raad 1999, p. 8.

⁶ Martens, C.J.C.M., *Debatteren over mobiliteit. Over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid* (dissertatie KU Nijmegen). 2000, p. 208–209.

⁷ Maat, K., Dilemma tussen doelstellingen van woningbouw en mobiliteit. In: Dieleman, F.M. en S. Musterd (red.), *Voorbij de compacte stad?* Assen: Van Gorcum 1999, p. 87–98.

(gebundeld en in hoge dichtheden) kan in theorie voor enige reductie van automobilititeit zorgen, bevestigt Maat, al moet er dan wel tijdig hoogwaardig openbaar vervoer zijn. De uitvoeringskeuzen voor de woningbouw hebben deze mogelijke bijdrage echter sterk onder druk gezet. Bij de realisering van de woningbouw door de markt spelen uiteindelijk de suburbane bewonerspreferenties een belangrijke rol, waardoor uitgangspunten als bundeling en hoge dichtheden onder druk zijn komen te staan. De dichtheden van 30 tot 35 woningen per hectare die kenmerkend zijn voor Vinex leveren vaak, in combinatie met de omvang van de locaties, niet voldoende draagvlak op voor hoogwaardig openbaar vervoer. Ook de inrichting van de locatie is van invloed op de mate waarin aan de reductie van automobilititeit kan worden bijgedragen. Baljon e.a. constateren dat men er in de praktijk redelijk in lijkt te slagen langzaam verkeer te stimuleren en openbaar vervoer te accommoderen, maar waarschuwen voor al te hoge verwachtingen. «Autoluwheid komt in het ruimtelijk beleid in hoofdzaak neer op het ruimtelijk concentreren van mensen die al minder gebruik van auto's maken, niet op gedragsveranderingen die de totale mobiliteitsgroei in ons land zouden beperken.»¹



Wachten op de bus in Ypenburg, foto Henk Nieman

Ook het «tijdig beschikbaar zijn van openbaar vervoer» is een belangrijk uitgangspunt van de Vinex dat aanleiding heeft gegeven tot inconsistenties in het rijksbeleid.² Ondanks afspraken in Vinex-verband over infrastructuurinvesteringen ontstonden interpretatieverschillen over het begrip «tijdigheid». Volgens de eigen MIT-systematiek van het ministerie van V&W moet de ontsluitende openbaar vervoerinfrastructuur die het rijk via V&W financiert, gereed zijn als ongeveer tweederde van de woningbouw op een nieuwbouwlocatie af is. Op Vinex-locaties wordt hiervan niet afgeweken, tot ongenoegen van onder meer partijen vertegenwoordigd in de kaderwetgebieden. Zij vinden dat de eerste bewoners hierdoor te lang moeten wachten voordat zij kunnen beschikken over openbaarvervoersvoorzieningen. Zo treedt «ingesleten» mobiliteitsgedrag en autogewenning op.

¹ RIGO Research en Advies BV, *VINEX 2000. Uitbreidingswijken in soorten en maten*. Amsterdam 2000, p. 7.

² Maat, K., Dilemma tussen doelstellingen van woningbouw en mobiliteit. In: Dieleman, F.M. en S. Musterd (red.), *Voorbij de compacte stad?* Assen: Van Gorcum 1999, p. 87–98.

Overigens zal op een aantal locaties ook de «tweederde-norm» niet worden gehaald. Dit geldt voor de openbaarvervoersluiting van Carnisselande, Nesselande, Sloten/MAP, Ypenburg/Nootdorp en Leidschenveen, het HOV (hoogwaardig openbaar vervoer) Leidsche Rijn en de projecten doorstroommassen Hengelo en Almelo.¹ Hierover wordt verschillend geoordeeld. De *Balans Ruimtelijke Kwaliteit* van de RPD bevat het negatieve oordeel «niet tijdig gereed».² Het onderzoek UVV in opdracht van de RPD beperkt zich tot de constatering dat de afstemming tussen infrastructuur en woningbouw op Vinex-locaties voor verbetering vatbaar is.³



Een bijzondere voorziening: de schooltaxi in Ypenburg, foto Henk Nieman

¹ Rijksplanologische Dienst, *Balans ruimtelijke kwaliteit 1999. Resultaat per doel*. 1999, p. 78.

² Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans ruimtelijke kwaliteit 1999. Resultaat per doel*. 1999, p. 74–79.

³ Ministerie van VROM, *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999. Jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995 2005*. Den Haag: VROM 1999.

⁴ Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999, p. 12 deel 1, p. 17 deel 2.

⁵ Projecten tot 25 miljoen gulden en de aanloopkosten voor onrendabel openbaar vervoer worden via de Gebundelde Doeluitkering (GDU) die aan de regio's ter beschikking wordt gesteld gefinancierd. Projecten die duurder zijn dan 25 miljoen gulden doorlopen de eigen begrotings-systeematiek van V&W.

⁶ Hetzelfde geldt overigens voor de middelen voor bodemsanering.

⁷ Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000, p. 20–21.

⁸ Hilbers, H.D. e.a., *Evaluatie mobiliteits-effecten Vinex-locaties. Eindrapport*. Delft: TNO Inro 1999.

Ter verklaring wordt gewezen op een aantal concrete inconsistenties binnen het rijksbeleid, waarvan de complexiteit lijkt te zijn onderschat. Zo is het verschil in voorbereidingstermijnen van woningbouwplannen (met een voorbereidingscyclus 2–3 jaar) en infrastructuurplanning (7–15 jaar) een complicerende factor voor gezamenlijke planvorming.⁴ Daarnaast is het niet gelukt om de vaststelling van de rijksbijdragen aan openbaar vervoer en infrastructuur in dezelfde convenanten te krijgen als afspraken over de woningbouw. In de convenanten nam de minister van V&W wel medeverantwoordelijkheid voor de openbaar-vervoerontsluiting van de Vinex-locaties,⁵ maar de projecten moesten intussen de eigen MIT-begrotingssystematiek blijven doorlopen.⁶ Deze wijze van afstemming leidt tot veel onduidelijkheid over de hardheid van de gemaakte afspraken en de mate van hun commitment.⁷

De eerste gegevens over het daadwerkelijke automobiliteitsgedrag van bewoners van Vinex-uitleglocaties geven geen gunstige score te zien.⁸ Het autobezit en het aandeel van de auto in het verplaatsingsgedrag (modal split) zijn niet extreem hoog, maar door het grote aantal afgelegde kilometers per persoon is de automobiliteit desondanks hoog: een bewoner van een Vinex-uitleglocatie legt gemiddeld 44 km per dag af, tegen een gemiddelde voor nieuwbouwbewoners van 37 km. Bewoners van Vinex-wijken binnen het bestaande stedelijke gebied in de Randstad (verdichtings- of inbreidingslocaties) blijven daar met 33 km ruim onder.

Deze locaties kenmerken zich door een hoog gebruik van trein, tram, bus en metro.

Een andere vergelijking is die met bewoners van nieuwbouwwijken die niet onder het Vinex-regime vallen, bijvoorbeeld in het Groene Hart, de Hoekse Waard en het Westland. Hier is het autogebruik ook hoger dan gezien de bevolkingssamenstelling zou kunnen worden verwacht, maar minder dan op Vinex-locaties. Dit betekent echter niet dat dit de verstedelijkingsopties voor de toekomst zijn, aangezien hier vooral voor de lokale behoefte wordt gebouwd. Het lokaal opvangen van de eigen behoefte kan de lokale oriëntatie in het verplaatsingsgedrag versterken en zo een lagere mobiliteitsniveau in stand houden.

Ook buiten de Randstad is het autogebruik op Vinex-uitleglocaties wat hoger dan verwacht op basis van de bevolkingssamenstelling, maar het verschil is kleiner dan in de Randstad. Ook hier kennen de inbreidingslocaties een laag autogebruik en een hoog OV-gebruik. De niet-Vinex uitleglocaties buiten de Randstad kennen een hoog autogebruik, hoger dan Vinex-uitleglocaties in deze gebieden.

Voor zover ruimtelijk beleid het mobiliteitsgedrag kan beïnvloeden, is de sterkste factor die van de «nabijheid», de gemiddelde afstand tot het centrum van het stadsgewest. Dit bevestigt het belang van inbreidingslocaties. Opvallend is dat de cijfers niet de verwachte beperkende invloed van functiemenging op het autogebruik bevestigen.¹

5.3.4.2. Locatiekeuze

Bij de selectie van woningbouwlocaties golden vooral de twee criteria nabijheid en bereikbaarheid. Al in een vrij vroeg stadium, in 1994, was het mogelijk om een uitspraak te doen over de waarschijnlijkheid dat er een verstedelijkingspatroon zou ontstaan zoals het beleid dat beoogde. Needham e.a.² concludeerden op basis van de afspraken voor vijf stadsgewesten³ dat voor de meeste woningbouwlocaties de in de Vinex beoogde kwaliteiten in potentie aanwezig waren. Tweederde van de woningbouw zou in of direct aan de stad worden gerealiseerd, en de rest viel meestal wel binnen de in de Vinex benoemde ontwikkelingsrichtingen of de afwegingsmarges op het stadsgewestelijk niveau. Slechts weinig locaties scoorden slecht op meer dan één toetsingscriterium. Het stadsgewest Amsterdam viel in negatieve zin op doordat relatief veel locaties op afstand van de stad lagen, mede wegens gebrek aan ruimte voor locaties in de stadsrand, wat ook gevolgen had voor bereikbaarheid.

De meeste problemen verwachtte Needham c.s. rond een ander criterium, namelijk het vrijwaren van natuur en landschap. De locaties aan de stadsrand of op afstand van de stad maakten in een aantal gevallen een (beperkte) inbreuk op open ruimten, bufferzones, natuurkerngebieden en dergelijke. De inbreuk die ze zouden maken op het Groene Hart was beperkt, maar dat was ook niet verwonderlijk, omdat de grenzen van het Groene Hart in de Vinex zorgvuldig waren aangepast aan de verstedelijkingsopgave. Toch baarde de locatiekeuze op de binnenkant van de ring de onderzoekers zorgen. Zij constateerden dat sommige locaties (zoals Vleuten-De Meern, Leidschendam Zuid-Oost en Zoetermeer-Oost) aanlagen tegen de huidige grenzen van het Groene Hart, op plaatsen die op enig moment in het verleden nog werden beschouwd als een deel van het Groene Hart.⁴

¹ Hilbers, H.D. e.a., *Evaluatie mobiliteits-effecten Vinex-locaties. Eindrapport*. Delft: TNO Inro 1999, p. 56.

² Needham, B., T. Zwaniken, en J. Mastop, *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. De stand van zaken*. Den Haag: RPD 1994.

³ Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden, Utrecht, Arnhem/Nijmegen.

⁴ Een uitzonderlijk geval is de locatie Zenderpark ten zuiden van Utrecht. Deze locatie was aanvankelijk afgewezen omdat deze in het Groene Hart ligt. Vanwege de druk op de Utrechtse woningmarkt is de locatie later alsnog goedgekeurd. Om het kwaliteitsbeeld van de Vinex niet aan te tasten, wordt er gesteld dat deze locatie los stond van het Vinex-traject. Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000, p. 20.

Op papier zag het er in 1994 al met al goed uit. In 2000 reflecteerde Needham opnieuw op de locatiekeuze, nu in opdracht van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota.¹ Hij constateerde dat de hoge ambities rond de locatiekeuze gedurende het proces «op tafel gebleven» zijn. De voorkeurslocaties die de RPD reeds in 1989 had geïnventariseerd, zijn gehandhaafd, ook al waren het vaak «dure, moeilijk te ontwikkelen locaties». In geen geval is er teruggevallen op andere, goedkopere, maar minder wenselijk geachte locaties. In dit opzicht valt het oordeel over de gemaakte locatiekeuzes in relatie tot het compactestadbeleid gunstig uit.

Toch blijkt er iets over het hoofd te zijn gezien. Bij de selectie was vooral aandacht geweest voor het nabijheidscriterium, zonder scherp in de gaten te houden of een nabije locatie ook goed bereikbaar is. Veel locaties waren van de bestaande stad gescheiden door infrastructurele barrières (snelweg, spoorweg, kanaal, rivier) en konden wel bereikbaar worden, maar dan op voorwaarde van grote ingrepen die deze barrières slechtten. Wanneer deze ingrepen uitblijven of worden geminimaliseerd, gaat Vinex-wijk achter de barrière schuil, wat aldus Van de Poll de «hechting» aan de bestaande stad niet ten goede komt.² In sommige plannen wordt deze ligging positief vertaald als een nastrevenswaardige «splendid isolation», maar doorgaans wordt de overbrugging van infrastructurele barrières niet bij de ontwerpogave betrokken. De beoogde hechting aan de stad wordt niet of nauwelijks gerealiseerd. De bijdrage van Vinex-wijken aan het stedelijk draagvlak komt onder druk te staan.

De nieuwe wijken kunnen ook de oudere benadelen: «Veel Vinex-locaties worden gerealiseerd voorbij bundels van infrastructuur die sinds een jaar of vijftien de randen van het stedelijk gebied vormen. Vaak tegen wijken en tuindorpen aan die op het moment dat ze ontworpen en gebouwd werden geconcepieerd waren vanuit de idee van een open verweving met het landschap. De insluiting met infrastructuurzones heeft de aantrekkelijkheid van die wijken geen goed gedaan. (...) Dat wordt er niet beter op wanneer aan de buitenkant nu de grote Vinex plakken worden neergelegd met wel wervende openingen naar het landschap terwijl de bestaande perifere stadsrand niet als ontwerp en bestuursopgave voor kwaliteitsverbetering op de agenda staat.»³

Dit beeld wordt door Baljon en Visser bevestigd: de doorgaans geïsoleerde ligging van veel wijken achter infrastructurele barrières wordt zelden actief ter hand genomen.⁴ Vinex-wijken maken op deze wijze nauwelijks deel uit van de stad waartoe ze behoren. Ze liggen geïsoleerd van de steden waarvan ze het draagvlak zouden moeten versterken.

Een onbedoeld neveneffect van dit relatieve isolement, dat met name de Vinex-locaties in de Randstad treft, is dat deze locaties «op elkaar betrokken raken». Tussengebieden die tot op heden functioneren als bufferzones en daarmee bestemd zijn om stedelijkheid af te stoppen, vormen voor een aantal Vinex-locaties gezamenlijk juist een groen centrum. «De tussengebieden worden aldus geïnterneerd als stads-gewestelijke parken, noodzakelijke leegtes om het stedelijk milieu in conditie te houden.»⁵ Dit is bijvoorbeeld het geval tussen Delft en Zoetermeer. Voor de locaties is dit positief, maar vanuit het oogpunt van het bufferzonebeleid kan het afhankelijk van de invulling ook negatief uitpakken.

¹ Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000, p. 17.

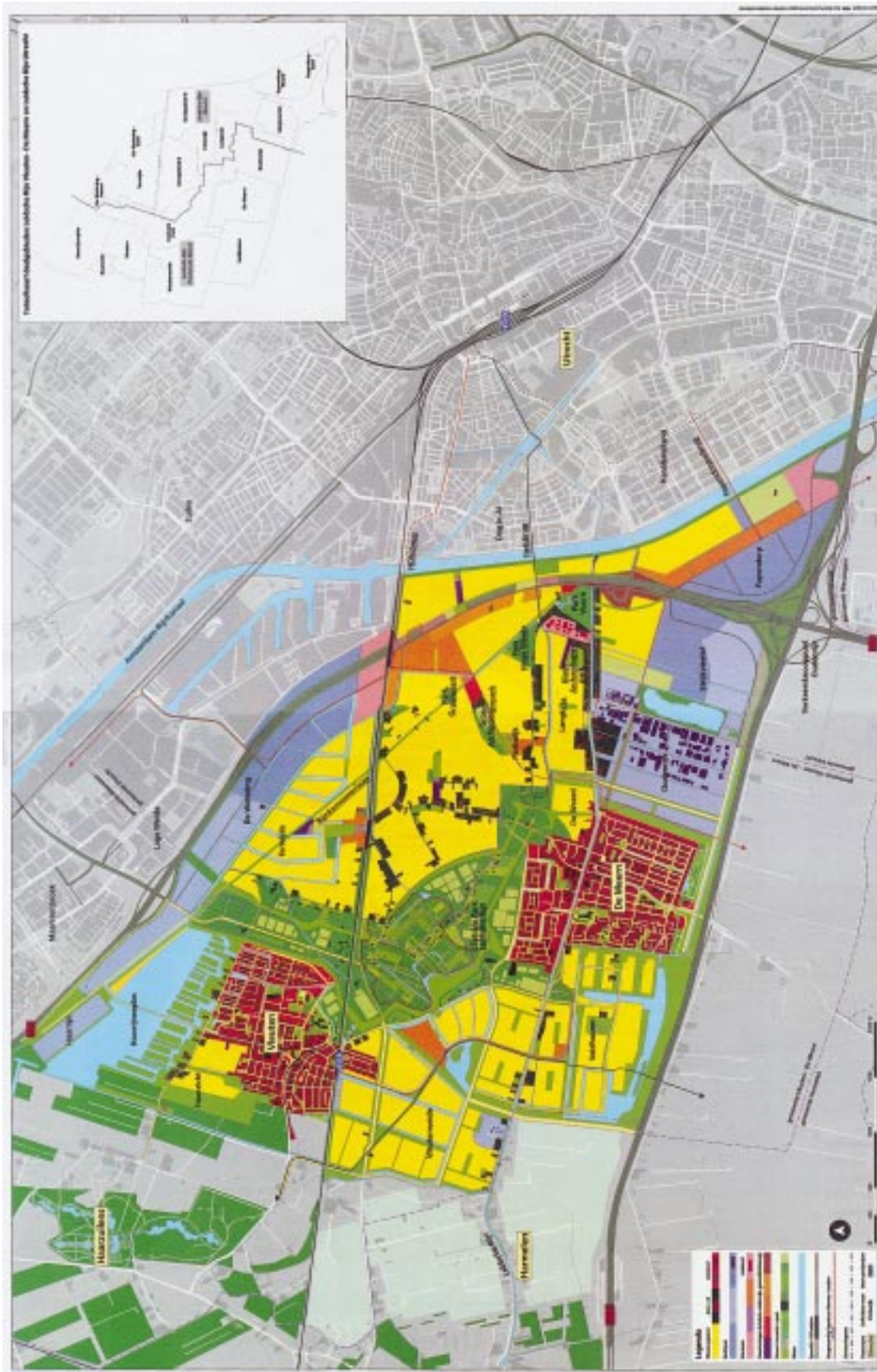
² Poll, W. van de, *Vinex structuurvisies. Stemmingen en koersen*. Den Haag: NIROV 1994.

³ Poll, W. van de, *Vinex structuurvisies. Stemmingen en koersen*. Den Haag: NIROV 1994, p. 57.

⁴ Baljon, L. en M. Visser, *Buiten-gewone steden. Parade van 20 Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1998.

⁵ Poll, W. van de, *Vinex structuurvisies. Stemmingen en koersen*. Den Haag: NIROV 1994, p. 54.

5.10. Leidsche Rijn; omringd door infrastructuur



5.3.4.3. Kwaliteit op locatieniveau

De discussie die in de tweede helft van de jaren negentig is ontstaan over de kwaliteit van het Vinex-verstedelijkingsbeleid heeft vooral te maken met de kwaliteiten van de locaties zelf, op het niveau van de dagelijkse leefomgeving. Het is in meerdere opzichten een opmerkelijke discussie. Veel van wat aan de orde komt, is eigenlijk niet relevant op het schaal-niveau van de rijks ruimtelijke ordening, en toch heeft juist deze discussie de naamsbekendheid van de Vinex gevestigd. Dat de rijksoverheid werd aangesproken met soms zeer detaillistische kritiek, is des te opmerkelijker gezien het streven naar terugtrekking van waaruit de Vinex-operatie was ingezet. Weliswaar heeft de rijksoverheid zich goeddeels teruggetrokken, maar in de beoordeling van de uitvoering werd het rijks ruimtelijke beleid toch steeds opnieuw betrokken.

In de eerste onderzoeken analyseert men vooral nog de plannen.¹ Later concentreert de discussie zich vooral op de langzamerhand zichtbaar wordende resultaten van de Vinex bouwopgave op de afzonderlijke locaties. De kritiek op de Vinex-locaties, richt zich met name op de nieuwe uitleggebieden, de nieuwe buitenwijken. De hoofdlijnen van de kritiek zijn, in de samenvatting van Reijndorp e.a.:² de opzet en vormgeving leidt tot monofunctionaliteit, sociale homogeniteit, het gebrek aan publiek domein, gemis aan identiteit en architectonische eenvormigheid. Kortom, aan de buitenwijk mankeert dat wat «de echte stad» in overvloed heeft.

Over de kwaliteit van de woningbouwopgave in het binnenstedelijk gebied is men doorgaans tevreden. Het gaat over onder meer de Sphinx-Ceramique-locatie in Maastricht, het Oostelijk Havengebied in Amsterdam (beide in 1988 aangewezen als Voorbeeldproject voor publiek-private samenwerking oftewel als sleutelproject avant la lettre) en het Chasse-terrein in Breda. Zij worden vaak ook niet met de Vinex-opgave geassocieerd.

De bestaande evaluaties en ook de meer essayistische beoordelingen van de kwaliteit van de Vinex-locaties laten zien dat het niet eenvoudig is om deze kwaliteit te toetsen aan de Vinex-doelstellingen. Zoals uiteengezet³ gaf het formele Vinex-beleid wel verspreide indicaties voor het gewenste kwaliteitsbeeld, maar deze waren niet systematisch en overzichtelijk bijeengebracht. Ze waren slechts in beperkte mate geobjectiveerd, en in veel opzichten kon dat ook nauwelijks. Kwaliteit, zo was een breed verbreide opvatting, is niet in de eerste plaats een kwestie van regels en cijfers maar van mentaliteit en overtuiging. «De beste garantie voor kwaliteit in de gebouwde omgeving is een permanente discussie met alle betrokkenen over wat kwaliteit is en hoe die gerealiseerd zou moeten worden.»⁴ Ook het project *Kwaliteit op locatie*, bedoeld om de kwaliteitsambities van de Vinex in te vullen, had vooral een communicatieve opzet: geen «toetsbare kwalitatieve set van uitgangspunten» maar: «Kennis-uitwisseling vormt de rode draad.»⁵ Hierdoor fungeerde dus ook *Kwaliteit op locatie* niet als duidelijke richtingwijzer in de discussie over kwaliteit.⁶ De discussie was zelf een zoektocht naar richtlijnen en kwaliteitseisen.

Hierop voortredenerend kan men menen dat de vaak diffuse, kakofonische en springerige discussie over de kwaliteit van de Vinex-wijken een bijna logische reactie is op de kwaliteitsambities in de nota. Geen objectieve criteria maar tentatieve indicaties en een kwikzilverachtig kwaliteitsbegrip? Dan ook geen objectieve evaluatie maar een tentatief-kritische houding in een publiek en wispelturig debat. «Over smaak valt niet te

¹ Poll, W. van de, *Vinex structuurvisies. Stemmingen en koersen*. Den Haag: NIROV 1994 en: Stimuleringsfonds voor Architectuur, *De periferie centraal. Inspiratie en ambities bij de ontwikkeling van perifere Vinex-locaties*. Rotterdam 1994.

² Reijndorp, A. e.a., *Buitenwijk. Stedelijkheid op afstand*. Rotterdam: NAI 1998.

³ Zie Hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.4.

⁴ Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Hiaten in de euforie; beleidsplan 1993–1996*, Rotterdam 1993, p. 16.

⁵ Ministerie van VROM, *Kwaliteit op locatie. Werkboek voor de uitwisseling van kennis en ervaring*. 1994, p. 7, 9.

⁶ Zie: B&A Groep, *Kwaliteitsdenken Vinex locaties ter discussie: evolutie of papergaaiencircuit?* 1999.

twisten, over kwaliteit wel», zo daagde de overheid de ontwerpende vakwereld uit.¹ Deze uitlokking is succesvol geweest.

In dit debat zit de onvermijdelijke ruis, zoals irreële droom- of angst-beelden, al te positieve verkoopverhalen en al te negatieve onderbuik-gevoelens. Wanneer we die wegfilteren, blijken veel kwaliteitsaspecten van de Vinex-wijken wel degelijk te kunnen worden geëvalueerd. Uitgaande van de driedeling gebruikswaarde, toekomstwaarde, belevingswaarde, lenen de eerste twee zich het meest voor geobjectiveerde beoordeling; de laatste, waarover zeer veel is gediscussieerd, verdient een terughoudender benadering.

Gebruikswaarde en toekomstwaarde

Kwaliteit vraagt om een invulling van de bouwopgave die rekening houdt met de toekomst en dus met de veelvormigheid van de maatschappij van morgen. Deze veelvormigheid kan tot uiting komen in onder andere variatie in woningtypen, variatie in de doelgroepen waarvoor men bouwt en flexibiliteit in de woning. Deze toekomstwaarde is onderwerp van veel onderzoek, en meestal in het gebrek aan variatie daarin een rode draad.

Variatie op locatieniveau wordt vooral gezocht in uiterlijkheden, veel minder in wezenlijke elementen als woningtypen of doelgroepen. In een vrij vroeg stadium vreesde De Vreeze hier al voor: «Alle mooie woorden en de vele verleidelijke plaatjes (...) kunnen de indruk niet wegnemen dat het bij de meeste Vinex-wijken zal gaan om heel veel van hetzelfde: een nieuwe golf van Hollandse eengezinshuizen in het weiland, ingeklemd tussen bundels van infrastructuur, kanaalzones en industrieterreinen, laagbouw in lage dichtheden (...) zonder enige programmatische variatie of echt vernieuwende woonmilieus.»²

Vijf jaar later bevestigde Straub (OTB) dit beeld in hoofdlijnen, na studie van woningontwerpen voor tien Vinex-locaties.³ Aan de hand van het Bouwbesluit schetst hij een proces van «minimalisering». De overheid benadrukt steeds dat de eisen in het Bouwbesluit een ondergrens aangeven en geen na te streven kwaliteitsniveau; in de verwachting dat de marktwerking tot hogere kwaliteitsniveaus zou leiden. Inmiddels doet zich echter een tendens vermoeden «tot minimalisering met name op het gebied van de woningindeling, oppervlakte van verblijfsruimten geluidsniveau en materiaalgebruik», en dit niet alleen bij goedkope woningen.⁴ Kennelijk heeft de rijksoverheid de effecten van de marktwerking op dit punt niet goed ingeschat.

Tachtig procent van de bouwproductie bestaat blijkens Straubs onderzoek uit «traditionele» eengezinshuizen en 75% uit rijtjeswoningen. De minimaliseringstendens is terug te vinden in facetten van de woningindeling, zoals de geringe plafondhoogte, een geringe geschiktheid voor mindervaliden, geringe flexibiliteit, kleine kinderslaapkamers waarvan het «twijfelachtig (is) of deze kamers bruikbaar zijn voor de bedoelde functie of voor andere functies», enzovoorts. «De woningen voldoen aan de woonwensen van jonge gezinnen, maar houden weinig rekening met de eisen aan ruimte en comfort van geëmancipeerde gezinsleden.» Blijkens gesprekken met deskundigen zijn ook de betrokken ontwerpers en opdrachtgevers ontevreden. «De ontwikkelaars geven toe dat de producten die ze nu aanbieden: huisjes in een rij, 5,10 en 5,40 meter breed, met volledig ingericht casco en een leuk uiterlijk, niet de woningen zijn voor de toekomstige vraag.»⁵ Geraadpleegde consumentenorganisaties «vragen aandacht voor die huishoudens waarvoor geen

¹ Ministerie van VROM, *Kwaliteit op locatie. Werkboek voor de uitwisseling van kennis en ervaring*. 1994, p. 7.

² Vreeze, N. de, Stellingen over de ontwikkeling van de perifere Vinex-locaties. In: Vreeze, N. de (eindred.), *De periferie centraal. Inspiratie en ambities bij de ontwikkeling van perifere Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1994, p. 102–109.

³ Straub, A. e.a., *Woningontwerp op Vinex-locaties*, Delft: Delft University Press 1999.

⁴ Straub, A. e.a., *Woningontwerp op Vinex-locaties*, Delft: Delft University Press 1999, p. 15.

⁵ Straub, A. e.a., *Woningontwerp op Vinex-locaties*, Delft: Delft University Press 1999, p. 63.

plaats lijkt te zijn op de Vinex-locaties, bijvoorbeeld ouderen met weinig geld en bijstandsmoeders.»¹

5.11. Woningontwerp op Vinex-locaties

Blijkens Straubs onderzoek bestaat 80% van de bouwproductie uit «traditionele» eengezinswoningen en 75% uit rijtjeswoningen. Uit verkoop- en verhuurbrochures «blijkt niet of gemeenten en ontwikkelaars zich richten op specifieke doelgroepen als jongeren, ouderen, woongroepen of lage-inkomensgroepen. Bijna alle woningen hebben vier tot vijf kamers en lijken bedoeld voor het «traditionele gezin» (...) met 2–3 kinderen en (een) werkende ouder(s) buitenshuis.» Afwijkende typen zijn slechts op beperkte schaal voorgenomen, en meestal in centrumgebieden die pas later worden gebouwd. (p. 23) Woningen met op de begane grond een extra kamer komen niet vaak voor, en met een extra kamer plus een badkamer nog minder. (p. 34) De geschiktheid voor ouderen en mindervaliden is dan ook een open vraag, en: «Het thuiswerken zal evenals in de nu al bestaande woningvoorraad in de overgebleven slaapkamer op de eerste verdieping plaats moeten vinden. Deze slaapkamer is in de meeste gevallen aan de kleine kant.» (p. 44–45)

Of het traditionele gezin intussen wel aan zijn trekken komt, is onzeker. Knelpunten zijn onder meer: «woningontwerpen waarbij men direct binnenkomt in de woonkamer en woningen waarbij het toilet uitkomt in de keuken of de eethoek. De minimumnorm voor plafonds van 2,40 m wordt steeds vaker standaard». (p. 15–16) Voorts: «Hoewel geliefd onder kopers komt de gesloten (woon-)keuken slechts in 5% van de geanalyseerde plannen voor.» (p. 34) «De kinderslaapkamers zijn vaak klein; 6 m² is geen uitzondering. Het is twijfelachtig of deze kamers bruikbaar zijn voor de bedoelde functie of voor andere functies. (...) Voorzieningen om (te) kleine slaapkamers gemakkelijk samen te voegen (...) zijn nergens aanwezig.» De flexibiliteit en veranderbaarheid is in de meeste plannen niet groot. (...) De slaapverdiepingen zijn veelal hokkerig ingericht, met een kleine overloop. Aan de inrichting en indeling van de woningen is betrekkelijk weinig te veranderen. (p. 34–37) «Onduidelijk is gebleven of de individuele leden van het huishouden over eigen technische voorzieningen – aansluitingen voor kabel en telefoon – kunnen beschikken. De indruk bestaat van niet. De enige badkamer zal ook gedeeld moeten worden. Kortom, de woningen voldoen aan de woonwensen van jonge gezinnen, maar houden weinig rekening met de eisen aan ruimte en comfort van geëmancipeerde gezinsleden.» (p. 45)

De stedenbouwkundige opzet van de nieuwe wijken wordt positief beoordeeld, maar: «Elk project wil een eigen stempel op de wijk drukken. Hiervoor worden veel modieuze middelen ingezet als ornamenten in de gevel en kleurgebruik. Zo wordt de duidelijkheid van het stedenbouwkundig concept voor een deel weer onderuit gehaald.» (p. 44) Op de meeste locaties worden eerst de duurdere woningen gebouwd. «Goedkope plannen zijn nog in ontwikkeling (vaak zijn deze woningen gepland in een van de later te realiseren deelgebieden) of zijn komen te vervallen.» (p. 23) En: «Een andere opvallende conclusie is dat de invloed van het duurzaam-bouwenbeleid op geen enkele manier in het woningontwerp te merken is.» (p. 45)

Bron: Straub, A. e.a., *Woningontwerp op Vinex-locaties*, Delft: Delft University Press 1999

Ook uit andere onderzoeken blijkt dat de Vinex-programma's meestal vrij «dun» zijn. Dat geldt voor de woningen, de doelgroepen (ouderen, jongeren, alleenstaanden en anderen hebben weinig te kiezen in de Vinex-wijk) en ook de voorzieningen. Gevreesd wordt dat de programma's op termijn niet toereikend zijn voor de ontwikkeling van een «wijk» van enige zelfstandige betekenis. Veel Vinex-locaties zijn bovendien te klein om voldoende draagvlak voor een gevarieerd aanbod van voorzieningen op te leveren. Het voorzieningenniveau wordt in de regel afgestemd op de wijk zelf en niet op een groter gebied. Dat zou ook strijdig zijn met het uitgangspunt van draagvlak voor de centrale stad. Dit leidt er wel toe dat de wijken «iets naar binnen gekeerds krijgen» wat een rem vormt op de

¹ Straub, A. e.a., *Woningontwerp op Vinex-locaties*, Delft: Delft University Press 1999, p. 66.

vitaliteit. Bovenwijkse voorzieningen krijgen zelden een plek op de Vinex-locatie¹.

Visser² stelt dat velen onterecht «de huidige bouw golf van eengezins-huizen» tot de «hardware» (de duurzame, toekomstbestendige elementen) van een woningbouwlocatie rekenen. De ontwikkelingen in de bevolkings-samenstelling (vergrijzing, immigratie) en voortgaande individualisering zal in de toekomst een breder scala aan woonwensen laten zien dan we nu gewend zijn en waarop Vinex zich richt.³ Over 30 jaar bestaat de helft van het aantal huishoudens uit personen van 55 jaar en ouder. Deze ouderen stellen andere eisen aan hun woning en woonomgeving dan de gezinnen waar de Vinex nu voor lijkt te bouwen. Bierman concludeert dat het grote aantal eengezinswoningen over dertig jaar een blok aan ons been zal zijn.⁴ De smalle marges waarbinnen nu wordt gebouwd (kleine woningen, weinig openbare ruimte) maken aanpassingen in de toekomst – op wijkniveau of op woningniveau – nauwelijks mogelijk zonder forse ingrepen. De woning en de woonwijk kennen te weinig mogelijkheden om mee te groeien met de levensloop van de bewoners, zo vreest ook het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.⁵

Bouwen in een dynamische markt

Niet alleen de toekomstwaarde wordt betwijfeld. Onder invloed van de huidige economische omstandigheden wordt ook getwijfeld aan de aansluiting tussen aanbod en vraag op dit moment. Hoewel de verkoop van woningen nog niet stagneert wordt steeds vaker getwijfeld of er wel echt wordt gebouwd met het oog op de huidige woonwensen.⁶ De hoge dichtheden, de kleine kavels en de scheve verhouding tussen prijs en kwaliteit leiden tot de angst dat de wijken bij oplevering eigenlijk al niet meer overeenkomen met de woonwensen van nu. Dat houdt een belangrijk risico in de verdere uitvoering van Vinex, zeker in die gebieden waar de woningmarkt meer ontspanning begint te vertonen. De Vinex-woning kan daar op niet al te lange termijn wel eens moeilijk verkoopbaar worden.⁷ Immers, de echte oplevering van woningen moet op veel plekken nog op gang komen, en ze moeten concurreren met meer woningen dan verwacht, zowel buiten de stadsgewesten als in bestaand stedelijk gebied.

De uitvoering biedt te weinig mogelijkheden om op deze veranderende omstandigheden in te spelen. Het traject van plan tot bouw is, zo meent bijvoorbeeld de NVM, veel te lang en vanwege de juridische inbedding in convenanten en afsprakenkaders ook te weinig flexibel. Op die manier kan niet meer worden ingespeeld op veranderende woonwensen en veranderende omstandigheden in de markt.⁸ Ook Berenschot constateert dat het moeilijk is om plannen bij te stellen in kwantitatieve taakstelling of tempo, omdat bijvoorbeeld de relatie met de bestaande stad (herstructurering van oude wijken en binnensteden) aan heroverweging toe is.⁹ Planvorming en uitvoering zijn inflexibel¹⁰ en de Vinex-uitvoering is dan ook nauwelijks in staat gebleken om te gaan met de dynamische context van de afgelopen tien jaar. Het programma is vastgelegd, of het behoeftepatroon van bewoners nu verschuift of niet, of de lokale situatie nu vraagt om verandering of niet. Vinex zit in dat opzicht in zichzelf gevangen.¹¹

Slogans voor kwaliteit

Aanwijzen voor de eenvormigheid van Vinex-wijken zijn ook te vinden in de slogans voor kwaliteit die op de verschillende locaties in zwang zijn geraakt. In een zoektocht naar identiteit, een begrip dat verwijst naar het eigene, komt men allemaal bij hetzelfde uit. Differentiatie, maar vooral de plek op de dichotomie van stad en land, zijn de centrale topics, getuige de

¹ RIGO Research en Advies BV, *VINEX 2000. Uitbreidingswijken in soorten en maten*. Amsterdam 2000, p. 5–6.

² Visser, M., Verstedelijking van het Vinex-programma. In: *Buiten-gewone steden. Parade van 20 Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1998, p. 9.

³ Ministerie van VROM, DGVH, *Woonverkenningen MMXXX*. Den Haag 1997.

⁴ Bierman geciteerd in: Regioplan Stad en Land, *Vinex onder vuur. Pro en contra een nieuw ruimtelijk beleid. Eindrapport*. Amsterdam 1998.

⁵ Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, *Vinex en zijn voorzieningen. Een impressie*. Utrecht 1998.

⁶ Zie bijvoorbeeld NVM Wonen, *Vinex in de praktijk. De visie van NVM-woningmakelaars*. Nieuwegein 2000.

⁷ Zie bijvoorbeeld Lobbezoo, J., Voordorp een voorbeeld voor de Vinex-locaties? In: *Rooslijn*, 1997–1.

⁸ NVM Wonen, *Vinex in de praktijk. De visie van NVM-woningmakelaars*. Nieuwegein 2000.

⁹ Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999.

¹⁰ Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999.

¹¹ Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999.

gebruikte slogans. De nadruk op het zoeken naar identiteit wijst juist in de richting van het ontbreken van identiteit. Visser verwoordt dit als volgt: «Als er iets is waarin de ene locatie zich probeert te onderscheiden van de andere, en waarin ze tegelijkertijd ook allemaal op elkaar lijken, dan is het wel deze zoektocht naar identiteit.»¹ Toch lijkt de zoektocht naar identiteit op sommige locaties te slagen. Er zijn volgens Baljon.e.a. veel verschillen te constateren. «Een aantal locaties toont dat veel mogelijk is. Een vernieuwende locatie als Brandevoort (Helmond) laat zien hoe de openbare ruimte de hoofdrol kan spelen. Haverleij (Den Bosch) demonstreert de mogelijkheden van een harde confrontatie tussen natuur en compacte bebouwing. IJburg (Amsterdam) en Stad van de Zon (Heerhugowaard) zijn op zijn minst avontuurlijk te noemen. Vathorst (Amersfoort) laat hoge ambities zien voor het wonen en werken.»²

5.12. Slogans voor kwaliteit

- Nieuw-Oost: compact stedelijk wonen in, aan en op het water
- Almere-Poort: grensverleggend wonen
- Noordrand I: wonen in de tuinstad van de jaren '90
- Noordrand II/III: wonen in een groen tuindorp
- Wateringen: wonen tussen stad en dorp
- Ypenburg: gedifferentieerd tuinstedelijk wonen
- Reeshof: wonen in het groen
- Tilburg Noordoost: belevingsrijk en gedifferentieerd wonen
- Meerhoven: recreatief wonen
- Vossenbelt: modern wonen in het groen
- Colmschate-Noord: buiten wonen in de stad
- Leesten: inspirerend wonen
- Driel-Oost: gedifferentieerd wonen
- Waalsprong: wonen in een dorp in de stad
- Stadshagen: wonen tussen stad en polder
- Nieuwland: buiten wonen in de stad

Bron: Vreeze, N. de (eindred.), *De periferie centraal. Inspiratie en ambities bij de ontwikkeling van perifere VINEX-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1994

Belevingswaarde

De kritische en teleurgestelde oordelen over de Vinex-woningbouw refereren veelal naar de hooggestemde ambities, zoals ze in en om de Vinex zijn verwoord, geïnterpreteerd of gedroomd. Vanuit een ander referentiekader ontstaat een gunstiger beeld. Zo blijken bewoners overwegend gelukkig te zijn in hun nieuwe woning.³ Deze satisfactie is voor een deel eigen aan iedere nieuwbouwwoning; nog onduidelijk is in welke opzichten de tevredenheid Vinex-specifiek is. Bewoners trekken naar Vinex-wijken met de intentie om voorlopig in de woning te blijven wonen, men heeft bij de keuze voor Vinex en de betreffende woning weinig ingeleverd op de ideaaltypische woonwensen en men beoordeelt de kwaliteit van de woning hoog. Nieuwbouw is nog altijd een schaars goed en heeft specifieke kwaliteiten en voordelen die in de bestaande voorraad niet terug te vinden zijn. Een signaal is wel dat nieuwbouw op niet-Vinex uitleglocaties door bewoners beter wordt beoordeeld dan woningbouw op de Vinex-locaties.

¹ Visser, M., Verstedelijking van het Vinex-programma. In: *Buiten-gewone steden. Parade van 20 Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1998, p. 8.

² RIGO Research en Advies BV, *VINEX 2000. Uitbreidingswijken in soorten en maten*. Amsterdam 2000, p. 1.

³ Zie: RIGO Research en Advies BV (in opdracht van NVM en ministerie van VROM), *Vinex-kwaliteit door de ogen van bewoners*. Nieuwegein: NVM 1999.

De waarde van dit type onderzoek wordt door de onderzoekers zelf gerelativeerd. Cognitieve dissonantie speelt in dit type onderzoek een belangrijke rol.

Ook uit het boek *Buitenwijk. Stedelijkheid op afstand* van Reijndorp e.a. (1998) blijkt dat buitenwijkers ook na een aantal jaar, tevreden zijn op hun locatie. De buitenwijker stelt andere eisen aan zijn woonomgeving dan de grotestadsbewoner en vindt deze ook in de buitenwijk.



Over smaak valt niet te twisten, over kwaliteit wel, foto Henk Nieman

¹ Het gaat om: duurzaamheid, woningmarkt, emancipatie, cultuurlandschap en compacte stad.

² Thema's die in het RIGO onderzoek een rol spelen in de analyse zijn: bebouwingsdichtheid, variatie, toegankelijkheid en bereikbaarheid, functies en flexibiliteit en duurzaamheid.

Ander onderzoek, gericht op een vergelijking tussen de kwaliteiten van Vinex-wijken met succesvolle uitbreidingswijken uit een eerdere periode, laat zien dat de kwaliteiten van de Vinex-wijken als totaal vergelijkbaar zijn met de kwaliteiten van hun voorgangers, en vaak iets beter. In dit onderzoek wordt gewerkt met verschillende «kwaliteitsvisies», die verschillende aspecten van de kwaliteitsdiscussie belichten.¹ Alleen op het kwaliteitsbeeld «compacte stad» scoort de Vinex-wijk minder goed, wat opvallend is gezien de uitgangspunten van de Vinex.² In dit onderzoek spelen veel van de kwaliteitsindicatoren uit meer kwalitatief onderzoek,

zoals hechting aan de stad, mate van menging van wonen en werken, niet of nauwelijks een rol. Bovendien is het probleem van de Vinex-opgave niet alleen de kwaliteit van de afzonderlijke wijk, maar de discussie over de kwaliteit (vaak uitgedrukt in het gebrek aan variatie) in de totale opgave.

Reijndorp laat zien dat «het geluk van de buitenwijker» fundamenteeler is dan menig een denkt. De «buitenwijker» is een «ander» mens, met andere behoeften en andere activiteitenpatronen dan de grotestadsbewoner. De buitenwijker is daarmee prima op zijn plaats in de buitenwijk.¹ Hiermee stelt de buitenwijker stilzwijgend ook de vanzelfsprekendheid ter discussie van een middelpuntzoekende visie op de verstedelijking.

5.3.4.4. Onderhandelingsmodel

Met de Vinex is de afstemming van de besluitvorming veranderd ten opzichte van voorheen. In plaats van de weg te bewandelen van verticale en horizontale coördinatie wordt het concept «diagonale coördinatie» geïntroduceerd waarin zowel horizontaal als verticaal, zowel met overheden als met marktpartijen werd samengewerkt. In de eerste ronde van het onderhandelingsmodel maakt de rijksoverheid afspraken (convenanten) met lagere overheden, in de tweede ronde sluiten de lagere overheden contracten met marktpartijen.²

Op de schouders van dit concept rustten vele taken: de gewenste kwaliteit van de woningbouwlocaties bereiken, vastzittende verhoudingen tussen centrum- en randgemeenten doorbreken, en gestalte geven aan een nieuw volkshuisvestingsbeleid, waarin de markt en de decentrale overheden een grotere rol spelen. Langs de diagonale route wilde de rijksoverheid een einde maken aan haar gedetailleerde betrokkenheid bij de locatieontwikkeling op lokaal niveau, een streven dat was ingezet met de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Hoewel de keuze voor dit onderhandelingsmodel zeer vernieuwend was, is deze uitvoeringsstrategie meestal slechts in de zijlijn onderwerp van onderzoek. Mede om die reden heeft de parlementaire werkgroep Vijfde Nota op dit punt een casusonderzoek laten verrichten.³

Om de onderzoeken te kunnen plaatsen, moeten we kort de (gewijzigde) context van de Vinex-uitvoering recapituleren. In 1990 gold de deelname van marktpartijen als een onzekere factor voor het welslagen van het beleid, evenals de wens om minimaal 70% te bouwen voor de vrije markt. Men sprak over «ongehoorde» verhoudingen in de bouwstroom, en de 70%-eis was in de onderhandelingen rond de convenanten beschouwd als een belangrijke hinderpaal.⁴ Om toch aan de eis te kunnen vasthouden moest de markt worden wakkergeschud, door onder meer de Vinex-ontwikkelingsrichtingen, en dus ook de beoogde locaties, duidelijk op de kaart te zetten. Met deze helderheid hoopte de regering de marktpartijen te activeren. Gezien de risico-inschatting in die tijd was dit een logische stap.

In 1994 werd de rol van de markt nog altijd als een risico gezien. Ten tijde van de eerste evaluaties van het Vinex-verstedelijkingsbeleid was nog steeds niet helder of de markt wel «mee wil doen».⁵ Mede om die reden zijn ook de meeste gemeenten weinig enthousiast. De combinatie van strikte eisen aan de locaties, de hoge grond- en investeringskosten voor deze moeilijke locaties, en de afnemende subsidies veroorzaken grote

¹ Reijndorp, A. e.a., *Buitenwijk. Stedelijkheid op afstand*. Rotterdam: NAI 1998.

² Zie Hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.4.

³ Zie hiervoor bijlage 3 van het bijlagen-rapport.

⁴ Korthals-Altes, W.K., *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle* (dissertatie Universiteit van Amsterdam). 1995, p. 202.

⁵ Needham, B. e.a., *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. Analyse. Evaluatie VINO-VINEX*. Den Haag: RPD 1994.

twijfels over de haalbaarheid van het beleid. Dat de rijksoverheid wel wil bepalen maar niet betalen, is onacceptabel. De noodzaak tot regionale samenwerking, verevening en afstemming legt een extra druk op het proces. Partijen die vaak nog niet toe waren aan constructieve samenwerking, zoals centrumgemeenten en randgemeenten, werden belast met de uitvoering van een complex en nieuw proces.¹ Dat ondanks deze weerstanden de voorkeurslocaties van het Rijk tot ontwikkeling worden gebracht is een behoorlijke prestatie.²

Anno 2000 is de marktsituatie sterk veranderd. Over het meedoen van de markt hoeft men niet meer te twijfelen. Ook nu is er discussie over het uitvoeringsmodel, maar de toonzetting is gewijzigd. Terwijl eerder de centrale vraag was of de markt wel mee wilde doen, is het nu de vraag of de overheid met dit model nog wel in staat is om een zeer krachtige markt bij te sturen. Substantieel evaluatieonderzoek van het onderhandelingsmodel is pas ná deze ommekeer op gang gekomen.

De eerste evaluerende opmerkingen over het bestuurlijk samenspel tussen rijk en andere overheden (de eerste ronde van het onderhandelingsmodel) stammen uit 1994. Needham was op hoofdlijnen onder de indruk: «De betrokken departementen (..) hebben zich verbonden met het welslagen van het Vinex-beleid. Hier is een indrukwekkende prestatie tot afstemming geleverd.» Wel zag hij enkele zwakke plekken en dus risico's, juist ook binnen het rijksapparaat. Zo kon bij een oplopend woningtekort vanuit volkshuisvestingsoogpunt (DGVH) de druk toenemen om ook «makkelijke» maar vanuit het Vinex-beleid minder gewenste locaties te ontwikkelen. Daarnaast was de prioriteitstelling voor stadsgewestelijk openbaar vervoer (V&W) reden tot zorg, want als er niet op tijd voldoende hoogwaardig openbaar vervoer zou worden gerealiseerd, kon dat zijn weerslag hebben op de bereikbaarheid.³ Ook de keuze voor onderhandelingen op stadsgewestelijk niveau werd riskant geacht, mede gezien de onzekerheden waarmee de bestending van deze bestuurslaag nog kampt.

In 1999 was het oordeel over de rol van de rijksoverheid harder, toen Berenschot de kwaliteit van het Vinex-proces onderzocht, met als vraag of de condities om kwaliteit te genereren optimaal werden benut.⁴ Dat bleek niet het geval. Er werden duidelijke indicaties gevonden dat sommige elementen in het proces belemmerend werken voor het realiseren van kwaliteit. Oorzaken waren vooral een gebrekkig bestuurlijk samenspel en een onevenwichtige en onvolkomen marktwerking.

Gebrekkig bestuurlijk samenspel

Nadat de rijksoverheid de ambities had geformuleerd is ze langs de zijlijn gaan staan, oordeelde Berenschot. De vrees over het regionale bestuursniveau was inmiddels bewaarheid. «Het Vinexbeleid is een integraal planningsconcept met een gefragmenteerde uitvoering. In de realisatiefase ontbreekt het aan de regie (.). Het bestuurlijke mesoniveau dat deze regie had kunnen voeren, bezat daartoe onvoldoende bevoegdheden (de stadsprovincie in toenmalige wording) of was een doorgaans niet-geziene gast aan tafel (de provincie). De facto is slechts op enkele variabelen gestuurd, waarvan kwaliteit nauwelijks deel uitmaakte.»⁵

Needham c.s. constateert in 2000 dat het kwaliteitsbeeld uit de Vinex overeind blijft, althans op het niveau van de locatiekeuzes voor de nieuwe verstedelijking. Op dit niveau is de kwaliteit voldoende, ook al is het rijk niet in staat geweest de ambities ten aanzien van bereikbaarheid vol te

¹ Volgens drs. R.J.A. Bergh (interview van 22 maart 2000) is het mislukken van de regiovorming een van de redenen waarom er nu sprake is van eenvormigheid in de Vinex-opgave. Op het moment dat men als regio uitonderhandeld was over de subsidies is men weer overgegaan tot de orde van de dag: het ontwikkelen van de eigen, afzonderlijke locaties, zonder afstemming met andere locaties in de regio. Door het wegvallen van de basis onder de regiovorming ontbrak de regie op stadsgewestelijk niveau die juist zo belangrijk gevonden werd.

² Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000.

³ Needham, B. e.a., *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. Analyse. Evaluatie VINO-VINEX*. Den Haag: RPD 1994, p. 6.

⁴ Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999.

⁵ Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999.

houden. De pogingen tot regiovorming hebben intussen tot verzwakking van het bundelingsbeleid geleid: in de slag tussen centrum- en randgemeenten heeft het rijk als smeermiddel woningbouwcontingenten toegezegd aan de randgemeenten. Deze toezeggingen zijn contrair aan het bundelingsbeleid.¹

5.13. Woningbouwcontingenten als smeermiddel voor regiovorming

De regiogemeenten krijgen in ruil voor hun medewerking aan het KAN woningbouwcontingenten toegewezen. In de Waalsprong worden in de periode 1995–2005 in totaal zo'n 11 000 woningen gebouwd.

Woningbouwprogramma perifere KAN-gemeenten

Gemeente	Aantal woningen 1995–2005
Duiven	278
Westervoort	618
Beuningen	526
Heumen	700
Wijchen	782
Bemmel	1 442
Elst	1 555
Gendt	204
Heteren	580
Huissen	835
Valburg	552
Totaal	8 072

Bron: Vinex-uitvoeringsconvenant KAN 24 april 1995

De tweede ronde in het bestuurlijk samenspel speelt zich af op het niveau van de afzonderlijke locatie. Hier, op regionaal niveau, blijken de overheidspartijen onvoldoende kracht te hebben om de benodigde regie waar te maken. Zelfs grote steden met voldoende capaciteiten en kwaliteiten zien zich geconfronteerd met een zeer complexe opgave. Deze complexiteit, de relatieve onbekendheid met deze taken, en het gebrek aan instrumenten leiden volgens Berenschot tot onevenwichtigheden in de relaties tussen de partijen. Het betreft de relaties tussen gemeenten en ontwikkelaars, en tussen gemeenten en partijen zoals de NS die belangrijke randvoorwaarden voor het succes van Vinex-projecten leveren. Berenschot kenmerkt deze relaties als «eenzijdige afhankelijkheid». Door deze eenzijdige afhankelijkheid zijn gemeenten vaak niet in staat om het totale uitvoeringsproces te synchroniseren, terwijl ze dat wel zouden moeten volgens de sturingsfilosofie van Vinex, die hen de zware taak toebedeelt van de «integratie» in de verstedelijkingsopgave. Er is volgens Berenschot veel tijd verloren gegaan aan bestuurlijke schermutselingen in de regio. De lokale en regionale partijen leveren prestaties van formaat, maar zijn niet voldoende geëquipeerd om de opgave over de volle breedte goed te regisseren.

Needham c.s. (2000) bevestigt het beeld dat grote gemeenten redelijk in staat zijn om tegenspel te bieden aan projectontwikkelaars. Hij constateert echter ook dat de huidige regels en instrumenten de gemeenten onvoldoende houvast geven om in alle opzichten hun kwaliteitseisen te (laten) realiseren. Ook bij grote gemeenten speelt onbekendheid met de opgave daarnaast een grote rol. Mede door tijdsdruk leidt dit tot risicomijdend gedrag bij de betrokken partijen:

¹ Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000, p. 55.

- De gemeenten gaan snel overeenkomsten aan voor een lange periode, soms langer dan tien jaar.
- De gemeenten gaan overeenkomsten aan met slechts een beperkt aantal grote ontwikkelaars.
- De ontwikkelaars streven naar het veilig stellen van hun productie voor een lange periode, waarbij zij de (financiële) verantwoordelijkheid voor grote investeringen in de grondexploitatie, infrastructuur, bovenwijkse voorzieningen en dergelijke in hoge mate voor rekening van de betrokken gemeenten laten (bijvoorbeeld de zogenaamde Stadsas in de Waalsprong).

In zijn slotbeschouwing merkt Needham c.s. op dat het lijkt alsof alle partijen in het proces slechts gevoed worden door één motief: risico-reductie. «(..) het lijkt op een «planologie van de angst». De gedachte dat de verhouding tussen markt en overheid er een kan zijn van «wij, gemeente en marktpartijen, moeten naar win-win-situaties streven» is opmerkelijk genoeg niet terug te vinden. De koek wordt slechts verdeeld en niet gebruikt als bodem voor een taart.»¹

5.14. Stadsgewest Utrecht; met ondermeer Vinex-locatie Leidsche Rijn



Bron: VROM/RPD

¹ Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000, p. 58.

Ook tijdens de uitvoering blijft de tijdsdruk. Een van de oorzaken is een tegenstrijdigheid in de eisen van de rijksoverheid. Om aan de faseringsafspraken met het rijk te kunnen voldoen, worden eerst de gemakkelijkste locaties ontwikkeld. Dat zijn vaak de perifere locaties zodat er in de praktijk «van buiten naar binnen» wordt gebouwd. Dit bedreigt de plansamenhang. Bovendien bestaat de kans dat er uiteindelijk minder bundeling

wordt bereikt dan bedoeld, bijvoorbeeld als er later minder zou worden gebouwd dan gepland vanwege een economische teruggang.¹

Onvolkomen marktwerking

Centraal punt van kritiek bij Berenschot is de onvolkomen marktwerking. In het Vinex-proces is alleen de aanbodzijde vertegenwoordigd. De vraagzijde, in casu de consument, ontbreekt. Dit terwijl in de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* gelijkwaardigheid van de vraag- en aanbodpartijen op de markt een uitgangspunt was.

De afwezigheid van de vraagzijde als bepalende factor leidt tot concurrentie om de markt in plaats van concurrentie op de markt. De grondpositie blijkt hierin de sleutelpositie. Zodra de grondposities verdeeld zijn, vaak onder een beperkt aantal partijen per locatie, blijft verdere strijd om de markt uit. Zo kunnen alle partijen een bouwclaim voor de toekomst garanderen. Het gevolg is dat niet de meest kwalitatief hoogwaardige of de meest efficiënte partij wordt gekozen voor de uitvoering van bouwplannen,² maar de best inkopende partij. Berenschot pleit in dat licht voor een reparatie van het «falende grondbeleid».

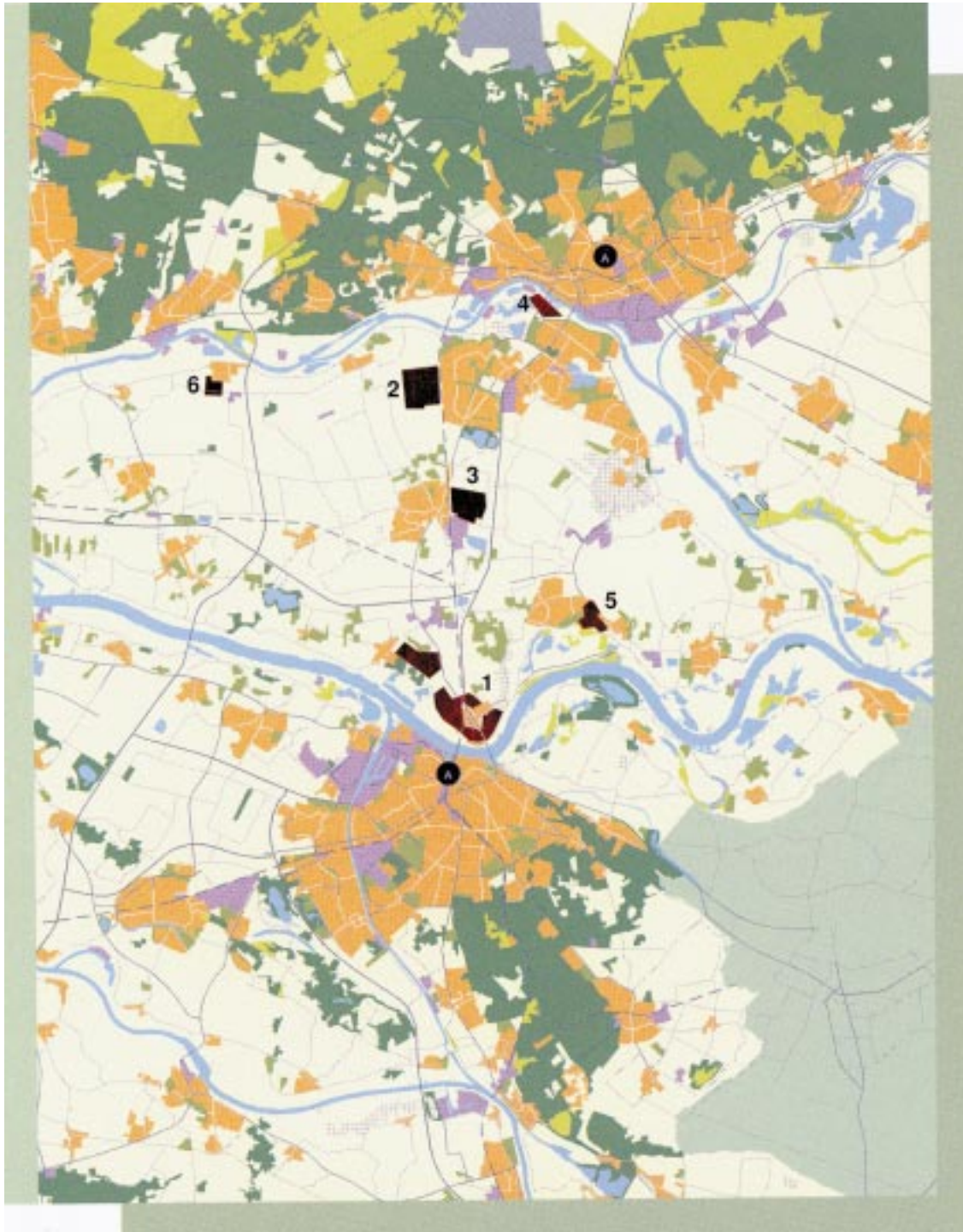
Ook strijd op de markt, om de gunst van de consument, blijft achterwege. Voor de consument doet zich dus geen mogelijkheid voor om in grote vrijheid de meest gewenste leverancier te kiezen. Hoewel er wordt gebouwd door de markt, heeft het specifieke Vinex-model geleid tot een gebrekkige, onvolkomen marktwerking.

Needham c.s. (2000) beschrijft gedetailleerd voor twee Vinex-locaties, Leidsche Rijn en de Waalsprong, hoe het proces is verlopen, inclusief de concurrentie om de markt. Belangrijk aspect is dat grondeigenaars vanwege het winstperspectief hun grond niet zonder meer aan de gemeente wilden verkopen. Alle partijen, zowel publieke als private, streefden ernaar grond zo lang mogelijk in hun bezit te houden met het oog op winstmaximalisatie. Het gevolg is inflexibiliteit; partijen die eenmaal in de «bouwkolom» aanwezig zijn, zijn alleen tegen duidelijke compensatie bereid hun positie op te geven. Deze compensatie wordt vaak elders in de regio of in het bestaand stedelijk gebied gevonden.

¹ Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000, p. 55.

² Of de door de consument in een ideale marktsituatie meest gewenste partij.

5.15. Stadsgewest Arnhem-Nijmegen



Bron: VROM/RPD

5.16. De financiële analyse

Grondeigendom is een belangrijke eigenschap van actoren. Doordat marktpartijen grond bezitten kunnen zij participeren in het ontwikkelingsproces. Hiermee is het grondbezit primair bepalend voor de selectie van marktpartijen. Ook beïnvloedt dit het verloop van de interactie tussen de actoren. Beslissingen over een hoogwaardige programmatische invulling hebben financiële gevolgen: zij kosten meer geld en kunnen ten koste gaan van uitgaven aan andere zaken. De financiële gevolgen van beslissingen over de programmatische invulling kunnen worden geanalyseerd met het idee dat het ontwikkelingsproces een surplus creëert dat door het proces heen stroomt en dat door deelnemende actoren kan worden «afgetapt». Het besteden van een deel van het surplus aan een hogere kwaliteit gaat letterlijk ten koste van de winst van een of meerdere betrokkenen (of eventueel anderen, zoals de eerste grondeigenaars, die niet noodzakelijkerwijs bij de interactie zijn betrokken).

Het surplus uit de bouwkolom

A. totale marktwaarde van het plan (som van de verkochte woningen)	Eerste
B. door de eerste kopers betaald bedrag voor woningen	eigendom
$A - B = S.4$	Surplus aan de eerste kopers
B. door ontwikkelaar ontvangen bedrag voor verkoop woningen	Het bouwproces
C. kosten voor ontwikkelaar bij inrichting van de woningen en plan-gebied	
D. kosten voor ontwikkelaar voor kapitaal en voor verkoop (b.v. courtage)	
E. normale winsten bij een dergelijk project	
F. door ontwikkelaar betaald bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	
$B - (C + D + E + F) = S.3$	Surplus aan projectontwikkelaar
F. door grondexploitant ontvangen bedrag voor bouwrijp gemaakte grond	Het grondexploitatieproces
G. kosten bouwrijp maken	
H. kosten voor grondexploitant voor kapitaal en voor verkoop	
I. normale winst bij het bouwrijp maken	
J. door grondexploitant betaald bedrag voor ruwe bouwgrond	
$F - (G + H + I + J) = S.2$	Surplus aan grondexploitant
J. door eerste grondeigenaar ontvangen bedrag voor ruwe bouwgrond	Bestemmingsverandering
K. kosten voor eerste grondeigenaar voor kapitaal en voor verkoop	
L. normale winst die rechtvaardig zou kunnen worden geacht	
M. waarde van de grond bij oorspronkelijk bestemming en gebruik	
$J - (K + L + M) = S.1$	Surplus aan eerste grondeigenaar

De eerste stap in de bouwkolom, de bestemmingsverandering, heeft in Leidsche Rijn in extreme gevallen tot een waardevermeerdering met een factor zeven geleid. De gemiddelde grondprijs bedraagt inmiddels 42 gulden per vierkante meter. Aan de andere kant worden kosten voor bodemsanering onder het mom van «de vervuiler betaalt» in rekening gebracht bij de oorspronkelijke eigenaar.

De tweede stap in de bouwkolom is het grondexploitatieproces. In Leidsche Rijn hebben de ontwikkelaars grond aangekocht voor ongeveer 40 gulden per vierkante meter. Op basis van het bouwclaimmodel verkopen zij deze grond door aan de gemeente, in ruil voor een bouwclaim. De gemeente heeft deze grond aangekocht voor ongeveer 19 gulden per vierkante meter. De projectontwikkelaars ontvangen als het ware een negatief surplus. De verwachting is echter dat de bouwclaim zich meer dan terugverdient.

De derde stap is de grondoverdracht. De gemeente verkoopt de bouwrijp gemaakt grond aan de partij waaraan een bouwclaim is toegezegd. Anno 2000 gelden voor bouwrijpe grond in Leidsche Rijn marktprijzen tussen de 700 en 900 gulden per vierkante meter. Op een deel van de grond is van tevoren een vaste prijs overeengekomen. In 1996, bij vaststelling, leek de prijs van 400 gulden per vierkante meter zeer hoog, maar ten opzichte van het huidige prijsniveau is dit laag.

De vierde stap is het bouwproces. Bij verkoop van de woning aan de eerste eigenaar moeten de projectontwikkelaars in Leidsche Rijn een derde deel van hun surplus afdragen aan de gemeente volgens een overwinstregeling. Momenteel tracht de gemeente de contracten open te breken om een 50/50 regeling te bereiken.

De vijfde stap is de eventuele doorverkoop. Om «risico's» te beperken vindt de verkoop van woningen in de regel zo vroeg mogelijk plaats. Bij de huidige markt laat de projectontwikkelaar winst liggen, omdat de prijs van de woning na realisatie hoger ligt dan bij de verkoop. In Leidsche Rijn is er geen anti-speculatiebeding op de woningen.

Bron: Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000.

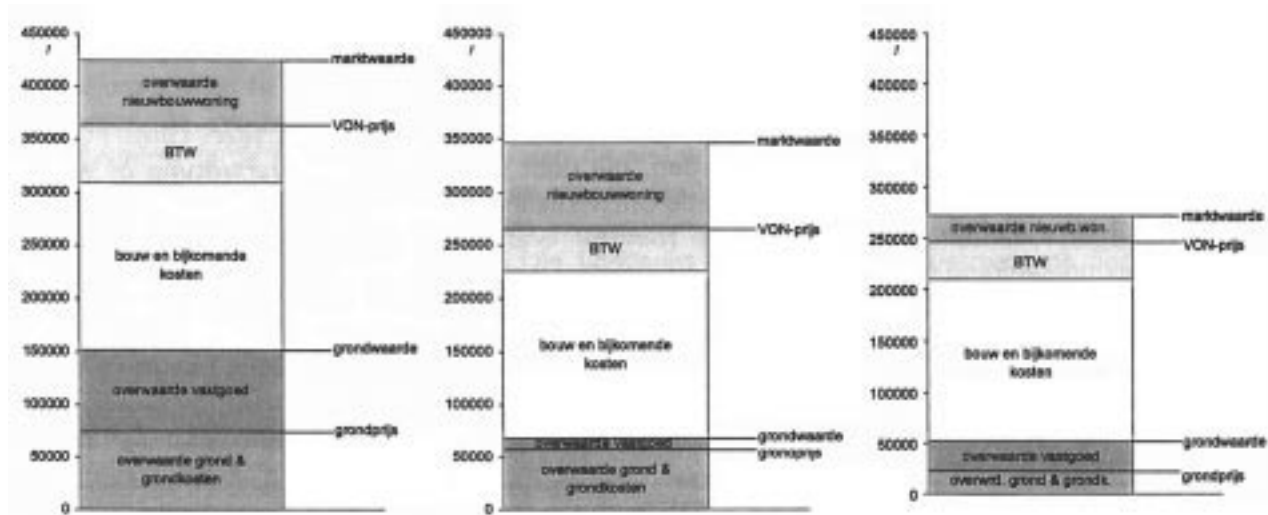
Recente onderzoeken geven een duidelijk financieel beeld van de bouwkolom en de overwaarden die daarbij kunnen ontstaan.¹ Overwaarden doen zich in de Randstad voor op de nieuwbouwwoning, het vastgoed en de grond. Op een lager prijsniveau geldt dit ook voor de Intermediaire zone. In de Buitenrand zijn de overwaarden gering als gevolg van lage marktprijzen en vrij-op-naam prijzen. De aanzienlijke overwaarden op bouwgrond, vastgoed en de nieuwbouwwoning laten zien dat veel partijen in de bouwkolom profiteren van de prijsontwikkeling: de verkoper van de ruwe bouwgrond, de grondexploitant, de realisator van de woning en de koper van de woning. Het Stawon heeft recentelijk berekend dat de gemiddelde verdeling van de winst als volgt in elkaar zit: 35% gaat naar de nieuwe eigenaren van de koopwoningen, gemeenten ontvangen 28,5%, bouwers en ontwikkelaars krijgen 23% en de oorspronkelijke eigenaar van de grond krijgt 13,5% van de overwinst.² Deze «winstcijfers» nemen overigens niet weg dat in de periode 1991 – 1999 de woonconsument steeds meer is gaan betalen voor dezelfde kwaliteit.³

¹ OTB, Tauw bv en RIGO Research en Advies, *Relatie Woningmarkt Grondmarkt 1991–1998. Samenvattende rapportage*. Delft, Utrecht, Amsterdam: 2000.

² Stawon, *Kwaliteit grondig ter discussie*. Zoetermeer: 2000, p. 1.

³ OTB, Tauw bv en RIGO Research en Advies, *Relatie Woningmarkt Grondmarkt 1991–1998. Samenvattende rapportage*. Delft, Utrecht, Amsterdam: 2000, p. i.

5.17. Productiekolom van de woning voor respectievelijk Randstad, Intermediaire Zone en Buitenrand



Bron: OTB e.a., 2000

5.18. Waalsprong: geen concurrentie «om» de markt

Deze casuspositie laat zien dat vanaf het begin van het proces sprake is van het ontbreken van concurrentie, zelfs van concurrentie «om» de markt tussen verschillende ontwikkelaars is in dit geval geen sprake. In een later stadium doorbreekt de OBAC, zeer tegen de zin van de gemeente Nijmegen, de monopoliepositie van partners van de PPS-Waalsprong.

Al voor het afsluiten van het Vinex-convenant voor het KAN (1995) vinden er besprekingen, onderhandelingen en planvorming plaats over de Waalsprong. Terwijl de gemeente Nijmegen en zes private partijen (Amstelland Vastgoed bv, Mabon bv, Wilma Vastgoed bv, Bouwfonds Woningbouw bv, Heijmans Projectontwikkeling bv en Heidemij) al bezig zijn met ideevorming over de Waalsprong zijn de regiogemeenten en de provincie nog niet overtuigd van de noodzaak. De besprekingen in deze informele klankbordgroep leiden in 1994 tot een intentie-overeenkomst «fase 1 Waalsprong» tussen de gemeenten, vijf projectontwikkelaars en vier woningbouwcorporaties om gezamenlijk de haalbaarheid van de Waalsprong te onderzoeken. Heidemij, aanvankelijk wel betrokken bij het overleg, ondertekent de intentieovereenkomst niet, omdat het bedrijf niet risicovol wil opereren. In 1997 leidt een en ander tot de «Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong» met deze partijen (waarbij twee van de vier corporaties afhaken vanwege de risico's). Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst is de oprichting van de Grondexploitatie Maatschappij Waalsprong.

De gemeente gaat er ondertussen vanuit dat de ontwikkelaars zich ingekocht hebben in de Waalsprong. Bij de ondertekening van de PPS komen de partijen zelfs overeen dat de gronden worden overgedragen aan de gemeente, maar er blijken geen aangekochte gronden te zijn. Dit vanwege de lange onzekerheid omtrent de gemeentelijke herindeling. Vanaf de ondertekening van de PPS Waalsprong begint de grondverwerving. Grondverwervers van de gemeente kopen de gronden in, voor zover nodig met behulp van «stromannen» van de private ontwikkelaars.

De gemeente hanteert een actief ontmoedigingsbeleid. Toch doen regionale ontwikkelaars verenigd in de OBAC een aantal strategische aankopen. De OBAC heeft reeds begin jaren negentig aan de gemeente Nijmegen laten weten te willen participeren in de Waalsprong-ontwikkeling. De gemeente kiest er echter voor alleen met grote ontwikkelaars in zee te gaan in verband met het risicoprofiel van de locatie. Voorjaar 2000 is de gemeente Nijmegen in overleg met de OBAC om de gronden over te dragen in ruil voor een bouwclaim van 1 000 woningen in de Waalsprong. De GEM-partners zijn hier niet gelukkig mee. Als compensatie krijgen zij op hun beurt weer een bouwclaim buiten het gebied toegewezen.

Bron: Needham, D.B. e.a., Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000.

Effecten op locatiekwaliteit

Berenschot geeft geen inzicht in de te verwachten effecten van het gekozen uitvoeringsmodel op de programmatische kwaliteit. Dit is juist de centrale vraagstelling van het onderzoek van Needham c.s. (2000). Het onderhandelingsmodel blijkt inderdaad (ruimtelijke) effecten op de Vinex-locaties te hebben. Deze effecten verspreiden zich bovendien naar andere gebieden. Voor de bestudeerde locaties Leidsche Rijn en Waalsprong worden deze effecten gesignaleerd¹:

- Doordat gemeenten zo snel mogelijk en voor een lange duur overeenkomsten sluiten met woningbouwontwikkelaars, zit er weinig flexibiliteit in de afspraken. Het is voor iedereen moeilijk om de plannen aan te passen aan veranderingen in de woningmarkt.
- Doordat gemeenten slechts met enkele grote projectontwikkelaars bouwafspraken maken, kan de stedenbouwkundige variëteit afnemen, gezien het belang dat de grote projectontwikkelaars hebben bij grote bouwstromen en bouwseries.
- De kleine(re) (veelal plaatselijke) projectontwikkelaars worden uitgesloten. Deze hadden wellicht meer variëteit in de inrichting kunnen inbrengen.
- Gemeenten willen in het begin niet te hard over kwaliteit onderhandelen met marktpartijen. Achteraf blijkt dat er meer onderhandelingsruimte was vanwege de gunstige economische ontwikkelingen.
- De sociale woningbouw komt onder druk te staan. Er is weliswaar ruimte voor sociale woningbouw (maximaal 30%), maar het vroegtijdig verzekeren hiervan stond op gespannen voet met de praktijk van het snel ondertekenen van overeenkomsten met grote ontwikkelaars. Voor zover sociale woningen worden gebouwd is dit vooral te danken aan de inzet van de betrokken gemeenten die in de tweede fase soms geforceerd ruimte hebben gecreëerd voor de corporaties.
- Bij de besluitvorming in de eerste fase zijn noch projectontwikkelaars noch vertegenwoordigers van de woonconsument betrokken. Dit heeft tot gevolg dat de aansluiting op de wensen van woonconsumenten niet in alle opzichten (bijvoorbeeld betreffende de locatie) is gegarandeerd. Overigens vinden parallel aan de processen van «het onderhandelingsmodel» wel informele gesprekken met projectontwikkelaars plaats.
- Ook in de tweede fase van de besluitvorming is de consument als partij afwezig. De woonwensen worden niet expliciet meegewogen. Ze komen indirect aan de orde via de particuliere ontwikkelaars, die voor «de markt» bouwen, maar zij willen niet noodzakelijkerwijze voor alle geleidingen in de markt bouwen, en met alle wensen rekening houden.

¹ Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000, p. 56.

- Voorzieningen, infrastructuur en openbaar vervoer zijn niet altijd op tijd. De tijdsdruk bij de woningbouw, gecombineerd met minder harde en minder tot spoed aanzettende afspraken over financiering van infrastructuur, leidt ertoe dat bepaalde sociale en commerciële voorzieningen, zoals winkels en scholen, iets naijlen op de realisatie van de woningen, en dat woonwijken tot stand komen voordat de infrastructuur gereed is en/of de openbaar vervoervoorzieningen operationeel zijn. Om deze effecten op te vangen wordt op beide locaties gewerkt met tijdelijke voorzieningen.

De effecten beperken zich niet tot de bestudeerde locaties. Ook in andere gevallen zijn in de eerste onderhandelingsronde woningbouw-contingenten toegewezen aan de meer perifere gemeenten om hun medewerking te winnen. Deze gemeenten zijn er blij mee, de centrale gemeenten niet, aangezien deze contingenten een extra concurrentie betekenen voor de eigen Vinex-locatie. Het rijk heeft derhalve gehandeld tegen het eigen bundelingsbeleid in, en achteraf moet worden geconstateerd dat dit voor niets is geweest, aangezien van de regiovorming weinig is terecht gekomen.

Ook gedurende de tweede ronde zijn toezeggingen gedaan die tegen het bundelingsbeleid ingaan. In dit geval gaat het om toezegging van bouwclaims aan projectontwikkelaars die grondposities hadden ingenomen. Deze toezeggingen om hun medewerking te verkrijgen leggen nu al een claim op de ontwikkeling van de woningbouw in de toekomst.

5.4. Bevindingen

1. Het is positief dat de rijksoverheid zich voor de opgaven in het bestaande stedelijke gebied heeft gepositioneerd als investeringspartner, stimulator en dienstverlener aan gemeenten. De uitvoering van deze taakopvatting is echter bescheidener geweest dan gerechtvaardigd zou zijn in relatie tot de Vinex-ambities voor het bestaand stedelijk gebied.

De Vinex suggereerde een omslag in de aandacht van uitleg naar versterking, vernieuwing en herstructurering van c.q. in bestaand stedelijk gebied. Ook de nadruk op de kwaliteit van de openbare ruimte paste hierbij. De feitelijke veranderingen op dit vlak onttrekken zich echter grotendeels aan het schaalniveau en de eigen invalshoek van de nationale ruimtelijke ordening. Het primaat ligt hier bij de gemeenten. Het specifieke DALO-veranderingsperspectief voor de openbare ruimte blijkt hen niet erg aan te spreken. Meer houvast vinden zij bij thema's als stedelijke knooppunten en sleutelprojecten, die ook zijn gericht op versterking van de steden, maar dan vanuit een ander, meestal economisch oogpunt (zie Hoofdstuk 4). Hier wordt vernieuwing van de stad gekoppeld aan aanzienlijke investeringen, waarin het rijk vaak als (investerings)partner meedoet. Sleutel- en strategische projecten, in veel gevallen op stationslocaties, kunnen worden gezien als geslaagde uitwerkingen van de middelpuntzoekende oriëntatie van het verstedelijkingsbeleid. Zorg voor de openbare ruimte is dan niet per definitie aan de orde, maar wordt door de gemeenten wel vaak ingevuld. Daarnaast heeft de rijksoverheid een nuttige en door de gemeenten gewaardeerde functie vervuld als stimulator en serviceverlener, met voorbeeldplannen en andere voorzieningen.

2. Het Vinex-beleid is onevenwichtig in de wijze waarop de locatiecriteria voor wonen en werken zijn uitgewerkt. Hierdoor zijn de ABC-benadering voor bedrijven en voorzieningen, en de aanwijzing van woningbouwlocaties, onvergelijkbaar.

Wonen en werken zijn de twee grote ruimtevragende functies en daarmee de grote opgaven in het verstedelijkingsbeleid. De Vinex-locatiecriteria gelden voor beide, terwijl de regering ook op beide terreinen een gedragsverandering (mobiliteitsreductie) wilde bewerkstelligen. Toch zijn de twee volledig onvergelijkbaar uitgewerkt, zodat er geen sprake is van integraliteit in het verstedelijkingsbeleid. Voor de woonfunctie is het beleid vrijwel volledig gericht op het aanwijzen van gewenste locaties en het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor hun ontwikkeling. Een vergelijkbare inzet ontbreekt nagenoeg voor de werkfunctie; het ABC-locatiebeleid richt zich niet op het creëren van de juiste locaties, maar op de gedragsbeïnvloeding van individuele bedrijven. De aansluiting van het ABC-beleid op de keuzen voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen is zwak. Dit alles wekt de indruk dat de werklocaties een soort sluitpost in de ruimtelijke ordening zijn. Ook in de kwaliteitsdiscussie wordt onderschat welke impact de kwaliteiten van bedrijventerreinen en kantorenlocaties hebben op het totaalbeeld van de Vinex-wijk. Overigens bevat de Vinac een gedeeltelijke correctie van deze onevenwichtigheid door meer aandacht te besteden aan het zoeken naar aanvullende werklocaties.

3. Het doel van het ABC-locatiebeleid is nog altijd onomstreden, maar in de uitwerking heeft het gekozen model te weinig onderscheidend vermogen en overtuigingskracht. De basisgedachte is eenvoudig en aansprekend («het juiste bedrijf op de juiste plek») maar het heeft geleid tot een complex en bewerkelijk model met een betrekkelijk schraal instrumentarium. De aantrekkelijkheid ervan voor lokale en private partijen is beperkt. Het beleid kent geen positieve stimulansen voor gemeenten om de nog aanwezige capaciteit voor bedrijvenlocaties in hun bestemmingsplannen naar het ABC-beleid te richten.

De intentie van het ABC-beleid (een bijdrage aan mobiliteitsgeleiding via beïnvloeding van het vestigingsgedrag van individuele bedrijven en voorzieningen, «het juiste bedrijf op de juiste plek») wordt breed gedeeld. De ambitie is hoog en het theoretisch concept oogst bewondering. De basisgedachte heeft met andere woorden communicatieve kracht. De sturingskracht is echter gering, terwijl juist gedragsregulering heldere termen en een stevig aangezette uitvoeringsstrategie vereist.

Het ABC-beleid is zeer gedetailleerd uitgewerkt, maar de detaillering biedt geen helderheid over het cruciale punt van de juiste match tussen locatie en bedrijf. De locatietypering (bereikbaarheidsprofielen) is scherp gedefinieerd, maar de bedrijfstypering (mobiliteitsprofielen) vertoont een grote bandbreedte. De verregaande detaillering biedt derhalve slechts een schijn duidelijkheid. Vooral voor B-locaties wreekt zich dat: er zijn B-locaties van zo uiteenlopende kwaliteit dat deze aanduiding (en daarmee ook de ABC-systematiek als geheel) te vaag is om veel zeggingskracht te hebben of houvast te bieden. Gewerkt wordt langs de gebruikelijke doorwerkingslijnen. Positieve impulsen ontbreken. Belangrijke doelgroepen, gemeenten en

bedrijven, ervaren het beleid als «ingehend» tegen de eigen economische belangen. Het verliest bij deze groepen goodwill door de koppeling aan het parkeerbeleid. Gemeenten kunnen vaak op basis van bestaande bestemmingsplannen nog over een aanzienlijke capaciteit voor bedrijventerreinen beschikken waarvoor de ABC-criteria niet gelden. Zij staan hierbij in hun recht, gezien de WRO, maar ook gelet op het rijksbeleid gericht op decentralisatie van bevoegdheden. Intussen belemmert deze «pijplijncapaciteit» in oude bestemmingsplannen wel de doorwerking van nieuwe thema's uit het rijksbeleid. De rijksoverheid heeft niet voldoende duidelijk gemaakt welke middelen zij, naast handhaving door de Inspecties Ruimtelijke Ordening, in wilde en kon zetten om het ABC-locatiebeleid door te laten werken. Successen heeft het beleid vooral daar waar bedrijven zelf reeds geneigd zijn een verwante afweging te maken. Hierbij biedt het rijksbeleid wellicht een extra stimulans. Het gaat vrijwel altijd om vestiging op overduidelijke A- of C-locaties.

4. Hoewel de kwantitatieve bouwopgave lijkt te worden gehaald, bestaat ernstige twijfel over de mate waarin per saldo de stedelijke bundeling («compacte stad») wordt versterkt. De rijksoverheid heeft provincies er onvoldoende toe kunnen bewegen om de pijplijncapaciteit in bestaande streekplannen meer te richten conform de Vinex-doelen. Zelf heeft de rijksoverheid ook weglekeffecten veroorzaakt, als prijs voor de door haar gewenste regiovorming. De vertraging in de uitvoering van de Vinex-opgave heeft in het begin tot een zekere coulantie van rijkswege geleid als het om deze weglekeffecten gaat.

Dat de Vinex-taakstelling – zowel kwantitatief als in de uitwerking van de aangewezen locaties – in alle provincies wordt gehaald is gezien de moeilijkheidsgraad van de opgave een prestatie. Hierop valt echter een schaduw doordat er buiten de stadsgewesten meer wordt gebouwd dan was beoogd, en ook in een grotere spreiding. Naar verwachting is in 2003 reeds 125% van de hele Vinex-taakstelling tot 2005 gerealiseerd en het einde van de bouwstroom is nog niet in zicht.

Het bundelingsbeleid wordt hiermee geschaad. Een belangrijke oorzaak is de hoeveelheid bestaande toezeggingen in bestaande streek- en (soms verouderde) bestemmingsplannen (de pijplijncapaciteit), waaruit lagere overheden kunnen putten voor andere dan Vinex-gerelateerde woningbouw. De rijksoverheid heeft de mogelijkheden overschat om deze capaciteit in de richting van het Vinex-beleid te corrigeren door middel van regulering (contingenten, contouren) of overtuiging. De toename van de financieringscapaciteit van consumenten was hier een extra complicerende factor.

Daarnaast heeft de rijksoverheid ook zelf bijgedragen aan weglekeffecten en verdunning, door woningbouwcontingenten toe te bedelen aan randgemeenten in ruil voor medewerking aan de regiovorming (die overigens is mislukt).

5. Een van de centrale doelen van het bundelingsbeleid, het versterken van het stedelijk draagvlak, is onvoldoende gedefinieerd. In hoeverre het doel naderbij komt, is nauwelijks onderzocht. Voor zover er wel indicaties bestaan, stemmen deze niet optimistisch.

In tegenstelling tot Vinex-doelen van vergelijkbaar gewicht, zoals

mobilitereductie en het restrictief beleid, is het begrip «stedelijk draagvlak» in de Vinex nauwelijks gedefinieerd, geoperationaliseerd en geëvalueerd. Het blijft hierdoor een te vrijblijvend begrip met weinig onderscheidend vermogen. Welke resultaten het beleid op dit punt boekt is lastig na te gaan. Afgaande op het wel beschikbare materiaal (*Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*) heeft zich in de Vinex-periode geen noemenswaardige versterking van het stedelijk draagvlak voorgedaan.

6. Gezien de hoge ambities inzake mobiliteitsreductie en de beperkte mogelijkheden daartoe, wekt het verbazing hoe weinig consequent de inspanningen voor een optimaal resultaat zijn geweest. In de praktijk ontbrak de doortastendheid die juist bij pogingen tot gedragsverandering onmisbaar is. Tegenstrijdigheden of inconsistenties binnen het eigen rijksbeleid – met name het ontbreken van een integrale aanpak van infrastructuur en woningbouw – zijn een serieuze faalfactor.

De keuze van het ministerie van V&W om, in tegenstelling tot het ministerie van VROM, te kiezen voor handhaving van de eigen MIT-systematiek boven afspraken over een lump-sum bedrag (op basis van de begrote kosten voor infrastructuur) in de Vinex-convenanten heeft ertoe bijgedragen dat ertussen de contractpartners geen commitment was ten aanzien van overeengekomen bedragen. Bij de uitwerking van de plannen voor infrastructuur zijn de begrote bedragen dan ook onvoldoende uitgangspunt geweest waardoor er een proces op gang is gekomen van oplopende kosten.

Reductie van de (auto)mobilitere, eveneens een centraal doel van het bundelingsbeleid, wordt nog steeds breed onderschreven. Vooraf was bekend dat ruimtelijk beleid niet meer dan een betrekkelijk bescheiden bijdrage kon leveren aan de totale gewenste reductie. Nadat toch voor deze lijn was gekozen, had het voor de hand gelegen dat de inspanningen er vanaf het begin op waren gericht om dat wat mogelijk is ook optimaal te realiseren. Dit is echter niet overtuigend het geval geweest. Dat het rijksbeleid in zichzelf verdeeld was, is hieraan mede debet geweest. De aanleg van (OV)-infrastructuur, een onmisbaar middel om de gewenste gedragsverandering te stimuleren, volgt een andere systematiek dan die van een woonwijk (exploitatie in relatie tot dichtheden, voorbereidingstermijn, «tijdigheids»-norm). Ook de stelselwijziging in het openbaar vervoer (meer marktwerking) stond niet in het kader van een integrale benadering.

De betrokken geledingen van de rijksoverheid zijn er niet in geslaagd hun normen en werkwijzen zodanig af te stemmen dat het openbaar vervoer de autogewenning vóór kon blijven. Blijkens de feitelijke mobiliteitscijfer is het reductiedoel op Vinex-locaties niet gehaald, integendeel.

7. Dat de rijksoverheid erin is geslaagd de vaak complexe en dure voorkeurslocaties voor verstedelijking overeind te houden is een bijzondere prestatie. Toch is het twijfelachtig of de beoogde hechting aan de bestaande stad hiermee is verwezenlijkt. De nieuwe wijken liggen nabij de stad maar goede bereikbaarheid door openbaar vervoersverbindingen is niet altijd op tijd geregeld. De locaties lijken zich eerder af te

keren van de stad, dan dat zij vanzelfsprekende bindingen met de stad ontwikkelen.

Door vast te houden aan de voorkeurslocaties is de rijksoverheid erin geslaagd om vaak complexe en dure locaties open te leggen voor verstedelijking.

In de verdere uitwerking is echter vooral gelet op het criterium nabijheid en minder op bereikbaarheid; kennelijk in de veronderstelling dat wat nabij is, ook wel bereikbaar zal zijn. Dit is juist op de gekozen locaties niet zonder meer het geval. De gemiddelde Vinex-wijk ligt geïsoleerd achter bundels van infrastructuur die slechts te overbruggen zijn ten koste van forse investeringen in ontsluitende (OV)infrastructuur. In de praktijk is het slechten van deze barrières niet of minimaal bij de investerings- en ontwerpogave betrokken; de uitleglocatie wordt in sterke mate als losse entiteit ontworpen. De ruimtelijke, functionele en psychologische hechting aan de stad wordt niet overtuigend waargemaakt. De bijdrage aan het stedelijk draagvlak is onzeker, en gebrekkige bereikbaarheid komt ook de mobiliteitsdoelen niet ten goede.

8. De rijksoverheid heeft terecht het belang van ruimtelijke kwaliteit benadrukt, maar daarbij verzuimd het kwaliteitsbegrip op locatieniveau helder en inzichtelijk te omschrijven. Het kwaliteitsbegrip wordt hierdoor vrijblijvend en zelfs vogelvrij. Doordat het rijk geen eigen beeld van kwaliteit heeft neergezet, kan iedereen vanuit de eigen perceptie reageren op de kwaliteitsdiscussie. Hierdoor is het in het gekozen uitvoeringsmodel met vele partijen niet meteen helder wie op welke kwaliteitsaspecten kan worden aangesproken.

De Vinex bevat een diffuus kwaliteitsbeeld, opgebouwd uit over de pkb verspreide, niet altijd even goed geëxpliciteerde criteria. Juist omdat kwaliteit nooit volledig in sluitende, exacte criteria is te vangen en de verwoording van culturele kwaliteitsambities dus altijd een zeker tentatief karakter behoudt, moeten aan de formulering hoge eisen van helderheid en scherpzinnigheid worden gesteld. Alleen dan kan de rijksoverheid duidelijk maken wat haar eigen richtinggevende perceptie voor de kwaliteitsdiscussie is.

Aan die eisen voldoet de Vinex niet. Het kwaliteitsbeeld is fragmentarisch en objectieve beleidsgerelateerde criteria ontbreken. Van uitgesprokener aanduidingen van de kwaliteitsambities (zoals in *Kwaliteit op locatie*) is de status onduidelijk. Al met al nodigt dit uit tot een vrijblijvend gebruik van het kwaliteitsbegrip. Bij gebrek aan een gezaghebbend kwaliteitsbegrip kan vrijwel alles kwaliteit heten of als kwaliteitsarm worden gehegeld. Iedereen, de protagonist van de Vinex-woningbouw evenzeer als de criticus, kan het op zijn eigen wijze gebruiken zonder dat de overheid een referentie biedt. Kwaliteit dreigt een containerbegrip te worden. Dit bemoeilijkt de beoordeling van het beleid.

Het onderhandelingsmodel dat gekozen is voor de uitvoering van het Vinex-beleid, en waarin meerdere publieke en private partijen in diagonale afstemming zijn verbonden, maakt het daarnaast moeilijk om eventuele kritiek trefzeker te adresseren. Is het rijk verantwoordelijk, de gemeente, de belegger, de projectontwikkelaar, de consument met zijn woonwensen, «het model»?

9. **De kwaliteiten van de Vinex-wijken en Vinex-woningen zijn omstreden. De kwaliteit van deze buitenwijken is niet onder-**

maats, maar de geambieerde meerwaarde is niet gerealiseerd. Een aantal locaties laat zien dat veel mogelijk is (bijvoorbeeld Brandevoort, Haverleij, IJburg, Stad van de Zon, Vathorst), maar op veel andere locaties zijn te veel kansen onbenut gelaten. Door de eenzijdigheid van de typologie van de wijken en woningen zijn met name de gebruikswaarde en de toekomstwaarde aan twijfel onderhevig.

Hoe diffuus het Vinex-kwaliteitsbegrip in zijn totaliteit ook is, een aantal kwaliteitsaspecten laat zich betrekkelijk goed objectiveren. De parlementaire werkgroep acht met name de gebruiks- en toekomstwaarde van belang. Deze kunnen onder meer worden gerelateerd aan respectievelijk de minimumeisen in het Bouwbesluit en prognoses van demografische ontwikkelingen.

In te veel gevallen stijgt de woningkwaliteit niet of te weinig uit boven het absolute minimum van het Bouwbesluit. Veel woningen sluiten in woongerief, typologie, diversiteit en veranderbaarheid onvoldoende aan op de huidige vraag. Demografische, economische en culturele ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat mensen andere eisen stellen aan woningen en aan de woonomgeving. De variatie in de woningbouw is op veel locaties smal en lijkt niet aan te sluiten op de variatie in de woonwensen. Het gaat hierbij om zaken als de gezinswoning als zeer dominant (80%) woningtype, weinig variatie in de indeling en weinig woonmilieudifferentiatie. Afwijkende woningtypen die toch een grote doelgroep zouden kunnen aanspreken (door geschiktheid voor ouderen of thuiswerkers) komen slechts in zeer kleine aantallen voor en zullen meestal pas in een late fase worden gebouwd.

Ook het programma op wijkniveau (inclusief voorzieningen en ruimte voor toekomstige dynamiek) is dun te noemen. Soms is dit verdeigbaar vanuit het compacte-stadmodel (draagvlakversterking van de bestaande stad) maar het is problematisch voor geïsoleerd gelegen wijken. Het is daarnaast de vraag of de gemiddelde Vinex-wijk een voldoende omvang heeft om min of meer zelfstandig een behoorlijk voorzieningenniveau te bieden. Een bijzondere voorziening, het openbaar vervoer, kwam hiervoor reeds aan de orde.

De huidige geringe variatie is tevens een risico voor de toekomstwaarde en levensloopbestendigheid. Waar nu al twijfel bestaat over de aansluiting van het aanbod op de vraag, is dat zeker het geval voor de toekomstige behoefte. Onder meer vergrijzing en immigratie zullen de bevolkingssamenstelling ingrijpend wijzigen. Betwijfeld wordt of er voldoende flexibiliteit in de Vinex-wijken en woningen zit om deze te laten meeveranderen met de levensloop van de bewoners. In veel gevallen zijn zowel de woningen als de wijken verregaand gefixeerd en kennen weinig overruimte. De functionele duurzaamheid is derhalve niet altijd overtuigend. Ook de winst van de huidige economische voorspoed komt maar zeer ten dele ten goede aan de kwaliteit van het plangebied.

10. De rijksoverheid is er met het Vinex-model in geslaagd om gemeenten en private partijen volledig verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van een gewaagde en zeer omvangrijke opgave. De prijs hiervoor is een juridisch complex met weinig flexibiliteit. Het model is niet in staat om zich alert aan te passen aan veranderende omstandigheden; zelfs op zichzelf gunstige ontwikkelingen zijn hierdoor problematisch. Een belangrijke vooronderstelling, regiovorming, bleek onjuist. In

de uitvoeringspraktijk is het accent verschoven van een streven naar risicoreductie naar winstmaximalisatie. Het verdient aanbeveling bij het voeren van (verstedelijkings-)beleid het maken van afspraken die zo gedetailleerd de randvoorwaarden voor een zo lange periode fixeren te vermijden. Zorg voor een mate van flexibiliteit die past bij planning onder onzekere omstandigheden.

De uitvoering van een zo grote woningbouwopgave met een zo kleine rijksbemoeyenis betekent een omwenteling in de geschiedenis van de Nederlandse volkshuisvesting. De verstedelijkingsopgave wordt zoals beoogd grotendeels via de markt en onder lokale regie uitgevoerd. In die zin is Vinex een historische operatie. Met deze innovatieve benadering heeft de rijksoverheid een aanzienlijk ruimtelijke-orderingsrisico genomen, ook al vanwege de gewaagde vooronderstellingen (marktsituatie, regiovorming, medewerking van alle partijen in een juridisch dichtgespijkerd stramien).

Het rijk heeft de uitvoeringsonzekerheden met succes op de lokale en private partijen overgedragen en daarbij strakke voorwaarden gesteld (programmatische invulling op hoofdlijnen, tijdsdruk). Deze partijen hebben zich daarna elk ingespannen om hun risico te reduceren.

Marktpartijen deden dit door grondposities in te nemen en de bouw verregaand te standaardiseren (typologisch en technisch); gemeenten door zaken te doen met een beperkt aantal grote ontwikkelaars. Binnen de beperkte mogelijkheden probeerde iedere partij voordeel te behalen in de bouwkolom. Alle partijen, zowel publieke als private, streven er bijvoorbeeld naar de grond zo lang mogelijk in hun bezit te houden. Het complexe model kwam verder onder druk te staan toen de condities zich wijzigden. De regiovorming ging niet door, waardoor de bodem wegviel onder het doel een evenwicht op de woningmarkt te bewerkstelligen «op de schaal van het stadsgewest». De economie maakte een spectaculaire omslag, met een paradoxaal effect. Het wekte vertrouwen en werkte als een smeermiddel voor onderhandelingen. Tegelijkertijd riep het onzekerheid op over de aantrekkelijkheid van de Vinex-woningen in een *booming* woningmarkt met hogere woonwensen. De complexiteit van het model maakte het vrijwel onmogelijk om de Vinex-uitvoering alert en soepel aan te passen. Ook op andere momenten blijkt het onderhandelingsmodel niet in staat om zich soepel aan te passen. Gebleken is bijvoorbeeld dat er in bestaand stedelijk gebied meer kan worden gebouwd dan bij de opstelling van de Vinex werd verwacht. Dit is toe te juichen gezien het bundelingstreven en de daarbij gehanteerde criteria. Het betekent echter wel een extra concurrentie voor de uitleglocaties – en dit blijkt een lastig op te lossen probleem. Het Vinex-model ontbeert de flexibiliteit en de correctiemechanismen om in te spelen op een dergelijke, in zichzelf gunstige ontwikkeling.

11. De uitvoering van de Vinex-opgave wordt bepaald door de gemeenten en de ontwikkelende marktpartijen samen. De vraagzijde van de markt (de bewoner, de burger, de consument in alle lagen van de bevolking) als medebepalende factor voor wat er gebouwd gaat worden is in veel gevallen onvoldoende. Dit heeft tot gevolg dat de grote variëteit aan woonwensen die binnen alle geledingen van de vragersmarkt te identificeren zijn, geen directe rol speelt bij de totstandkoming van de Vinex-opgave. In de praktijk lijkt het er op neer te komen dat sociale woningbouw in de fasering naar achteren wordt

geschoven en mogelijkwijze onder druk komt te staan. Deze ongelijkwaardigheid tussen vraag en aanbod is strijdig met de uitgangspunten van het volkshuisvestingsbeleid volgens de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Het marktbegrip rond de Vinex-opgave is «onvolkomen». De uitvoering wordt bepaald door de aanbodpartijen op de markt, samen met de gemeenten. Weliswaar zijn de vroegere institutionele partijen (zoals woningbouwverenigingen) grotendeels ingewisseld voor commerciële partijen (projectontwikkelaars, aannemers) maar hiermee is nog geen echte concurrentie «op» de markt gegarandeerd. De gekozen werkwijze leidt tot een strijd «om» de markt, met de grondpositie als sleutel. Nadat de posities zijn verdeeld, blijft de strijd «op» de markt, om de gunst van de consument, achterwege. De consument is letterlijk de laatste post in een lang traject dat door anderen wordt bestuurd en waarin anderen de producten bepalen.

Voor de consument doet zich dus geen mogelijkheid voor om in grote vrijheid de meest gewenste leverancier en het meest gewenste product te kiezen. Andere mogelijkheden om aan het beschikbare aanbod te ontkomen, zoals de keuze voor een andere aanbieder of particulier opdrachtgeverschap, zijn zeldzaam. Des is des te bezwaarlijker omdat er in de Vinex-uitvoering, zoals gezegd, een verregaande reductie van de variëteit is opgetreden.

6. LANDELIJK GEBIED

6.1. Inleiding

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft er een min of meer stilzwijgende taakverdeling bestaan in het ruimtelijke beleid van de rijksoverheid voor stad en land. Formeel bestrijkt de ruimtelijke ordening het gehele land; feitelijk is ze vooral stedelijk georiënteerd terwijl het landbouwministerie het beleid voor het landelijk gebied domineert. De impliciete taakverdeling, een bondgenootschap op basis van non-interventie, was in beider voordeel aangezien de belangen goeddeels parallel liepen.

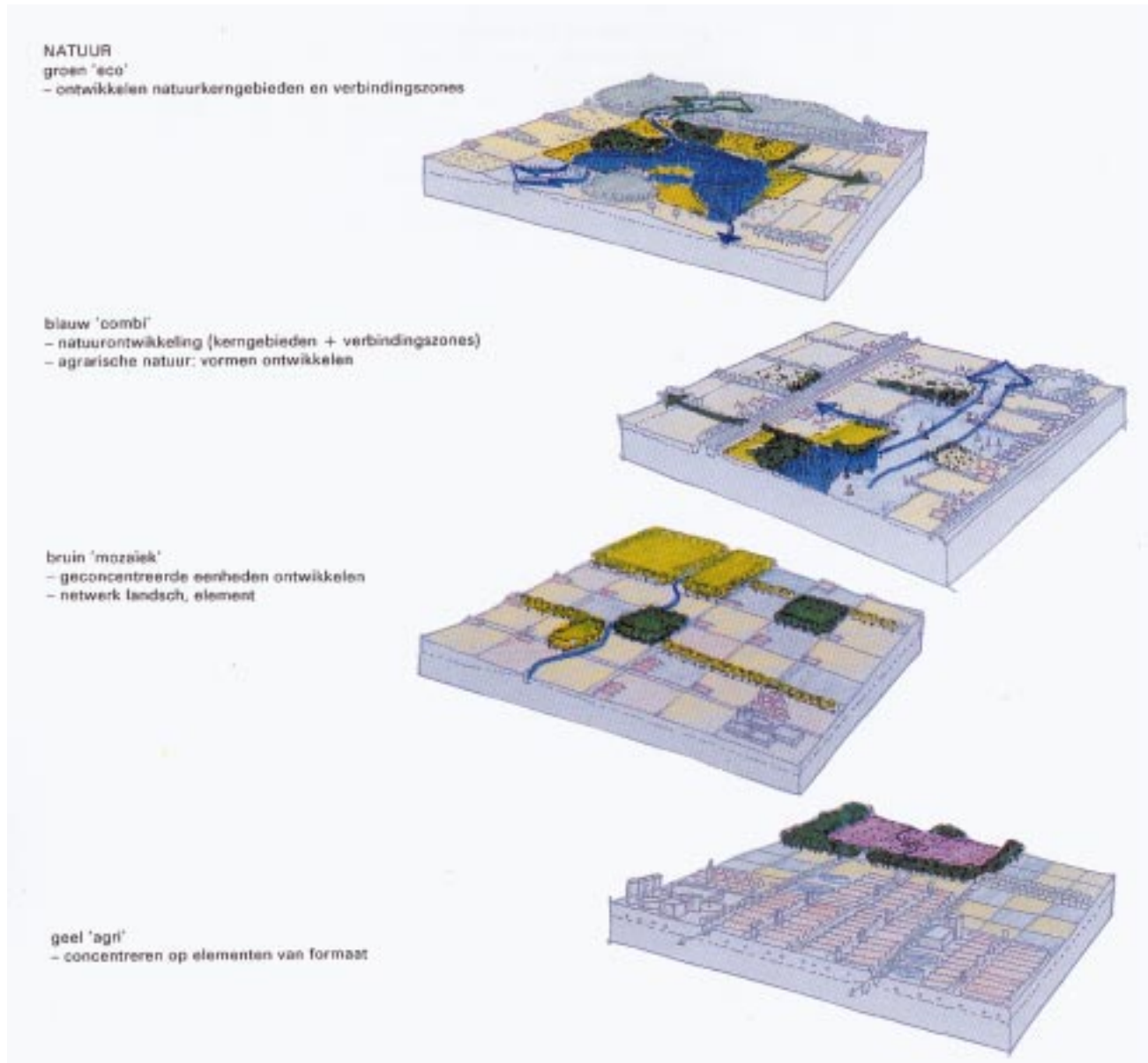
Deze situatie maakte echter de status van eigen visies op het landelijk gebied vanuit de ruimtelijke-ordeningshoek (de RPD) problematisch. VROM en LNV hanteerden elk eigen beleid met eigen categorieën, gebiedsindelingen en middelen. Deze werden over en weer formeel erkend maar tot intensief benutten van en voortbouwen op elkaars inspanningen kwam het nauwelijks. Een van de factoren hierbij was dat de visies vanuit de ruimtelijke ordening zich vaak richtten op niet-agrarische waarden in het landelijk gebied, zoals natuur, ecologie en landschap. De landbouwsector en het betrokken ministerie hebben, aldus de WRR, een dergelijke bemoeienis nooit van harte geaccepteerd.¹

Het Vinex-beleid voor het landelijk gebied kan worden beschouwd als een nieuwe poging van de RPD om tot een integrale afstemming in het landelijk gebied te komen, net als het eerdere zoneringsbeleid. Het nieuwe koersenmodel, dat ten behoeve van de Vinex in korte tijd werd ontworpen en uitgewerkt, bracht doelstellingen op het gebied van ruimte, milieu en water in verband met de ontwikkelingsmogelijkheden van de traditionele functies van het landelijk gebied: landbouw, natuur, recreatie. Dat gebeurt door het volledige landelijke gebied in te delen in vier «koerskleuren» met elk een eigen beleidsstrategie. De indeling is theoretisch gefundeerd op watersystemen van diep grondwater.

Doordat het koersenmodel uitgaat van hydrologische en landschappelijke kenmerken, vloeien de koersen meestal logisch voort uit de feitelijke situatie. Dat is opmerkelijk voor een beleid dat bedoeld is ontwikkelingsgericht te zijn. Het koersenmodel gaat niet uit van de maatschappelijke en ruimtelijk-economische doelen die in de uitgangspunten van de Vinex doorklinken, zoals de nadruk op verbetering van de internationale concurrentiepositie of het appel aan marktwerking. Processen van intensivering en extensivering in de landbouw weerspiegelen zich wel in de betekenis van de koerskleuren, maar deze zijn toegedeeld op basis van gebiedskwaliteiten, niet van een visie op de toekomstige agrarische ruimtebehoefte of op de economische ontwikkelingskansen van de landbouw. Een taakstelling of ontwikkelingsstrategie voor nieuwe natuur ontbreekt; natuurontwikkeling is in Vinex primair bedoeld als tegenwicht tegen verstedelijkingsdruk in restrictieve gebieden.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de Regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998, p. 48. De WRR voegt toe dat dit zelfs in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) terug te vinden is.

6.1. De vier koersen in 3D



Bron: VROM/RPD

De 27 HAV-gebieden (Handhaving, Aanpassing, Vernieuwing) zijn gebiedsgerichte verbijzonderingen van het koersenbeleid. Als toetssteen voor de koersen en als uitwerkingskader lanceerde de RPD de Actie Proefgebieden. Ook kreeg de koersenbenadering een plek in het programma van de Voorbeeldplannen Dagelijkse Leefomgeving.

6.2. Betekenis koerskleuren

Koers	Richtinggevende factor	Ontwikkelingsbeeld
GROEN	Ecologische kwaliteiten	Ontwikkeling natuurlijke ecosystemen en herstel ecologische relaties
GEEL	Agrarische productiefuncties, geconcentreerd in regionale complexen	Optimale ontwikkeling agrarische productierichtingen, in verband met concentratie van kennis, kapitaal en afzetstructuur. B.v. (glas)tuinbouw, boomkwekerij, bloembollen, intensieve veehouderij
BLAUW	Specifieke regionale kwaliteiten	Nadruk op economisch interessante combinaties van agrarische productie met bepaalde vormen van recreatie en toerisme, natuurbeheer, bosbouw, landschapsbeheer en watervoorziening (verbrede plattelandontwikkeling)
BRUIN	Mozaïekpatroon van landbouw en andere functies	Optimale ontwikkeling van grondgebonden landbouw en andere functies in grotere eenheden, waarbij landbouw overheersend is

Tabel samengesteld uit: Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993, paragraaf 4.1

In de derde plaats kwam er een beleid voor de leefbaarheid van het platteland. Het is van toepassing op zes gebieden waar zich ernstige problemen op dit gebied voordoen, en is vooral sociaal-economisch gericht.

Tot slot is het ROM-gebiedenbeleid van belang. Hier wordt een geïntensifieerd beleid noodzakelijk geacht. De milieukwaliteit en de ruimtelijke ontwikkeling staan er als gevolg van hun onderlinge wisselwerking onder druk. Acht van de elf ROM-projecten spelen zich in het landelijk gebied af. De andere drie zijn de beide mainports en de Kanaalzone Terneuzen-Sas van Gent. Met name de voorgestelde, vernieuwende *aanpak* kenmerkt het ROM-gebiedenbeleid. Het ROM-beleid komt daarom uitvoerig in Hoofdstuk 8 aan de orde.

Terwijl deze vier beleidselementen hun plaats in de Vinex kregen, zocht ook LNV meer dan voorheen naar een integrale benadering. Van belang hierbij was een departementale herindeling in 1989, waarbij L&V LNV werd: het ministerie was nu verantwoordelijk voor zowel het landbouwbeleid als het natuurbeleid. Dit resulteerde in nieuw beleid voor behoud en ontwikkeling van natuur, bos en landschap in relatie tot de landbouw. Nota's als het *Natuurbeleidsplan* (1990) en de *Nota Landschap* (1992) wijzen op deze nieuwe oriëntatie. De relatie tussen de ruimtelijke ordening en de landbouwsector krijgt daarmee een andere lading, die ook na verschijnen van de Vinex volop in beweging blijft.

In dit hoofdstuk worden de Vinex-onderdelen behandeld: het koersenbeleid, de HAV-gebieden, en het leefbaarheidsbeleid. Waar nodig zullen ook de effecten van ander (LNV) beleid aan de orde komen.

Opgemerkt moet nog worden dat het volgen en evalueren van beleid voor het landelijk gebied een behoorlijk gepuzzel vereist. Het landelijk gebied is dik belegd met beleid, zij het niet overal even dik en zij het met uiteen-

lopend beleid. Er zijn plekken in Nederland die onder meer dan tien gebiedscategorieën vallen.¹

6.2. Ontwikkelingen en discussies

Productiegerichte land- en tuinbouw

De land- en tuinbouw in Nederland leefde in de jaren negentig tussen hoop en vrees. Als economische sector stond de land- en tuinbouw onder druk, vooral doordat beschermende mechanismen in het Europese beleid wegvielen, de milieu-eisen strenger werden en de internationale concurrentie zich verscherpte. Het gevolg was dat in de sectoren met weinig intensiveringsmogelijkheden (economisch of ruimtelijk) de marktkansen afnamen. In 1992 voorspelde de WRR in het advies *Grond voor keuzen* een dramatische afname van het areaal landbouwgrond binnen de (toen nog) Europese Gemeenschap. In alle scenario's noemde de WRR een afname van 40 miljoen hectare op een totaal van 127 miljoen reëel. Voor Nederland wees de Raad op een potentiële bedreiging voor de grondgebonden akkerbouw en op termijn gevaar voor de melkveehouderij, hoewel in mindere mate.² Het toekomstig grondgebruik in Nederland liep in de verschillende WRR-scenario's uiteen: van 600 duizend tot 2 miljoen hectare, waarbij in de laagste variant de helft van de agrarische grond voor bosbouw was bestemd. De hoogste variant kwam neer op een stabiele omvang. De vrijkomende landbouwgronden zongen enige tijd rond in de Nederlandse ruimtelijke ordening, die immers niet gewend is met ruimte-overschotten om te gaan. In 1999 bleek het tot op dat moment echter niet zo'n vaart te hebben gelopen: het agrarisch areaal is tussen 1990 en 1999 afgenomen van 2,01 naar 1,97 miljoen hectare, waarbij de bosbouw een verwaarloosbaar aandeel heeft.³

Ingrijpender is een aantal crises dat de agrarische sector in Europa kort na elkaar kreeg te verwerken. In Groot-Brittannië raakte het rundvlees in de ban vanwege BSE. In België woedde een korte maar hevige crisis als gevolg van dioxine in kippenvlees. In Nederland liet vooral de varkenspestepidemie van 1997 diepe sporen na. De varkensstapel viel tijdelijk terug van 14 miljoen tot 11,5 miljoen varkens.⁴ Dat aantal herstelde zich in een paar jaar tijd. Dat nam niet weg dat veterinaire maatregelen en de mestproblematiek tot een herstructurering van de intensieve veehouderij dwongen,⁵ die bij veel bedrijven tot sluiting zal leiden.

Markt- en beleidseisen leidden voor de productiegerichte land- en tuinbouw tot een aanhoudend proces van schaalvergroting en intensivering. Hoewel het agrarische oppervlak tussen 1990 en 1999 nagenoeg gelijk bleef, nam het aantal bedrijven af van bijna 125 duizend tot iets meer dan 100 duizend.⁶ Technologische innovaties leidden tot stijging van de productiviteit per hectare. Daarbij maakten steeds meer bedrijven gebruik van biologische productiemethoden. Biologische melkvee- en akkerbouwbedrijven blijken bovendien betere financiële resultaten te behalen dan de gangbare bedrijven.⁷ De Nederlandse melkveehouderij lijkt zijn positie in het internationale krachtenveld te kunnen handhaven, vooral in het noorden van het land waar de grond geschikt is en de ruimtelijke structuur veeteelt op grote schaal toelaat. De akkerbouw zal het vanwege de toenemende concurrentie moeilijker krijgen. Zeeland en Noord-Groningen combineren een onderdruksituatie met geschikte grond, maar elders zal de akkerbouw plaatsmaken voor andere agrarische sectoren of een multifunctionele ontwikkeling doormaken (in combinatie met andere agrarische sectoren of via verbredingsstrategieën).⁸

¹ Kaart Aantal gebiedscategorieën per HAV-gebied, stand 1995. Opgenomen in: Aarsen, L. van den, N. van der Windt en, M. Pleijte, *HAV op maat? Voortgang van beleidsontwikkeling in Handavings-, Aanpassings- en Vernieuwingsgebieden*. Wageningen: SC-DLO 1996, p. 30.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap* (Rapporten aan de Regering nr. 42). Den Haag: SDU 1992.

³ CBS, *Landbouwtellingen 1980–1999*. 1999.

⁴ CBS, *Landbouwtellingen 1980–1999*. 1999.

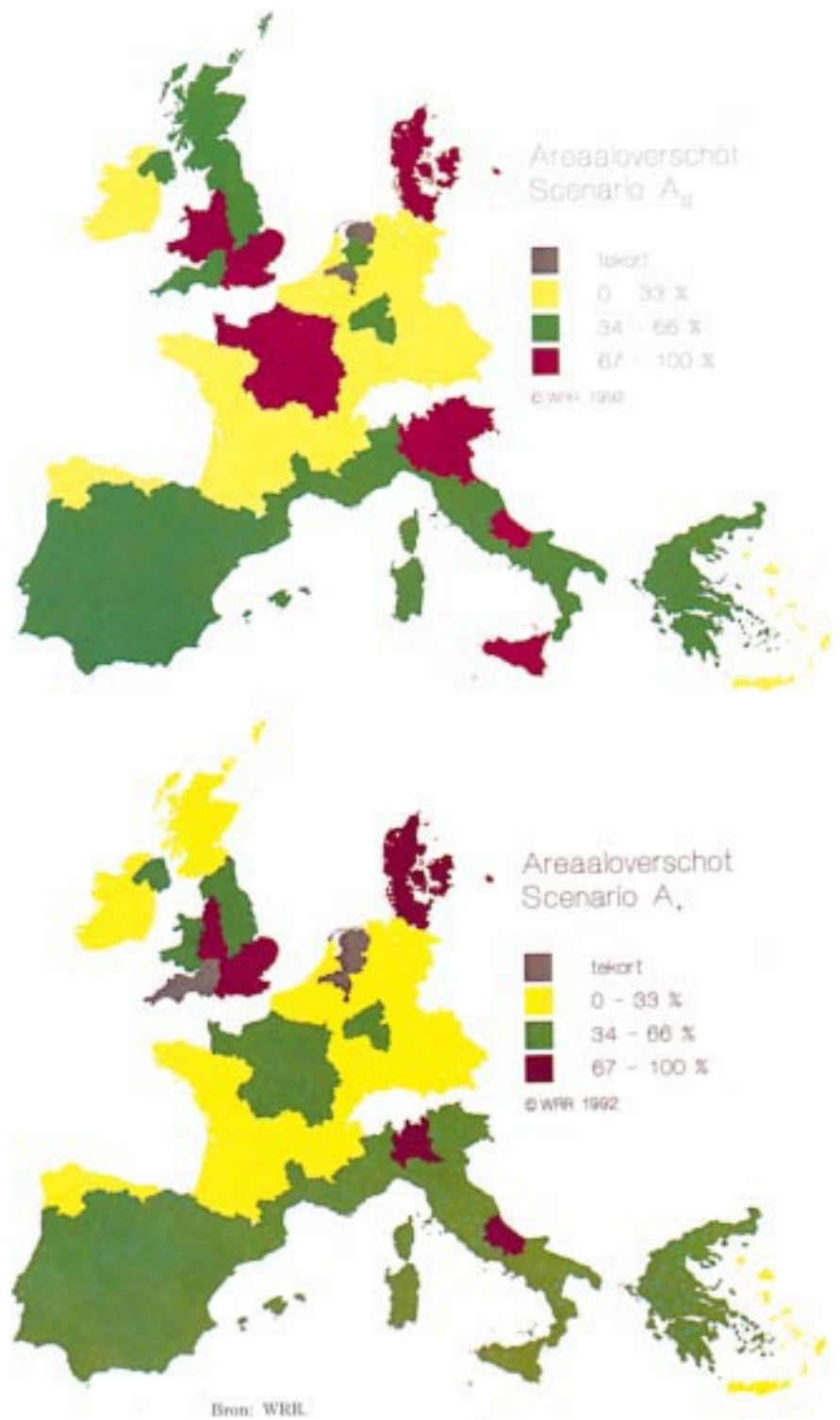
⁵ De herstructurering krijgt gestalte aan de hand van de reconstructiewet, die niet alleen op de varkenshouderij van toepassing is maar op alle vormen van intensieve veehouderij.

⁶ CBS, *Landbouwtellingen 1980–1999*. 1999. In 1950 waren er nog meer dan 400 duizend agrarische bedrijven.

⁷ LEI-DLO, *Agri-Monitor* (nieuwsbrief). April 1999.

⁸ TNO Inro, *De Nederlandse landbouw. Trends, ontwikkelingen en visies* (intern rapport). 2000.

6.3. Areaaloverschot landbouw



Bron: WRR, 1992



Grondgebonden landbouw, foto Henk Nieman

Belangrijke takken van de agrarische sector verliezen hun grondgebondenheid. Met name de intensieve veehouderij en de glastuinbouw zijn in hun vestigingsgedrag niet meer afhankelijk van de grondsoort en -kwaliteit. De landbouw in deze sectoren wordt kennisintensiever en gaat industriële trekken vertonen. De ruimtelijke spreiding is door het verleden bepaald, factoren als bereikbaarheid en ruimtelijke inpassing winnen aan belang ten opzichte van traditionele vestigingsfactoren als de nabijheid van de afzetkanalen. Omdat de agrarische sector is samengesteld uit een groot aantal relatief kleine bedrijven, vaak familiebedrijven, laat de sector zich echter niet gemakkelijk herstructureren. In het westen verdringt de stad op een aantal plaatsen de glastuinbouw, bijvoorbeeld op de Vinex-locatie Leidsche Rijn en in de nabije toekomst waarschijnlijk ook in het Westland, het grootste glastuinbouwcentrum van het land.¹ Alternatieve locaties worden gezocht (maar niet altijd gevonden) in de directe omgeving. Het SGR en de Vinex noemen de Hoeksche Waard en de Haarlemmermeer als uitbreidingslocaties voor de centra in het Westland, de B-driehoek (Bleiswijk, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs) en rond Aalsmeer. Sindsdien zijn ook plaatsen als Harmelen en de Zuidplaspolder bij Nieuwerkerk aan de IJssel in discussie of in discussie geweest. Verplaatsing over grotere afstand kan beleidsmatig gezien ook. Het SGR en de Vinex noemen uitbreiding van de tuinbouwcomplexen in Venlo, de Kop van Noord-Holland en Emmen; het SGR ook Breda-Made en Huissen-Bemmel. Vooral de noordelijke provincies zouden de tuinders met open armen ontvangen, vanwege de werkgelegenheidseffecten. In de Vinex zegt het rijk zich daarvoor in te willen spannen. Voor veel bedrijven uit het westen blijkt een verhuizing over zo'n afstand echter niet acceptabel.

Verbreiding in de landbouw

Met het verdwijnen van de economische noodzaak of de grondgebondenheid van delen van de agrarische sector, kwam ook de afgeleide functie als landschapsbeheerder in het geding. Lange tijd was dat een impliciete ruimtelijke functie van de landbouw. De meeste Nederlandse landschapspatronen hebben hun wortels in het ontginningspatroon en de

¹ *Het Integraal Ontwikkelingsplan voor het Westland* (1999) voorziet in afstoting van bijna een kwart van het glasareaal, om de eenzijdige economische structuur van het gebied te doorbreken en ruimte te geven voor woningbouw en recreatie.

agrarische geschiedenis sindsdien. Door de schaalvergroting in de landbouw en de bedrijfseconomische noodzaak om een hogere productie per vierkante meter te behalen zijn historisch bepaalde landschapselementen in veel gevallen bij ruilverkavelingen verloren gegaan of, waar ze behouden zijn gebleven, uitgegroeid tot een belemmering voor de agrarische bedrijfsvoering. Voor een deel nemen natuur- en landschapsorganisaties de functie van landschapsbeheerder over. Het aandeel grond in handen van organisaties als Staatsbosbeheer, de Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen groeit gestaag. Voor een ander deel gaat met name het ministerie van LNV op zoek naar alternatieve economische dragers, hetgeen onder meer uitmondt in het concept van de nieuwe buitenplaatsen in de *Visie Stadslandschappen* en later ook in de Actualisering van de Vinex. De landbouw blijft echter onmisbaar. Dat heeft tot gevolg dat de economische en de landschappelijke functie van de landbouw in delen van het landelijk gebied in een andere verhouding komen te staan. Met het uit de jaren zeventig stammende instrumentarium van de *Relatienota* verleent het rijk financiële vergoedingen aan agrariërs die natuur- en landschapswaarden in hun bedrijfsvoering opnemen.

Andere boeren proberen het hoofd boven water te houden door onuitsproken allianties met de stad aan te gaan. Het LEI onderscheidt vier soorten verbreding:¹ naast natuurbeheer en -productie zijn dat verwerking en huisverkoop (kaasmaken, vruchtensappen bereiden, enzovoort), agrotourisme (dag- en verblijfsrecreatie, caravanstalling, enzovoort) en zorgtaken (opvang van uiteenlopende groepen zoals kinderen, gehandicapten, verslaafden en delinquenten). In 1998 voerde 9% van de land- en tuinbouwbedrijven in Nederland een of meer verbredingsstrategieën, waarbij de eerstgenoemde drie categorieën aanmerkelijk meer voorkomen dan de laatste. Schattingen over het economische rendement van de verbreding lopen sterk uiteen: van 6% van het totale agrarisch inkomen met doorgroeikansen tot 10 à 15%,² tot slechts 0,4% volgens een onderzoek in de Achterhoek.³



Een vorm van verbreding: recreatie op de boerderij in de bossen rondom Wageningen, foto Henk Nieman

¹ Landbouw-Economisch Instituut, *Atlas ontwikkeling landbouw. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: VROM 1999, p. 18 en volgende.

² Ploeg, J.D. van der en R. van Broekhuizen, *Over de kwaliteit van plattelandontwikkeling. Opstellen over doeleinden, sociaal-economische impact en mechanismen*. Wageningen: Landbouw Universiteit 1997.

³ *Agrarisch Dagblad*, 17 februari 2000 (op basis van onderzoek van de LU Wageningen in opdracht van een aantal Rabobanken).

Het Vinex-beleid voor de leefbaarheid van het platteland, gericht op zes aandachtsgebieden, kreeg een integraal en grootschaliger vervolg met het beleid voor «plattelandsvernieuwing». In 1994 verscheen de plattelandsvernieuwing in het regeerakkoord: «Ten aanzien van het platteland wordt een actief vernieuwingsbeleid gevoerd waarin landbouw, natuurontwikkeling en toerisme in onderlinge samenhang en afstemming zich gezamenlijk ontwikkelen en moderniseren».¹ Het beleid krijgt in 1996 vorm door ondersteuning van een groot aantal projecten en de instelling van een centraal Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing (CP). Hierin zijn vier ministeries vertegenwoordigd (LNV, VROM, VWS en EZ) alsmede de provincies via het IPO en de gemeenten via de VNG. Het CP volgde het Coördinatiepunt Leefbaarheid Platteland op, dat naar aanleiding van de Vinex was opgericht door WVC en VROM. Kenmerkend is de bestuurlijk vernieuwende werkwijze: «De aanpak is gericht op het versterken van het zelforganiserend vermogen van de regio's door meer ruimte voor regionaal maatwerk, door aansluiting bij het elan van bewoners en gebruikers van het landelijk gebied en door het wegnemen van belemmeringen voor regionale initiatieven.»²

De plattelandsvernieuwing bouwt voort op eerdere initiatieven van regionaal participatief werken, onder meer in de Nadere Uitwerkingen en de ROM-projecten. Er verscheen een aantal publicaties, veelal «populaire uitgaven», met bloemlezingen van de lokale initiatieven. Zo gaf het Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing kort na elkaar twee brochures met voorbeeldprojecten uit³ en zijn in de *Atlas van het vernieuwend platteland* tweehonderd praktijkvoorbeelden van plattelandsvernieuwing te vinden.⁴

Natuur

In het ruimtelijke beleid voor de natuur ontwikkelde het concept van de ecologische hoofdstructuur (EHS) zich tot het leidende beginsel. De EHS is beleidsmatig vastgelegd in het *Natuurbeleidsplan* van het ministerie van LNV en heeft in het *Structuurschema Groene Ruimte* de pkb-status verworven. De kracht van het concept zit in de herkenbaarheid en, tot op zekere hoogte, in de eenvoud. De EHS gaat uit van de gedachte dat natuurgebieden onderling verbonden moeten zijn, om ecologische migratie en verspreiding mogelijk te maken. Veel leefgebieden zijn op zichzelf te klein of dreigen dat te worden. Dat gaat ten koste van de biodiversiteit en de vitaliteit van de natuur. De EHS geeft het beoogde ecologische netwerk weer: natuurkerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Het SGR geeft de EHS globaal weer, provincies zijn verantwoordelijk voor exacte begrenzingen. In 2018 moet het gehele netwerk, 730 000 hectare groot, zijn voltooid. Aan het beleid zijn uitvoeringsmaatregelen gekoppeld in de sfeer van grondaankopen, beheerregelingen en de landinrichting. Natuur- en landschapsorganisaties zijn belangrijke partners in de realisatie van de EHS.

De principiële boodschap van de EHS aan het regionale ruimtelijke beleid is helder. Binnen de EHS zijn geen nieuwe functies toegestaan die de ecologische kwaliteit kunnen aantasten. In concrete afwegingen blijkt die helderheid soms schijn. De aantasting van de ecologische kwaliteit door bijvoorbeeld recreatief of militair gebruik is niet altijd eenduidig vast te stellen. Toch biedt het concept voldoende houvast om door te werken naar lagere overheden: de EHS vindt zijn weg naar alle provinciale streekplannen. In de Vinex is het concept opvallend afwezig. In de Vinex staat de groene koers voor «natuur richtinggevend», maar de groene

¹ Kabinet-Kok, Regeerakkoord 1994 In: *Kabinet-Kok. Keuzen voor de toekomst*. Den Haag: SDU 1994, paragraaf 4d.

² ERM ETC, *Nieuwsgierig naar vernieuwing. Tussentijdse evaluatie beleidsthema plattelandsvernieuwing*. (In opdracht van Ministerie van VROM, Ministerie van LNV en Interprovinciaal Overleg). Utrecht/Leusden 1998.

³ Boer, A. de e.a., *Nieuwe kansen voor de regio en Samen werken in de regio. 15 voorbeeldprojecten Plattelandsvernieuwing*. Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing 1996 (deel I) en 1997 (deel II).

⁴ Broekhuizen, R. van e.a., *Atlas van het vernieuwend platteland*. 1997.

koers is deel van zijn eigen systematiek, met zijn eigen criteria voor koersbepaling en met de achtergrond van een zonering in plaats van de vorming van een netwerk. Een vergelijking tussen de EHS en de koersbepaling leert dat een groot deel van de EHS in groene en blauwe koersgebieden ligt en een klein deel in de gele en bruine gebieden.¹

De EHS boekt successen in de doorwerking naar de lagere overheidsniveaus en in een aantal concrete projecten. Zo doen het ecoduct en andere faunistische oversteekplaatsen hun intrede, op plekken waar de hoofdinfrastructuur dwars op een ecologische verbinding staat. Over het geheel genomen valt de uitvoering niettemin tegen.² De exacte begrenzing door de provincies loopt vanwege draagvlakproblemen vertraging op: deze had in januari 1998 voltooid moeten zijn maar is in januari 1999 nog maar voor 78% rond. De grondaankopen liggen in oppervlak gemeten op schema, maar de aankopen vormen niet de aaneengesloten gebieden die nodig zijn om de EHS te laten functioneren. Natuuren milieu-organisaties oefenden in de loop van de jaren negentig dan ook druk uit om meer te investeren in natuurontwikkeling. Onder aanvoering van de Vereniging Natuurmonumenten publiceerden zij in 1997 het boekwerk *Veters Los!*. Inhakend op de verdeling van de ICES-gelden voor economische structuurversterking droegen zij elf natuurprojecten voor, die tezamen een investering vergden van 8,8 miljard gulden. Het Wereld Natuur Fonds wilde twee keer zoveel natuur in Nederland, en gaf daar onder meer invulling aan met het plan *Groen Hart? Groene Metropool!*, samen met de ANWB. Ook groeide de belangstelling voor «natte natuur» en de mogelijkheden om deze, vooral in het rivierengebied, te combineren met waterstaatkundige ingrepen.

6.3. Evaluatie

6.3.1. Inleiding

Het evaluatieonderzoek van de RPD naar het beleid voor het landelijk gebied concentreert zich op het koersenbeleid. Dit moest tenslotte het Vinex-beleid voor het landelijk gebied dragen. De verschenen evaluatieonderzoeken zijn sterk gericht op doorwerkingsaspecten. Inhoudelijk is het beleid slechts in de marge geanalyseerd. Ook in deze rapportage staat daarom de doorwerking centraal: eerst van het koersen- en HAV-beleid, respectievelijk op interdepartementaal en provinciaal niveau, dan van het beleid voor plattelandsvernieuwing.

6.3.2. Koersen en HAV: interdepartementaal

Het koersenbeleid moest volgens de Vinex doorwerken in het *Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie* (het latere Structuurschema Groene Ruimte van LNV, waarbij de Beleidsnota Openluchtrecreatie als bouwsteen daarvoor afzonderlijk is geëvalueerd), het *Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening* (VROM-DGM), het *Structuurschema Elektriciteitsvoorziening* (EZ) en het *Structuurschema Militaire Terreinen* (Defensie). Deze doorwerking is al in 1993, nog voor de parlementaire vaststelling van het beleid, geëvalueerd door het ITS.³ In de ruim twee jaar tussen het verschijnen van Vinex deel 1 en de evaluatie werden al deze rijksnota's voorbereid of vastgesteld, reden waarom een evaluatie op die korte termijn al mogelijk was. De in de Vinex zelf genoemde nota's zijn alle bij de evaluatie betrokken, hoewel het in geval van de militaire terreinen om de *Evaluatienota Structuurschema Militaire Terreinen* ging. Daarnaast zijn enkele nota's geanalyseerd waar het koersenbeleid zijdelings bij betrokken was.

¹ Ministerie van LNV en Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 1 ontwerp-pkb*, TK 1992–1993, 22 880 nrs. 1–2, toelichting, p. 99.

² Nationaal Groenfonds en Bouwfonds Nederlandse Gemeenten, *Van confrontatie naar symbiose, vijf aanbevelingen voor een grotere samenhang tussen rood, groen en blauw*. Hoevelaken 1999.

³ Katteler, H. en M. Borghouts, *Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1993.

6.4 Ecologische Hoofdstructuur



Bron: LNV



Natuur in Drenthe, foto Henk Nieman

De evaluatiestudie stelt dat de doorwerking van het koersenbeleid «niet onverdeeld positief, maar evenmin onverdeeld negatief» is.¹ Slechts in een beperkt aantal sectornota's is het koersenbeleid een sturend mechanisme geweest. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de selectie van alternatieve locaties voor uit te plaatsen militaire terreinen, in de Evaluatienota van Defensie. Op het hoge schaalniveau bleek het koersenbeleid duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden voor inrichting als een militair oefenterrein. Daarvoor was wel een versimpeling van de koersaanduidingen nodig: gebieden met een bruine koers werden

¹ Katteler, H. en M. Borghouts, *Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1993, p. 79.

geschikt geacht voor nieuwe vestigingen; voor terreinen gelegen in groene-koersgebieden die aan uitbreiding of herinrichting toe waren werd uitplaatsing overwogen. Op inrichtingsniveau boden de koersen minder houvast. Defensie achtte de ecologische hoofdstructuur, vanwege de daaraan verbonden beperkingen, moeilijker hanteerbaar dan het koersenbeleid.

Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor bij de voorbereiding van het *Structuurschema Elektriciteitsvoorziening*, waarbij de koersen medebepalend moesten zijn voor de locatie van centrales en hoogspanningsleidingen. Hier leidde de koersenbenadering tot de stelregel dat nieuwe centrales en leidingen in gele en bruine gebieden wel mogelijk waren en in blauwe en groene gebieden niet. Hoewel zo'n vuistregel geen recht doet aan de meerdimensionale betekenis van de koersen, is het beleid vanwege die eenvoud bij EZ wel hanteerbaar geworden en geaccepteerd geraakt. Voor het *Beleidsplan Drink- en Industriewaterwinning* gold de groene koers weliswaar als richtinggevend, maar in de praktijk bleek de ecologische hoofdstructuur harder, duidelijker en daarom van meer betekenis.

Het belangrijkste kader voor doorwerking is echter het *Structuurschema Groene Ruimte* (SGR), een pkb die bij het ministerie van LNV is voorbereid. De Vinex verwijst geregeld naar de SGR voor de uitwerkingen van het koersenbeleid. Het ontwerp (deel 1) verschijnt in oktober 1992. De pkb-tekst daarvan meldt: «Bij het formuleren van het ruimtelijk relevante sectorbeleid is mede invulling gegeven aan de ontwikkelingsrichtingen voor het landelijk gebied, die door de Koersbepaling landelijke gebieden in de Vinex zijn aangegeven. In geval van strijdige sectorale wensen is deze koersbepaling richtinggevend geweest voor de gemaakte ruimtelijke keuze».¹ Het koersenbeleid is er desondanks slechts zijdelings in aanwezig: de kleuren, de omschrijvingen en de begrenzingen ontbreken in het SGR. De koersen behoren niet tot de «pijlers van het ruimtelijk kader» die het SGR op dezelfde pagina opsomt. Als structurerend principe geldt hier de cascobenadering, die LNV ook al in de *Nota Landschap* hanteerde.² De koerskleuren komen op kaart alleen in het SGR-hoofdstuk over veenweidegebieden terug, en in de «nadere invulling» van dit beleid die het SGR presenteert is weinig terug te vinden van de oorspronkelijke koersenbenadering. Er wordt een andere, veel eenvoudiger gebiedsindeling overheen gelegd, namelijk die van veenweidegebieden met een accent op respectievelijk landbouw, landbouw en natuur, en natuur. Daarbij krijgen sommige groene koersgebieden het accent op landbouw en sommige blauwe koersgebieden een accent op natuur.

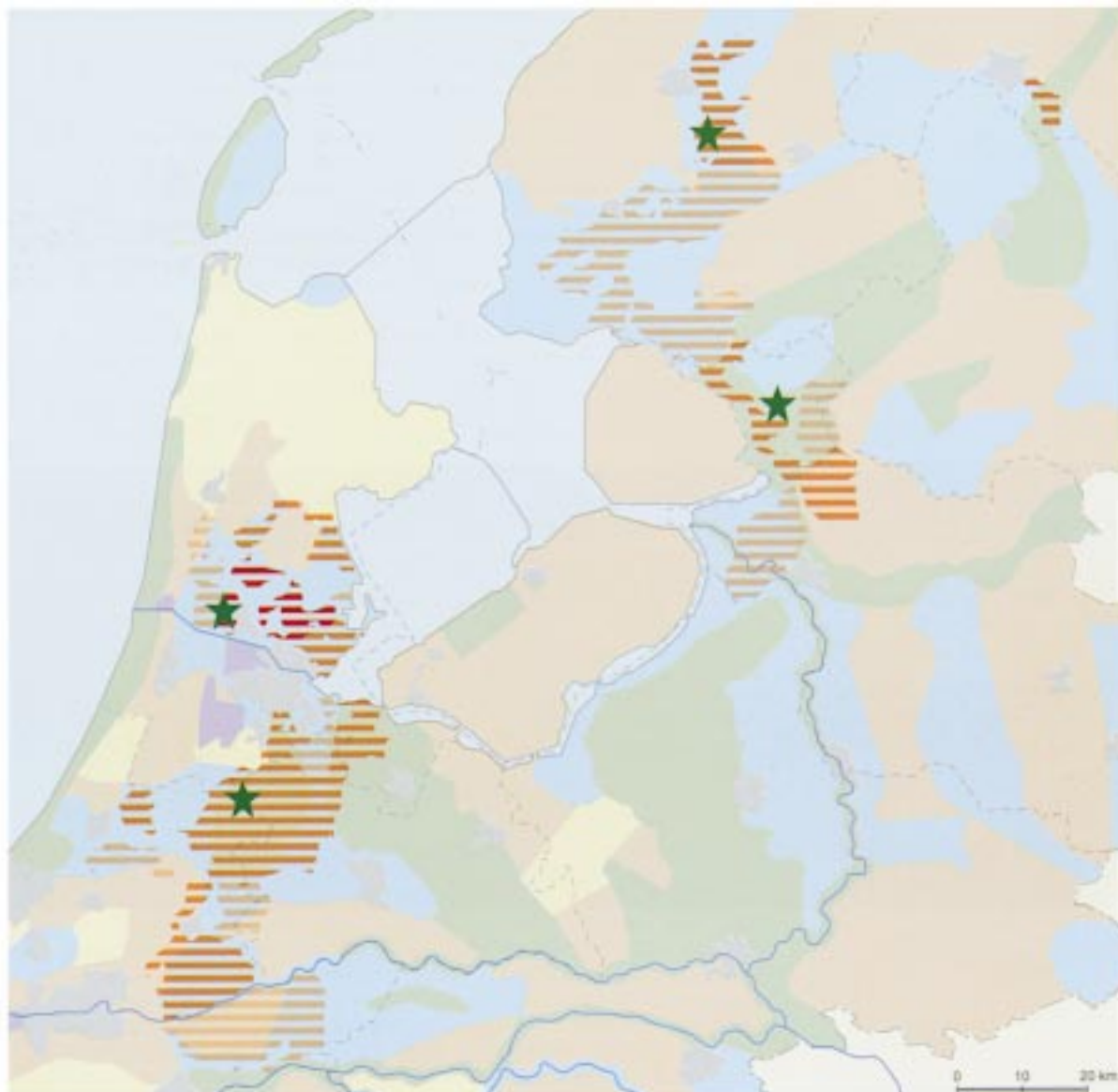
De houding van het ministerie van LNV bij de introductie van het koersenbeleid is te omschrijven als een «non-interventiehouding».³ Het koersenbeleid werd niet strijdig geacht met het beleid en de beleidsvoornemens van LNV, ook al omdat het geen eigen instrumentarium had. Toch was LNV wel bij de totstandkoming van het beleid betrokken. Het waren echter niet de «traditionele» LNV-ers die in de ontwerpgroep zaten, maar ambtenaren die als vernieuwers in het denken binnen LNV bekend stonden. De invloed van deze vernieuwers was gering.

¹ Ministerie van LNV en Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 1 ontwerp-pkb*, TK 1992–1993, 22 880 nrs. 1–2, pkb, p. 142.

² De cascobenadering gaat uit van een landschappelijk raamwerk of casco waaraan laagdynamische functies zoals natuur en extensieve recreatie zijn gekoppeld, waarbinnen gebieden liggen die hoogdynamische functies zoals productiegerichte landbouw kunnen herbergen.

³ De term non-interventiehouding als karakterisering van de positie van LNV ten opzichte van het koersenbeleid is afkomstig uit een van de interviews.

6.5. Veenweidegebieden en koersbepaling landelijke gebieden



-  veenweidegebied met accent landbouw
-  veenweidegebied met accent landbouw en natuur
-  veenweidegebied met accent natuur
-  laagveenmoeras (strategisch groenproject)

koersbepaling landelijke gebieden (VINEX)

-  natuur richtinggevend
-  geconcentreerde landbouw richtinggevend
-  verbrede plattelandsontwikkeling
-  mozaiek van landbouw en andere functies



Bron: LNV

ITS constateert dat de koersenbenadering bij de totstandkoming van het SGR weliswaar een rol gespeeld heeft, maar niet meer dan dat: «Hoewel aansturing vanuit het koersenbeleid heeft plaatsgevonden, wordt het uiteindelijke product er niet mee doordeseemd geacht».¹ De koersbepaling was slechts één van de af te wegen factoren bij het SGR. Dat lag aan de karakteristieken van het koersenbeleid zelf, dat weinig operationeel werd geacht en meer waardering kreeg als intellectuele prestatie dan als hanteerbaar beleidsinstrument. De verhouding tussen de beide departementen speelde echter ook een rol. Het waren, volgens een van de geïnterviewden, «verschillende werelden». De vraag naar de zeggenschap over het landelijk gebied was op de achtergrond steeds aanwezig. Dat behoort ook tot de conclusies van ITS: «Zonder dat dit steeds expliciet is gebleken of gesteld, is het waarschijnlijk dat de (hoofd)claim op de zeggenschap voor het landelijk gebied een rol van betekenis heeft gespeeld». LNV vindt de integrale planning van het landelijk gebied tot zijn eigen verantwoordelijkheid behoren. De RPD moest in de visie van de LNV-respondenten meer op afstand blijven, zich minder uitvoeringsgericht opstellen. Andersom stelden de RPD-respondenten in het ITS-onderzoek dat het landelijk gebied integraler benaderd moet worden dan vanuit de LNV-sectoren (landbouw, natuur, openluchtrecreatie) alleen, waarbij onder gewezen wordt op militaire functies en water.



Op de tulpenbollenvelden rondom Lisse, foto Henk Nieman

Op twee punten stelt ITS een concrete doorwerking van het koersenbeleid in het SGR vast. De eerste is de ontwikkeling van recreatie en toerisme: deze was volgens VROM vooral gewenst in de blauwe-koersgebieden. De strategie voor de groene koers was behoud van recreatief-toeristische kwaliteit. De wens van VROM om aan alle blauwe gebieden een centrale rol voor recreatief-toeristische ontwikkeling toe te kennen is niet gerealiseerd: LNV had zelf al zogenoemde «prioritaire gebieden» aangewezen. Uiteindelijk zijn de gebieden waar deze twee indelingen overlappen aangewezen. Op een aantal punten is het verschil tussen groen en blauw ingezet om de toeristisch-recreatieve druk weg te leiden van de meest kwetsbare natuurgebieden. Enkele delen van de ecologische hoofdstructuur zijn zo in de blauwe koers terechtgekomen. Het tweede punt van

¹ Katteler, H. en M. Borghouts, *Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1993, p. 51.

beleidsmatige doorwerking is de glastuinbouw. De sturing van nieuwe omvangrijke glascomplexen naar de gele-koersgebieden was in de Vinex dermate duidelijk dat er voor het SGR weinig beslissingsruimte meer overbleef. Of de glastuinbouw zich vervolgens ontwikkeld heeft volgens het Vinex- en SGR-beleid is een tweede; in paragraaf 6.2 bleek al dat dit niet zonder slag of stoot verloopt.

Positiever is de studie van ITS over de doorwerking van de 27 HAV-gebieden, de verbijzonderingen van het koersenbeleid voor gebieden die om een actieve handavings-, aanpassings- of vernieuwingsstrategie vragen. Volgens twee evaluatie-onderzoeken was het voorsorteren op het SGR het hoofdmotief voor VROM om de HAV-gebieden op te nemen.¹ Daar moesten immers de financiële middelen vandaan komen om het HAV-beleid inhoud te geven. De Vinex zelf stelt dat overigens niet expliciet. De twee concepten uit het SGR waarin die doorwerking primair tot uiting moest komen zijn de «waardevolle cultuurlandschappen» (WCL's) en de «strategische groenprojecten».

Waardevolle cultuurlandschappen zijn in het SGR omschreven als «multifunctionele gebieden met uitzonderlijke natuur-, landschaps- en recreatiewaarden, die zodanig samenhangen met het land- en/of bosbouwkundig gebruik van de gebieden dat een gebiedsspecifieke, geïntegreerde beleidsaanpak noodzakelijk is».² Elf gebieden zijn aange- wezen als WCL, waarvan één toegevoegd door de Tweede Kamer (de Zak van Zuid-Beveland).



Schoolkamp nabij Wageningen, foto Henk Nieman

¹ Aarsen, L. van den, N. van der Windt en, M. Pleijte, *HAV op maat? Voortgang van beleids-ontwikkeling in Handavings-, Aanpassings- en Vernieuwingsgebieden*. Wageningen: SC-DLO 1996 en: Katteler, H. en M. Borghouts, *Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1993.

² Ministerie van LNV en Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 1 ontwerp-pkb*, TK 1992–1993, 22 880 nrs. 1–2, toelichting, p. 41.

³ Ministerie van LNV en Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 1 ontwerp-pkb*, TK 1992–1993, 22 880 nrs. 1–2, toelichting, p.123.

Strategische groenprojecten zijn projecten in gebieden die aan drie voorwaarden voldoen.³

- Ze zijn van strategische betekenis voor het slagen van belangrijke delen van het beleid voor het landelijk gebied of de geleiding van de verstedelijking in de Randstad.
- Er is sprake van een omvangrijke functieverandering, die grote invloed heeft op de andere functies in het gebied.
- Er is voor de realisatie planologische veiligstelling en een forse inzet van andere instrumenten nodig.

Behalve het koersenbeleid werkt ook het Vinex-beleid voor een Randstad-groenstructuur in de strategische groenprojecten door. Uiteindelijk zijn zes projecten in het kader van de Randstadgroenstructuur aangewezen en elf projecten met het oog op natuurontwikkeling, waarvan er één overlapt. In totaal gaat het dus om zestien projecten.

Bij de selectie van de beide gebiedscategorieën speelde de HAV-status niet expliciet een rol.¹ De strategische groenprojecten zijn geselecteerd uit het beleid voor de Randstadgroenstructuur, de ecologische hoofdstructuur en het eerdergenoemde beleid voor de veenweidegebieden. Bij de selectie van de WVC's was de inzet het beschermen van de betreffende gebieden, los van de koerskleur. De RPD heeft de selectie getoetst op de ligging ten opzichte van de HAV-gebieden. Niet alle WCL's bleken in een dergelijk gebied te liggen. Er is een poging ondernomen om de WCL's buiten de HAV-gebieden om te ruilen voor gebieden die wel die status hadden, maar die is niet geslaagd.² Over de afstemming tussen HAV en strategische groenprojecten meldt ITS: «Bij de aanwijzing van strategische groenprojecten is nadrukkelijk rekening gehouden met (...) de HAV-strategie, evenals met ROM- en NU-projecten. De HAV-gebieden zijn voor de RPD prioriteitsgebieden. Achteraf heeft een check plaatsgevonden». De inbreng van de RPD betrof vooral de projecten voor de Randstadgroenstructuur. In de fasering van de uitvoering zijn met name enkele van deze projecten door LNV naar achteren geschoven, verder dan de RPD wenselijk achtte.

6.6. Vergelijking HAV-gebieden, waardevolle cultuurlandschappen en strategische groenprojecten

HAV-gebied	WCL	Strategisch Groenproject	Bijzondere doorwerkingskaders
Waddenzee			– pkb Waddenzee – Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee
Duinen		Bergen-Schoorl	
Kleinschalig landschap in het noorden		– Midden-Groningen – Groote Wielen-Oude Venen	
Noord Drenthe	Noord-Drenthe		ROM-project Drents Plateau
Zuidoost Friesland (Lindevallei) en Zuidwest Drenthe			– LEADER Zuidwest Drenthe (EU-programma voor plattelandsontwikkeling) – ROM-project Zuidoost Friesland
Gaasterland (veenweidegebied zuidwest Friesland)	Zuidwest Friesland		
IJsselmeer			– Integraal Beheersplan IJsselmeer en Markermeer – Interprovinciaal Beleidsplan

¹ Katteler, H. en M. Borghouts, *Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1993, p. 42.

² Katteler, H. en M. Borghouts, *Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1993, p. 42.

HAV-gebied	WCL	Strategisch Groenproject	Bijzondere doorwerkingskaders
Veenweidegebied NW-Overijssel		Wieden-Weerribben	
	Vecht-Regge		
Twente	Noordoost-Twente		
Achterhoek	– De Graafschap – Winterswijk		
Gelderse Vallei			ROM-project Gelderse Vallei
Veluwe	Veluwe		
Uiterwaarden			Nadere Uitwerking Rivierengebied
Gelderse Poort		Gelderse Poort	Nadere Uitwerking Rivierengebied
Randzone Veluwemeer			Integraal Beleidsplan Randmeren IJssel-meerpolders
Utrechtse Heuvelrug			
Ronde Venen en Nieuwkoopse Plassen		Vinkeveen-Nieuwkoop	– ROM-project Groene Hart – Nadere Uitwerking Groene Hart
Veenweidegebied Groene Hart			– ROM-project Groene Hart – Nadere Uitwerking Groene Hart
Veenweidegebied Waterland e.o.	Waterland	Westelijke Zaan-streek	
Stedelijke invloedssfeer Randstad		Randstadgroenstructuur: – Zoetermeer Zuidplas – Noordelijke Vechtstreek – Eiland van Dordrecht/ Sliedrechtse Biesbosch – Haarlemmermeer – Utrecht en omgeving – Landgoederenzone Haaglanden	
Zoetermeer/Gouda/Rotterdam			– ROM-project Groene Hart – Nadere Uitwerking Groene Hart
Voordelta			Integraal Beleidsplan Voordelta

HAV-gebied	WCL	Strategisch Groenproject	Bijzondere doorwerkingskaders
Oosterschelde			Beleidsplan Oosterschelde
	Zak van Zuid-Beveland		
Binnenduinrand Zeeland			Gebiedsgerichte Uitwerking Schouwen-West (experimenteel landinrichtingsproject)
Midden-Brabant	Midden-Brabant	Beerle-Reusel	– ROM-project Midden-Brabant – Nadere Uitwerking Brabant-Limburg
De Peel en omgeving		Peelvenen	– ROM-project De Peel – Nadere Uitwerking Brabant-Limburg
	Midden-Limburg		
		Grensmaas	
Mergelland			ROM-project Mergelland

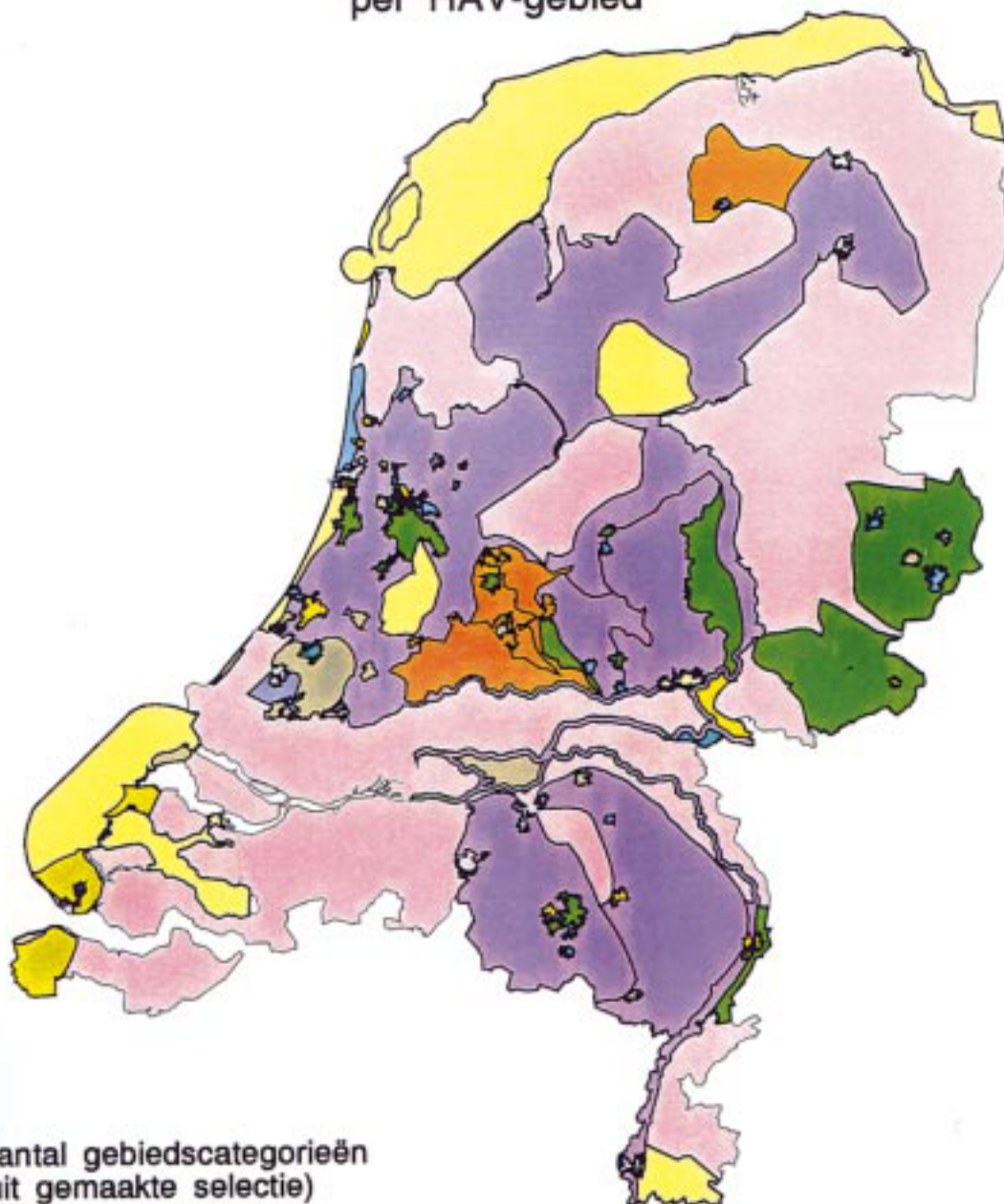
Bronnen: Vinex, SGR, en voor de kolom «Bijzondere doorwerkingskaders»: Aarsen, L. van den, N. van der Windt en, M. Pleijte, *HAV op maat? Voortgang van beleidsontwikkeling in Handhavings-, Aanpassings- en Vernieuwingsgebieden*. Wageningen: SC-DLO 1996

Lang niet alle HAV-gebieden zijn operationeel geworden in een waardevol cultuurlandschap of strategisch groenproject. Andersom hebben niet alle WCL's en strategische groenprojecten een achtergrond als HAV-gebied. Waar er wel een overeenkomst is zijn de SGR-projecten vaak aanscherpingen van ruim begrensde HAV-gebieden. Wanneer de opzet van de HAV-gebieden was om voor te sorteren op het SGR, zoals de evaluatierapporten vermelden, is VROM maar zeer ten dele in die actie geslaagd. Wel zijn er voor bijna alle HAV-gebieden zonder SGR-status andere doorwerkingskaders, die sterk variëren in de mate van binding en uitvoeringsgerichtheid. De Vinex-instrumenten Nadere Uitwerking en ROM-project behoren daartoe, maar ook andere integrale beleidsprojecten.

De totstandkoming van het SGR met de bijbehorende invloedsverhoudingen is een van de drie cases in het promotie-onderzoek van Peters naar de invloed op de rijksbesluitvorming in Nederland.¹ Haar conclusies bevestigen het beeld dat er vanuit de Vinex slechts een geringe invloed op het SGR is uitgegaan. Zij stelde «enige invloed» van VROM (ambtelijk hetzij bestuurlijk) vast op vier van de acht belangrijkste beslissingen rond het SGR: de start (hier was zelfs sprake van een «behoorlijke invloed»), de ruimtelijke strategie voor de landen tuinbouw, het compensatiebeginsel en de financiële aspecten. Op de vier andere aspecten ontdekte zij «geen invloed», waaronder op een aantal punten met een direct ruimtelijk belang: de waardevolle cultuurlandschappen en de natuur in de SGR, waaronder begrepen zijn de ecologische hoofdstructuur, het bufferbeleid en de strategische groenprojecten. Daarbij moet worden opgemerkt dat Peters primair op zoek is naar procesmatige beïnvloeding; in hoeverre de LNV-ambtenaren spontaan de Vinex hebben

¹ Peters, C.E., *Verdeelde macht. Een onderzoek naar de invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. (proefschrift VU Amsterdam). Amsterdam: Boom 1999. De andere twee cases zijn de kinderopvang en het politiebestel.

Aantal Gebiedscategorieën per HAV-gebied



Aantal gebiedscategorieën
(uit gemaakte selectie)



Bron: gebaseerd op de Gebiedenatlas

Bron: DLO

gebruikt bij het opstellen van het SGR is niet onderzocht. De andere twee punten waarop VROM «geen invloed» had zijn de verdeling van bevoegdheden tussen rijk en provincies en de verdeling van een investeringsbudget van 163 miljoen uit het Fonds Economische Structuurversterking in 1994.

De invloed van VROM bij de opstelling van het SGR concentreerde zich op een aantal punten: de inbreng van het milieubelang bij het beleid voor de land- en tuinbouw (op dit punt is een invloed van het koersenbeleid en HAV-beleid goed voorstelbaar), de compromisvoorstellen die VROM ontwikkelde rond het compensatiebeginsel en de steun aan LNV bij de zoektocht naar mogelijke financiële bronnen.

Uit Peters' onderzoek blijkt ook dat de geringe mate van invloed van VROM niet uitzonderlijk is. Een groot aantal partijen buiten LNV heeft niet meer dan «enige invloed» op een of meer van de genoemde acht beslissingen gehad, een enkele partij had op nooit meer dan één beslissing een «behoorlijke invloed». De Tweede Kamer komt volgens Peters in beeld wanneer het al te laat is om serieuze invloed te kunnen uitoefenen, namelijk pas wanneer alle beleidsvoorstellen met de betrokken departementen, lagere overheden en maatschappelijke organisaties zijn uitonderhandeld. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een departement dat zijn beleid in hoge mate zelfstandig ontwikkelt. Peters verklaart dat uit «juist die factoren die verantwoordelijk waren voor de geringe invloed van de politiek: de gevolgde besluitvormingsprocedure (namelijk die van de planologische kernbeslissing) en de mate van specialistische kennis die nodig is om op dit beleidsterrein een serieuze rol in de besluitvorming te kunnen spelen».¹

6.3.3. Koersen en HAV: doorwerking naar provincies

Het koersenbeleid moest behalve via de rijksnota's zijn weg ook vinden via de provinciale streekplannen. Die doorwerking is onderzocht door de Universiteit Utrecht (UU)² en in een tweede onderzoek van ITS dat zich specifiek op de doorwerking van de Proefgebieden richt.³ De belangrijkste conclusie uit het UU-rapport luidt dat veel provincies in het beleid voor het landelijk gebied weliswaar dezelfde motieven hanteren als het koersenbeleid (namelijk een ontwikkelingsgerichtheid en een betere afstemming van ruimte, water en milieu), maar dat de koersen zelf daarbij maar sporadisch een rol hebben gespeeld. Alleen Limburg en Gelderland (via het proefgebied Twente-Achterhoek) hebben zich expliciet laten inspireren door het koersenbeleid, maar ook in deze provincies heeft dat niet geleid tot een overname van de koerskleuren of de bijbehorende begrenzingen in het streekplan. Alle streekplannen zetten landbouw, natuur, recreatie en soms ook andere functie tot elkaar in verhouding, maar ze doen dat met eigen systematieken en gebiedscategorieën.

De *ontwikkelingsgerichtheid* van de streekplannen verschilt van geval tot geval, zowel in de wijze van invulling en operationalisatie als in de mate waarin. Een langetermijnperspectief en richtinggevend streekplanaanduidingen (in plaats van statische functietoekenningen) zijn de meest frequent terugkerende methoden. Vaak gaat een ontwikkelingsgerichtheid gepaard aan een relatief grote globaliteit en selectiviteit in de streekplannen, die relatief veel ruimte geven (aan gemeenten en aan de provincie zelf) om in te spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen. Deze trend was al voor de Vinex ingezet. Alleen Groningen en Zeeland

¹ Peters, C.E., *Verdeelde macht. Een onderzoek naar de invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. (proefschrift VU Amsterdam). Amsterdam: Boom 1999, p. 222.

² Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie*. Utrecht: Universiteit Utrecht 1995.

³ Katteler, H. en M. Borghouts, *Landelijk gebied op koers. Een evaluatie van planstudies in de proefgebieden Koersbepaling*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1994.

hebben zich in de formulering van de richtinggevende streekplan-aanduidingen laten leiden door de formuleringen van de koersen, overigens zonder ze als zodanig over te nemen.

Voor de *afstemming van ruimte, water en milieu* geldt op hoofdlijnen hetzelfde. Alle provincies zijn ermee bezig, de mate waarin en de manier waarop verschilt en het koersenbeleid heeft slechts een beperkte bijdrage geleverd. De afstemming krijgt meestal vorm in een afstemming of integratie van de strategische nota's voor ruimte, water en milieu. Vier provincies hanteerden (ten tijde van het onderzoek van de UU) een watersysteembenadering, zoals het koersenbeleid ook doet: Noord-Brabant, Drenthe, Limburg en Gelderland. Voorlopers zijn Noord-Brabant en Drenthe, die de Vinex in dit opzicht voor waren. In alle vier de provincies is de watersysteembenadering gebaseerd op het ondiepe grondwater, in tegenstelling tot de koersen die het diepe grondwater als uitgangspunt kennen. Naar het oordeel van de betrokken provincies leidt dit tot een te grofmazig systeem en een te statisch beleid: verblijfstijden van diep grondwater zijn langer dan van ondiep grondwater, te lang voor de provincies om hun ruimtelijke planvorming op te baseren. Daarnaast is de watersysteembenadering voor geen van de vier provincies het enige ordenende principe: de relevantie voor aan natuur gerelateerde functies wordt onderkend, maar voor andere functies gelden andere orderings-principes.

Op provinciaal niveau is dus een ontwikkeling waarneembaar die wel strookt met de ideeën achter het Vinex-koersenbeleid, maar er niet direct een gevolg van is. De UU stelt: «In materiële zin blijken provinciaal beleid en het koersenbeleid naar het oordeel van rijk en provincies zelden met elkaar op gespannen voet te staan. Hier is echter geen sprake van een bewust door de provincies nagestreefde materiële conformiteit. Geen enkele provincie heeft op voorhand gestreefd naar een verwerking van de koersen. Alle provincies hebben laten weten vooral een eigen weg te hebben gekozen en slechts in algemene zin enkele inspiraties uit het koersenbeleid meegenomen te hebben».¹

Voor de gebrekkige doorwerking op het provinciale niveau heeft een aantal oorzaken. De belangrijkste faalfactoren liggen in de totstand-koming, de presentatie en de instrumentatie van het beleid.

Wat betreft de *totstandkoming* wijst de UU erop dat het koersenbeleid te snel en in een beperkt circuit is ontworpen. De zonering is grotendeels tot stand gekomen in een zeskoppige projectgroep, die in twee en een halve maand een nieuwe zonering moest ontwikkelen waaraan een groot aantal deels innovatieve eisen werden gesteld.² Er is geen input geleverd door partijen als provincies, IRO's en maatschappelijke organisaties. In het veld is het beleid dan ook ontvangen als te sterk top-down, te academisch en te weinig praktisch.³ ITS (1994) constateert een neiging tot simplificatie, die eveneens wijst op een te academische beleidsformulering: geel, groen en bruin werden al snel synoniem gesteld aan respectievelijk intensieve landbouw, natuur en grondgebonden landbouw. Het beleid sloot onvoldoende aan op de procesgerichte aanpak van veel provincies, die hun oplossingen voor het landelijk gebied zoeken in samenwerking met zoveel mogelijk betrokken partijen.

In de *presentatie* van het koersenbeleid in de Vinex lag de nadruk sterk op de betekenis en toedeling van de vier koerskleuren. De twee hierboven beschreven achterliggende doelstellingen bleven verborgen. Het beleid is

¹ Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie*. Utrecht: Universiteit Utrecht 1995, p. 162.

² Het projectteam onder leiding van D.F. Simons rapporteerde in augustus 1990 in *Multiplex, een bouwsteen voor de zonering van de landelijke ruimte*. Een landsdekkende kaart behoorde tot de randvoorwaarden. De betekenissen van de vier koerskleuren waren hierin uitgesplitst naar acht landschapstypen.

³ Assets Communicatie Management, *Communicatie-onderzoek Koersenbeleid provincies en gemeenten*. Amsterdam 1996, p. 15.

dan ook niet in die zin begrepen.¹ Provincies konden niet met de koerskleuren en de aangegeven begrenzingen uit de voeten en hadden daarom de neiging het hele koersenbeleid terzijde te schuiven. De UU stelt dat de RPD niet zelf de kaart van Nederland met vier koerskleuren had moeten invullen: «Van de RPD wordt vooral visievorming verwacht. Tevens zouden in algemene zin oplossingsmogelijkheden moeten worden geformuleerd voor verschillende typen probleemsituaties. Daarbij dient de RPD zich meer rekenschap te geven van de differentiatie in probleemtypen in het landelijk gebied. (...) Het toekennen van ontwikkelingsrichtingen (c.q. koersen) aan gebieden (een vertaling op de kaart) zou overgelaten moeten worden aan de provincies».² Wanneer het rijk ondanks de gesignaleerde problemen toch een landsdekkend en omvattend beleid voor het landelijk gebied wenst te voeren, suggereren de onderzoekers een verfijndere indeling in meer dan vier kleuren en een scherpere formulering van de betekenis van elk der koersen.



Recreëren in de groene koers, foto Henk Nieman

Het derde punt is het gebrek aan *instrumentatie*. Het koersenbeleid heeft geen eigen uitvoeringsinstrumentarium, maar mist bovendien een koppeling met de wel beschikbare instrumenten. Het WRO-instrumentarium alleen is niet toereikend omdat het koersenbeleid ontwikkelingsgericht is geformuleerd en zich moeilijk laat vertalen in toetsbare termen of beleidslijnen. De Inspecties Ruimtelijke Ordening hebben (net als de regiodirecties van LNV) weinig ondernomen om het koersenbeleid te laten doorwerken.³ De meer ontwikkelingsgerichte instrumenten zijn in handen van LNV. Voor de lagere overheden blijken deze meer gewicht in de schaal te leggen dan de meer vrijblijvende VROM-instrumenten.

Dat komt ook duidelijk naar voren bij de gebiedsgerichte evaluaties. Bij de evaluatie van de Proefgebieden kwam het onbreken van een (financieel) instrumentarium herhaaldelijk als een gemis naar voren.⁴ Van sectorale planvorming zoals de ecologische hoofdstructuur en de strategische groenprojecten blijkt meer sturing uit te gaan. De evaluatie van de HAV-gebieden, de 27 verbijzonderingen van het koersenbeleid, komt tot soortgelijke conclusies. Deze studie geeft aan dat de HAV-gebieden als

¹ Assets Communicatie Management, *Communicatie-onderzoek Koersenbeleid provincies en gemeenten*. Amsterdam 1996.

² Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie*. Utrecht: Universiteit Utrecht 1995, p. 189.

³ Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie*. Utrecht: Universiteit Utrecht 1995, p. 171.

⁴ Katteler, H. en M. Borghouts, *Landelijk gebied op koers. Een evaluatie van planstudies in de proefgebieden Koersbepaling*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1994, p. 127.

zodanig nagenoeg niet hebben doorgewerkt in provinciaal en gemeentelijk beleid.¹ Ze moesten eerst een vertaling krijgen in een krachtiger geïnstrumenteerde beleidslijn, zoals de waardevolle cultuurlandschappen en de strategische groenprojecten, voordat provincies en gemeenten ermee aan de slag gingen. Voor een deel was dat ook de opzet van de HAV-gebieden.² Door ze echter in de Vinex als afzonderlijk beleid te presenteren, droegen de HAV-gebieden (en het koersenbeleid zelf) bij aan de stapeling van beleidscategorieën waar het landelijk gebied mee te maken kreeg. SC-DLO toont aan dat het aantal beleidscategorieën voor eenzelfde gebied op kan lopen tot elf.

Beleidslijnen die minder dwingend zijn en waar weinig financiële voordelen aan verbonden zijn, zoals het koersenbeleid, komen dan al snel in de verdrukking. Dat blijkt bijvoorbeeld wanneer ITS in 1996 een derde onderzoek naar het koersenbeleid uitvoert.³ In reactie op de moeizame doorwerking van het beleid leven bij de RPD op dat moment plannen om de communicatie rond het beleid te intensiveren. Daartoe is een «Koerseninformatie- en communicatiepakket» (KIP) in voorbereiding. Het onderzoek van ITS richt zich op de mogelijke doelgroepen van zo'n KIP en hun informatiebehoefte. ITS stelt andermaal een «geringe affiniteit» met het koersenbeleid vast. «Een aparte communicatie inzake het koersenbeleid sluit naar verwachting niet duidelijk aan bij de behoeften van doelgroepen», schrijft ITS in de aanbevelingen. «Actoren achten het over het algemeen natuurlijker en begrijpelijker om een meer integraal beeld over ontwikkelingen in het landelijk gebied te verkrijgen (...) dan over een beleidscategorie in het bijzonder, te meer indien dit concept het ruimtelijk facet betreft dat ook nog andere, gerelateerde concepten kent».⁴

Ruimtegebruik

De doorwerking van het beleid voor het landelijk gebied blijkt sterk te wensen over te laten. Dat maakt een evaluatie van de effecten op het ruimtegebruik, in termen van de doelbereiking, weinig zinvol. Als het doel in zo'n situatie al bereikt wordt, heeft dat weinig te maken met het gevoerde beleid. De *Balans Ruimtelijke Kwaliteit* van VROM⁵ toetst de feitelijke ontwikkelingen aan het ruimtelijke beleid, maar doet geen poging het koersen HAV-beleid op die wijze te evalueren. De doelstellingen van dat beleid zijn ook niet op een toetsbare manier geformuleerd. Volgens de Balans kent het ruimtelijk beleid voor landelijke functies drie

centrale doelstellingen: het versterken van de ruimtelijke verscheidenheid, behoud en verbetering van de milieukwaliteit en behoud van de leefbaarheid op het platteland. Alleen deze laatste doelstelling is direct uit de Vinex zelf afkomstig, meldt de Balans. De daaronder hangende «strategische doelen» en «uitvoeringsdoelen» zijn in de editie van 1999 nog oningevuld.

6.3.4. Leefbaarheid platteland

De evaluatie voor de leefbaarheid op het platteland heeft een ander karakter dan de evaluatiestudies voor het koersen- en HAV-beleid. Deze is uitgevoerd door de Werkgroep Leefbaarheid Platteland, die de beleidsuitvoering namens de ministeries van VROM en VWS sinds 1992 zelf begeleidde.⁶ De evaluatie heeft de vorm van een advies aan de ministers van VROM en VWS over het nieuwe beleid voor platteland vernieuwing, waarbij de ervaringen met de zes aandachtsgebieden uit de Vinex centraal staan. In twee van die gebieden staan grootschalige functieveranderingen op stapel. In het Groningse Oldambt speelt het project De Blauwe Stad,

¹ Aarsen, L. van den, N. van der Windt en, M. Pleijte, *HAV op maat? Voortgang van beleidsontwikkeling in Handhavings-, Aanpassings- en Vernieuwingsgebieden*. Wageningen: SC-DLO 1996.

² Zie de voorgaande paragraaf over doorwerking in het rijksbeleid.

³ Tattenhove, J. van, H. Katteler en M. de Jonge, *Doelgroepen voor communicatie inzake het koersenbeleid. Onderzoek naar beïnvloeding bij ruimtelijk beleid in het landelijk gebied*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1996.

⁴ Tattenhove, J. van, H. Katteler en M. de Jonge, *Doelgroepen voor communicatie inzake het koersenbeleid. Onderzoek naar beïnvloeding bij ruimtelijk beleid in het landelijk gebied*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1996, p. 29.

⁵ Rijksplanologische Dienst, *Balans ruimtelijke kwaliteit 1999. Resultaat per doel*. 1999.

⁶ Werkgroep Leefbaarheid Platteland, *Nieuw elan in de aandachtsgebieden leefbaarheid platteland*. Rijswijk 1995.

een van de meest vergaande plattelandsvernieuwingsprojecten in Nederland. Dit plan draait om de aanleg van een meer op braakliggende landbouwgronden, om daar een bijzondere woonomgeving omheen te creëren en zo kapitaalkrachtige bewoners naar de streek te trekken. Een minder spectaculaire maar niettemin vergelijkbare strategie, met bosaanleg in plaats van onderwaterzetting, volgt het project voor het Oostermoergebied in Noordoost-Drenthe. De andere vier Aandachtsgebieden kennen een kleinschaliger en fragmentarischer aanpak, samengesteld uit diverse kleinere projecten. Vaak liggen die op het gebied van recreatief medegebruik, variërend van de aanleg van fiets-, kanoen wandelroutes tot een project «Leren herstructureren voor boeren» (in Zeeuwsch-Vlaanderen). Ook kregen initiatieven uit de lokale samenleving ruimte, zoals een overleg tussen logiesaanbiedende vrouwen in Noordoost-Friesland en Noordwest-Groningen.

De werkgroep trekt de conclusie dat de aanpak van de aandachtsgebieden als voorbeeld kan dienen voor het nieuwe beleid voor plattelandsvernieuwing. Kenmerkend voor deze aanpak is het werken vanuit een projectgerichte organisatiestructuur en de ruimte voor initiatieven van onderaf. Behalve voor bestuurders en ambtenaren is in de projectstructuur plaats voor vertegenwoordigers van de bevolking, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Samenwerking geschiedt op basis van lichte convenanten, die meer het karakter van procesbeschrijvingen hebben dan van inhoudelijke taakstellingen en doelstellingen. De werkgroep signaleert een goede voortgang in de samenwerking, maar durft nog geen uitspraken te doen over het resultaat in termen van bevolkingsontwikkeling of werkgelegenheid. Daarvoor verkeren de projecten op dat moment nog in een te vroeg stadium.

In 1998 verschijnt een (tussentijdse) evaluatie over het beleid voor plattelandsvernieuwing dat in 1994 is ingezet, uitgevoerd door ERM Nederland en ETC Netherlands. De opdracht daarvoor ging uit van de ministeries van VROM en LNV in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO). Proceseffecten zijn dan al herkenbaar: het beleid voor plattelandsvernieuwing blijkt mede bij te dragen aan het draagvlak voor vernieuwing van het landelijk gebied en de aanpak daarvoor. Deze aanpak heeft inderdaad hetzelfde karakter als de Vinex-aanpak: een primaat bij de regio, een economische basis voor nieuwe ontwikkelingen, integratie van functies en de noodzaak tot samenwerking tussen partijen. Ook ERM en ETC wagen zich niet aan harde uitspraken over de effecten van het beleid. Wel noemen ze de raming dat verbreding goed is voor 6% van het agrarisch inkomen,¹ maar: «verschuivingen in de functies van het platteland zijn reeds enige tijd zichtbaar en zijn niet direct toe te schrijven aan het kort geleden ingezette PLV-beleid».² Projecten noemen zij «nog te vaak beperkt tot individuele en lokale projecten».³ Ze vragen aandacht voor negatieve effecten van de plattelandsvernieuwing: een grotere concurrentie bij verdere groei van streekproducten en op de recreatiemarkt (wellicht vrezende de onderzoekers een overaanbod) en een afnemende duurzaamheid als gevolg van het intensievere gebruik van het platteland.

¹ Ploeg, J.D. van der en R. van Broekhuizen, *Over de kwaliteit van plattelandsontwikkeling. Opstellen over doeleinden, sociaal-economische impact en mechanismen*. Wageningen: Landbouw Universiteit 1997.

² ERM-ETC, *Nieuwsgierig naar vernieuwing. Tussentijdse evaluatie beleidsthema plattelandsvernieuwing*. (In opdracht van Ministerie van VROM, Ministerie van LNV en Interprovinciaal Overleg). Utrecht/Leusden 1998, p. II.

³ ERM-ETC, *Nieuwsgierig naar vernieuwing. Tussentijdse evaluatie beleidsthema plattelandsvernieuwing*. (In opdracht van Ministerie van VROM, Ministerie van LNV en Interprovinciaal Overleg). Utrecht/Leusden 1998, p. 29.



Valt er voor de koe in 2015 nog iets te grazen? foto Henk Nieman

6.4. Bevindingen

- 1. Het rijksbeleid voor het landelijk gebied is onhelder en weinig effectief door de geringe samenhang en afstemming tussen de inbreng vanuit verschillende departementen. Zo ontbrak een koppeling tussen het koersen- en HAV-beleid in de Vinex en de beleidslijnen en uitvoeringsinstrumenten van LNV.**

Het Structuurschema Groene Ruimte van LNV was het belangrijkste doorwerkingskader voor het koersenbeleid (en daarmee ook voor het

HAV-beleid). LNV heeft het beleid echter nooit voluit ondersteund, onder meer vanuit een diepgewortelde discussie tussen VROM en LNV over de zeggenschap over het landelijk gebied. Het Vinex-beleid is dan ook maar zeer gedeeltelijk terug te vinden in het SGR. Afstemming had hier een belangrijke winst in effectiviteit kunnen opleveren.

De eigen beleidscategorieën van LNV hebben meer invloed op de ontwikkeling van het landelijk gebied dan het Vinex-beleid, onder meer omdat daar vaak wel een direct instrumentarium (waaronder financieel) aan vastzit. Zo is er een sterk sturende werking uitgegaan van de ecologische hoofdstructuur, de waardevolle cultuurlandschappen en de strategische groenprojecten. Opname van deze ontwikkelingsgerichte instrumenten in de Vinex had de HAV-systematiek als afzonderlijke gebiedscategorisering overbodig kunnen maken. Het toetsende instrumentarium van de WRO is ontoereikend om het ontwikkelingsgerichte koersenbeleid waar te maken.

Deze tekortschietende afstemming is beide departementen aan te rekenen: VROM had beter moeten anticiperen op het beschikbare instrumentarium, LNV had zich meer moeten aantrekken van het vastgestelde Vinex-beleid.

2. Het koersenbeleid gaat eenzijdig uit van gebiedseigenschappen. Als antwoord van het ruimtelijk beleid op de maatschappelijke en economische processen in het landelijk gebied schiet het te kort.

De achterliggende bedoelingen van het koersenbeleid om ruimte, water en milieu in hun onderlinge samenhang te benaderen en het beleid ontwikkelingsgericht te formuleren waren op hun plaats. Dat er behoefte bestond aan zo'n beleid blijkt alleen al uit de enorme beleidsinspanningen die hiervoor op provinciaal niveau zijn geleverd. De koersenbenadering gaat echter te eenzijdig uit van gebiedseigenschappen om te kunnen fungeren als integraal beleid voor het landelijk gebied.

Tijdens de Vinex-periode hebben zich aanmerkelijke veranderingen in het landelijk gebied voorgedaan, die zich tijdens de voorbereiding van de Vinex al hadden aangekondigd. Evidente voorbeelden zijn de behoefte aan nieuwe natuur en een ecologische hoofdstructuur, en de dubbele tendens in de landbouw naar enerzijds intensivering en anderzijds extensivering, vooral als gevolg van ontwikkelingen op de internationale agrarische markt en strengere milieu-eisen. Een ruimtelijke vertaling hiervan en een bijbehorende taakstelling of beleidsstrategie ontbreken in de Vinex.

3. Het koersenbeleid heeft door zijn academische karakter kansen op meerwaarde gemist.

In de twee achterliggende motieven voor het koersenbeleid (ontwikkelingsgerichtheid en afstemming van ruimte, water en milieu) hebben de provincies allemaal hun eigen weg gevonden, waarbij de twee genoemde motieven soms heel duidelijk uit de verf komen, maar soms ook minder. Als het koersenbeleid opener was voorbereid en gepresenteerd, aan zou sluiten bij het beschikbare instrumentarium en was onderhouden, had het meer richting kunnen geven aan provinciale initiatieven en had er daarmee een meerwaarde van uit kunnen gaan.

4. Ondanks duidelijke signalen uit diverse evaluatiestudies is het koersenbeleid niet herzien. In plaats het te laten rijpen en door te ontwikkelen heeft VROM het laten verwateren en feitelijk opgegeven.

Het koersenbeleid en het daarmee samenhangende beleid voor actieve handhaving, aanpassing en vernieuwing in het landelijk gebied is nooit aangeslagen. Gezien de zeer korte voorbereidingstijd en de dominante rol van een kleine groep deskundigen bij de totstandkoming mag dat nauwelijks verwondering wekken. Nadat het haastig geformuleerde beleid in de Vinex was opgenomen concentreerde VROM zich op de communicatie eromheen. Weeffouten in het beleid zelf zijn niet hersteld: met name de landsdekkende toekenning van de koersen, de vaak onbegrepen betekenis van de koerskleuren en de gebrekkige aansluiting met ander beleid voor het landelijk gebied zijn als zodanig te beschouwen. Rond 1996 begint VROM zelf het beleid los te laten, zo komen de Inspecties er niet meer op terug. Afstemming van ruimte, water en milieu blijft een zaak voor provincies. Het koersenbeleid is desondanks ongewijzigd terug te vinden in de pkb-tekst van de Actualisering van de Vinex. Een van de geïnterviewden merkt op dat het beleid niet uit de Vinac geschrapt is «omdat niemand er last van had en ook niemand zin had om iets nieuws ervoor in de plaats te bedenken». Dit verraadt dat de verwatering van het beleid is aanvaard en er niet al te veel meer van wordt verwacht.

5. De gebiedsgerichte aanpak die de Vinex heeft toegepast voor de plattelandsvernieuwing heeft navolging gekregen.

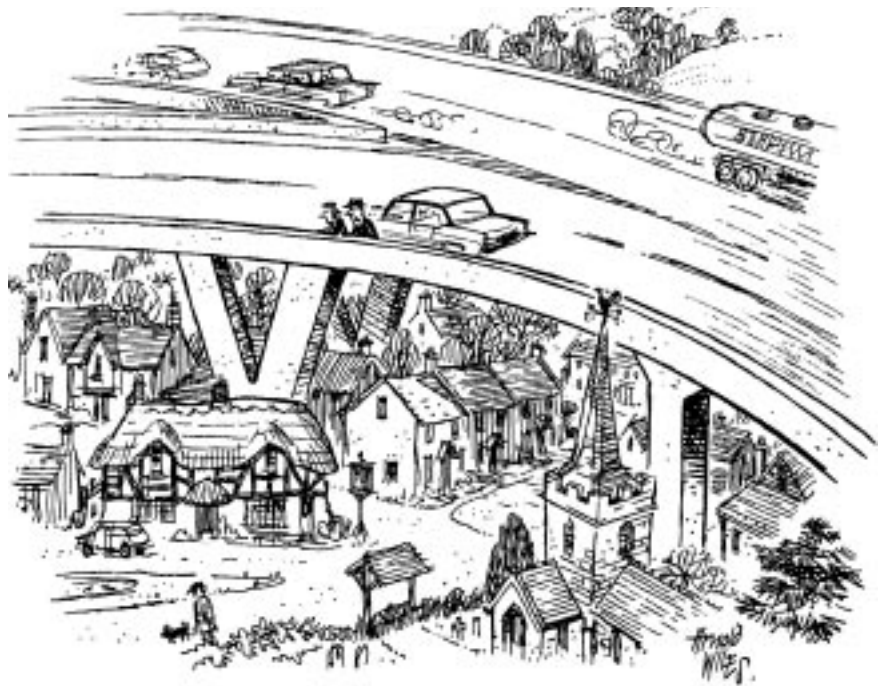
De Vinex initieerde een vorm van plattelandsvernieuwing («Leefbaarheid platteland») waarbij in zes «aandachtsgebieden» een intensieve inzet van instrumenten plaatsvond op basis van lokale initiatieven. Dit heeft in de betreffende gebieden tot een nieuw elan geleid: verschillende organisaties zijn enthousiast plannen en projecten gaan ontwikkelen om een nieuwe toekomst voor deze gebieden te creëren. Hoewel harde resultaten in termen van werkgelegenheid of bevolkingsontwikkeling niet beschikbaar zijn, kan geconstateerd worden dat de aanpak op zich aanslaat. In 1994 is dit beleid uitgebouwd tot een landelijke aanpak, gedragen door verschillende ministeries en organisaties, die de Vinex overstijgt. Op dit punt heeft de Vinex dus school gemaakt.

7. GELEDING STAD EN LAND

7.1. Inleiding

De verhouding tussen stad en land, of stedelijkheid en landelijkheid, is vanaf het begin een belangrijke preoccupatie van de ruimtelijke ordening geweest. De wens om de grenzen tussen stad en land te bewaken en zo nodig te corrigeren kreeg vorm in een geleidingsbeleid of restrictief beleid. Het doel was tweeledig: het beschermde de stad tegen verdunning door suburbanisatie, en het beschermde het landelijk gebied tegen binnendringende verstedelijking.

In het ruimtelijke-ordeningsbeleid hadden de twee doelen een verschillend gewicht. De ruimtelijke ordening zoals behartigd door het ministerie van VROM (en zijn voorgangers) bekommerde zich vooral om een goede structuur van de verstedelijking, samen met de (stedelijke) gemeenten. Restrictief beleid is derhalve geen anti-stedelijk, maar juist pro-stedelijk beleid; een methode om uitbreiding en verspreiding in te dammen en bundeling en verdichting aan te moedigen. Het landelijk gebied was, zoals in Hoofdstuk 6 aan de orde kwam, primair het werkterrein van het landbouwministerie. De ruimte voor agrarische activiteit werd veilig gesteld in de «ijzeren driehoek» van ambtenaren, politici en belangenbehartigers. De zorg voor natuur en landschap was in eerste instantie een regionale opgave.



«Wat een rare plaats om een dorp te bouwen»

Bron: VROM/RPD

De vooronderstelling van het geleidingsbeleid was dat stad en land globaal aan elkaar gewaagd zijn. Dan houden ze elkaar in evenwicht en bovendien hebben ze er beide belang bij om de scheiding in stand te houden. Onder deze voorwaarde kan een relatief licht geleidingsbeleid volstaan als grensbewaker. Daar waar een van de twee veel sterker is dan

de ander, zijn ook zwaardere middelen nodig om de gewenste geleiding in stand te houden of te bereiken.

Het geleidingsbeleid is daarom weliswaar generiek, maar niet overal in het land even zwaar. De zwaarste aandacht gaat uit naar het westen des lands, in de geleiding van Randstad en Groene Hart. Hier wordt al enkele decennia beoogd een «overdruk-onderdruk»-situatie in stand te houden, waarin het Groene Hart uit de wind wordt gehouden terwijl de stedelijke gebieden voldoende stedelijke «massa» kunnen verkrijgen of behouden om bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur rendabel te laten zijn.

Wij onderscheiden drie onderdelen van het geleidingsbeleid:

- Het restrictief beleid voor die delen van het landelijk gebied die onder stedelijke druk staan, de «open ruimten».
- Het beleid voor de bufferzones op een lager schaalniveau.
- De specifieke, gebiedsgerichte toepassing in het restrictief en ontwikkelingsbeleid voor het Groene Hart.

De evaluatievragen, geordend volgens de evaluatiemethodiek van de RPD, zijn:

- *Doorwerking en conformiteit* in het geleidingsbeleid (zowel restrictief beleid en bufferzonebeleid): betrekken bestuurlijke partners (andere departementen, provincies en gemeenten) het geleidingsbeleid bij het formuleren van het eigen beleid en eigen operationele besluiten? En tot welke mate van beleidsconformiteit leidt dit?
- Doelbereiking: leidt het geleidingsbeleid tot de beschreven ruimtelijke structuur op hoofdlijnen en leidt het geleidingsbeleid tot de beperking van verder stedelijk ruimtebeslag in open ruimten en bufferzones?
- *Ruimtelijke effecten*, gekoppeld aan het bundelingsbeleid/open ruimte beleid:
 - Draagt het geleidingsbeleid bij tot het vergroten van de concurrentiekracht van het internationale stedelijke vestigingsmilieu; in het bijzonder: is het stedelijk draagvlak erdoor versterkt?
 - Draagt het geleidingsbeleid bij tot het vermijden van onnodige mobiliteit?
 - Draagt het geleidingsbeleid bij tot het behoud van het open karakter van het landelijk gebied en tot behoud van ecologische en landschappelijke waarden?

Voor het Groene Hart kan dit worden aangevuld met vragen over het specifieke ontwikkelingsbeleid. Daarvoor is het beleid voor het «Nationaal Landschap Groene Hart» maatgevend:

- Heeft het stimuleringsbeleid geleid tot realisatie van grote groengebieden en uitloopgebieden, het verbeteren van de samenhang tussen gebieden, het verbeteren van de toegankelijkheid van het Groene Hart (zoals bedoeld met de projecten uit de Nadere Uitwerking)?
- Is de met het ROM-beleid nagestreefde (ruimtelijke en) milieukwaliteit dichterbij gekomen?
- Heeft het stimuleringsbeleid de beoogde duurzame versterking van de agrarische, natuur-, recreatieve, toeristische en cultuurhistorische functies opgeleverd?

7.2. Ontwikkelingen en discussies

Het evenwicht tussen stad en land was in de jaren negentig minder vanzelfsprekend dan voorheen. Enerzijds ontwikkelde zich een krachtige stedelijke dynamiek, zoals in de Hoofdstukken 4 en 5 duidelijk werd.

Onder invloed van de economische ontwikkeling nam de maatschappelijke druk toe om meer ruimte te geven aan (niet-agrarische) bedrijven en woonbebouwing. Op lokaal niveau sluit dit vaak aan op de belangen van gemeenten die willen blijven bouwen: om de eigen bevolking een plek te geven, om de race tegen de opschaling van het draagvlak voor voorzieningen bij te houden, en om de eigen financiële middelen op peil te houden. Het compacte-stadmodel boette in aan richtinggevende kracht.

Anderzijds maakte het landelijk gebied een ongewisse periode door, zoals in Hoofdstuk 6 is behandeld. De positie van de landbouw als economische drager van het landelijk gebied werd zwakker. Het was niet langer vanzelfsprekend dat alle ruimte voor landbouw in stand moest worden gehouden. Andere claims, zoals voor natuur en water, wonnen aan kracht. Bovendien kregen de agrarische sectoren die wel sterk bleven een andere, industriële verschijningsvorm van «verstening en verglazing». Her en der vervingen uitgestrekte kassengebieden en stallencomplexen het traditionele beeld van «openheid en ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied». Agrarische activiteit is dus niet meer per definitie een garantie tegen verstedelijking, maar kan ook een bijdrage aan de verstedelijking zijn.

Nieuwe visies op stad en land

Dit alles zette het vanzelfsprekende evenwicht tussen stedelijke en landelijke krachten, en daarmee het bondgenootschap tussen de landbouwfunctie en het restrictief beleid onder druk. De aloude strikte scheiding van stad en land leek op de helling te gaan, op conceptueel, praktisch en beleidsmatig niveau. Architecten, stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten kwamen met nieuwe verstedelijkingsconcepten, met een invalshoek die architectuurhistoricus Vincent van Rossem aldus verwoordde: «In plaats van het ideaal van de compacte stad tegen wil en dank in leven te houden, zou het verstandiger zijn om eens goed na te denken over de vraag wat er allemaal vereist is om een gedecentraliseerde metropool goed te doen functioneren.»¹

Opmerkelijk is dat de rijksoverheid zich in de voorhoede van deze gedachtevorming begaf. Even opmerkelijk is dat het niet de RPD was die van zich liet horen, maar het ministerie van LNV. Daar verscheen in 1995 de *Visie Stadslandschappen*, een discussienota over de toekomst van het ruimtelijk beleid voor groen en verstedelijking. Het was een bewuste poging om het vervagen van de ruimtelijke scheidingen tussen stad en land in het veld onder de aandacht te brengen. Een betere afstemming van verstedelijking en groen kan bijdragen aan de versterking van een hoogwaardig woon-, werk- en leefmilieu, aldus de Visie, die veel activiteit (bijeenkomsten, reacties door adviesraden, enzovoorts) losmaakte. Het besef groeide dat stedelijke en landelijke functies meer en beter, en in ieder geval anders, op elkaar kunnen worden afgestemd. Groen en verstedelijking konden als een geïntegreerde opgave worden gezien.

De Visie was ook bedoeld om het streven van LNV kracht bij te zetten naar een betere ruimtelijke afstemming tussen de eigen beleidsvelden en dat van de ruimtelijke ordening, en daarmee ook tussen de beide ministeries. De aloude houding van non-interventie of zelfs vijandigheid moest worden vervangen door integratie. Het werd in het veld beschouwd als een «kleine aardverschuiving».² Voorts wilde LNV nauwere samenwerking met andere overheden, particulieren en marktpartijen. Er kwam een stimuleringsbeleid voor onderzoek op het gebied van stad-landthema's, met experimenten en proefprojecten.

¹ Rossem, V. van, *Randstad Holland. Variaties op het thema stad*, Rotterdam: NAI Uitgevers 1994, p. 9.

² Gessel, M.R. van, *Verstedelijking van het Nederlandse landschap als inrichtingsopgave*. In: *Stedenbouw en Volkshuisvesting* 1995–5/6.

De visievorming bij LNV is sindsdien voortgegaan. Zeer recentelijk verscheen een nieuwe integrale visie op de ontwikkeling van het platteland, het *Palet van het Platteland*, geformuleerd door de regionale beleidsdirecties van LNV.¹ Thema's van de visie zijn de toekomst voor de landbouw, omgaan met water, kwaliteit door verstedelijking en ontwikkeling van natuur en recreatie. Ook hier is de nuancering van het restrictief beleid een belangrijk thema: wonen en werken ter verbetering van de economie van het landelijk gebied is voor LNV een zeer realistische beleids optie.²

Vanuit de optiek van natuurbescherming en natuurontwikkeling werd de vertrouwde stad-land dichotomie eveneens ter discussie gesteld. Natuur in Nederland is in culturele zin een stedelijke aangelegenheid, zo stelde de door landschapsarchitecten en ecologen geïnitieerde Keijenberg-groep. De landschapsarchitecten Luiten en Sijmons pleitten ervoor om verstedelijking en natuurontwikkeling in onderlinge samenhang te plaatsen. «Gezamenlijk kunnen de al te lang gescheiden planfamilies van Vinex en EHS in een nieuw, weids en avontuurlijk perspectief komen te staan.»³ Dit kreeg een concrete uitwerking in het ontwerp van de Amsterdamse Vinex-wijk IJburg, waarbij de eilanden zodanig werden ontworpen dat onderwater gunstige condities ontstaan voor nieuwe natuurexpressie. Het referendum over IJburg gaf een botsing te zien tussen deze benadering van natuur en verstedelijking en de meer traditionele die stad en natuur als strijdig ziet.



Open dag IJburg, surfen op het land, foto Henk Nieman

¹ Ministerie van LNV, *Palet van het Platteland. Een visie van de regionale beleidsdirecties van LNV op de ontwikkeling van het platteland*. 2000.

² Als goede voorbeelden worden genoemd de «kuub voor kuub»-regeling in de Gelderse Vallei en het ruimte bieden aan nieuwe buitenplaatsen en landgoederen.

³ Luiten, E. en D. Sijmons, Contrast, contact en contract. Drie potentiële wederkerigheden tussen stedenbouw en natuurontwikkeling. In: Feddes, F. e.a. (red.), *Oorden van onthouding. Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland*, Rotterdam: NAi Uitgevers 1998, p. 168–174.

⁴ Aldus de Inleiding van het boekenweek-magazine, *Panorama Nederland. Stad en land in proza en poëzie*. Maart 1998.

Intussen nam de publieke belangstelling voor landschap en natuur een vlucht. Dat bleek onder meer uit het thema van de Boekenweek 1998, «Panorama Nederland». Schrijvers als Geert Mak, Koos van Zomeren en Willem van Toorn trokken een breed publiek met hun soms weemoedig getinte boeken over «de galopperende verandering van onze omgeving en de hete hangijzers dienaangaande».⁴

Het Groene Hart

De vragen over de verhouding tussen stad en land waren in toegespitste,

verhevigde vorm aan de orde voor de Randstad en het Groene Hart. Halverwege de jaren negentig kwamen zij in het centrum van de belangstelling te staan. In 1994 organiseerde de Eo Wijersstichting de ontwerp-wedstrijd «Inside Randstad Holland». Gevraagd werd een ontwerp te maken voor een overgangsgebied tussen Randstad en Groene Hart, en een visie op de geleiding van stad en land in dit gebied. De prijsvraag leverde 130 inzendingen op, waarvan eenderde uit het buitenland,¹ en leidde tot veel discussies in de vakwereld en daarbuiten over de zin en onzin van het Groene Hart als concept.

Ook minister De Boer benadrukte bij haar aantreden in 1994 het belang van het Groene Hart. Zij organiseerde in 1995 «Groene Hartgesprekken», samen met haar collega van LNV, waarin zij speciale aandacht vroeg voor de groene kwaliteiten van het Groene Hart. In plaats van de discussie die tot dan toe altijd werd gevoerd over de vraag of het Groene Hart wel of niet voor verstedelijking moest worden gebruikt (en zo ja in welke mate) nodigde zij uit tot een brede maatschappelijke discussie over een kwaliteitsimpuls in het gebied. Doel van de gesprekken was het draagvlak voor een duurzame groene impuls af te tasten en ideeën daarvoor te genereren.

De conclusies uit de Groene Hartgesprekken luiden:²

- Er is brede steun voor het openhouden van het Groene Hart. Wel verschilt de mate van steun per organisatie en instantie. De gemeenten wijzen erop dat het voorzieningenniveau op peil moet blijven, met name voor de groeiende groep ouderen. Het bedrijfsleven wil ruimte voor investeringen binnen de gestelde contouren.
- De onmisbaarheid van het Groene Hart voor het unieke karakter van de Randstad wordt onderschreven. Randstad en Groene Hart moeten dus in samenhang worden gezien.
- Het Hart moet niet alleen open blijven, maar heeft ook een versterking nodig van zijn nutsfuncties. Dit betreft ook de landbouw. Duurzaamheid en verbreding (met natuur, recreatie) bieden goede perspectieven.
- Er is draagvlak en begrip voor het principe van restrictief beleid, maar ook zorg over de consequenties ervan voor de leefbaarheid van het gebied, in het bijzonder voor de 600 000 mensen die er wonen en werken.
- Binnen de kaders van het restrictief beleid is behoefte aan voldoende en een gevarieerd aanbod aan bedrijventerreinen om wonen en werken in balans te houden.

Naast deze gesprekken verschenen vele publicaties, adviezen en artikelen over het Groene Hart.³ In de gezamenlijke visie *Groen Hart? Groene Metropool!* pleitten ANWB en WNF voor een verdubbeling van het areaal natuurgebied, verbetering van de toegankelijkheid van het buitengebied bij voorkeur met het openbaar vervoer, en aantrekkelijke buitenruimten dicht bij de bevolkingsconcentraties.⁴ In «Investeren in de toekomst van het Groene Hart» van Bureau Vista werd voortgebouwd op de Visie Stadslandschappen, gebruik makend van de landschappelijke differentiatie waarin de drie landschapstypen (droogmakerijen, rivierenlandschap en veenweidelandschap) elk hun eigen mogelijkheden en onmogelijkheden hebben.⁵ Ook Nyfer benadrukte de verschillen binnen het Groene Hart: het is een «optelsom van mooie en lelijke gebieden» en dus zeker niet in haar *geheel* waardevol en onvervangbaar.⁶ Bepaalde locaties in het Groene Hart kunnen daarom goed benut worden voor woningbouw, aldus Nyfer. Dit is goedkoper dan het ontwikkelen van locaties aan de (ring van)

¹ Wijersstichting, *Inside Randstad Holland. Designing the inner fringes of Green Heart Metropolis. Jury report.* 1995.

² Ministerie van VROM, *Verslag van de Groene Hart gesprekken. Ruimte, groen en water voor iedereen.* Den Haag 1996.

³ Zie bijvoorbeeld het overzicht in de nota *Randstad en Groene Hart.*

⁴ ANWB & Wereld Natuur Fonds, *Groen Hart? Groene Metropool!* (Werkrapport). 1995.

⁵ Vista, *Investeren in de toekomst van het Groene Hart* (In opdracht van Randstad-overheden). 1995.

⁶ NYFER, Forum for Economic Research, *Het Groene Hart, dat klopt niet!* (Speciale studie nr. 5). Den Haag: SDU 1996.

stadsgewesten, en het kunstmatig openhouden van het gehele gebied binnen deze ring. De exploitatiewinsten die met de woningbouw-ontwikkeling op «lelijke plekken» in het Groene Hart worden behaald, kunnen dan worden aangewend voor het instandhouden of verbeteren van die delen die wel waardevol en onvervangbaar zijn. Deze reacties, gericht op differentiatie en investeringen, vonden onder meer gehoor bij de Raad voor Natuurbeheer¹ en de Raad voor de Openluchtrecreatie², hoewel deze adviesraden van de rijksoverheid minder verstreckende veranderingen in het restrictief beleid wilden doorvoeren.

Voorstanders van het open houden van het gebied aan de binnenzijde van de Randstadring waren er ook. De Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RaRo) noemde drie motieven om vast te houden aan het Groene Hartconcept: de noodzaak van continuïteit in beleid, de behoefte aan identiteit (het begrip is «nationaal ingeburgerd») en een psychische behoefte aan open ruimte die toeneemt naarmate de druk vanuit verstedelijking toeneemt.³ De RaRo adviseerde een meer offensieve benadering voor het Groene Hart. Het gebied beschikt over voldoende groene kwaliteiten (natuur, recreatie) die actief versterkt kunnen worden. Een krachtiger aansturing is hiervoor wel een vereiste. In andere reacties werd betoogd dat het Groene Hart meer bestuurlijke aandacht verdient, of dat de rijksoverheid een tweeslachtig beleid voert: aan de sluipende bedreiging van het Groene Hart is ook het eigen rijksbeleid debet. De uitbreiding van Schiphol vraagt bijvoorbeeld extra ruimte, en ook andere infrastructuurlijnen waarvan de rijksoverheid initiatiefnemer in de aanleg is, doorsnijden het Groene Hart.

De discussies kregen hun weerslag in de Vinac. De behandeling door de Tweede Kamer leidde ertoe dat de investeringsimpuls vorm kreeg in een *Ontwikkelingsprogramma voor het Nationaal Landschap Groene Hart*, onder auspiciën van het Bestuurlijk Platform Groene Hart, waaraan beide ministeries deelnemen. Toch leek dit, na alle discussie, een enigszins teleurstellende invulling waarbij van een gedifferentieerde en visionaire aanpak naar gelang de karakteristieken van het gebied, nauwelijks sprake was. De gezamenlijke zoektocht van de ministeries van VROM en LNV naar integratie leek na de Groene Hartgesprekken weg te zakken: de minister van LNV streefde naar samenhang van stad en land vanuit een kwaliteitsbenadering terwijl de minister van VROM als vanouds inzette op een sterke scheiding.

7.3. Evaluatie

7.3.1. Inleiding

Het onderzoek naar het geleidingsbeleid valt uiteen in drie blokken: het restrictief beleid voor de open ruimten, de bufferzones en het Groene Hart-beleid. Vooral over het Groene Hart zijn naast evaluatieonderzoeken ook veel discussienotities en dergelijke verschenen, die niet primair ingaan op de evaluatie van beleid, maar wel veel informatie bieden over de ontwikkelingen. Ook deze zijn geraadpleegd.

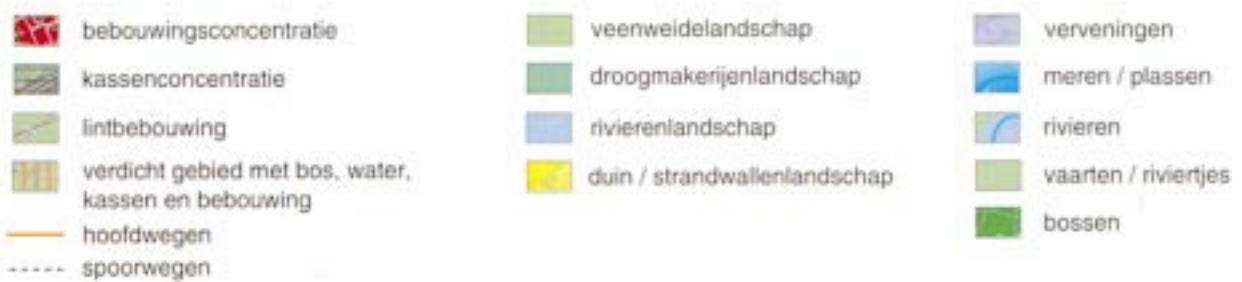
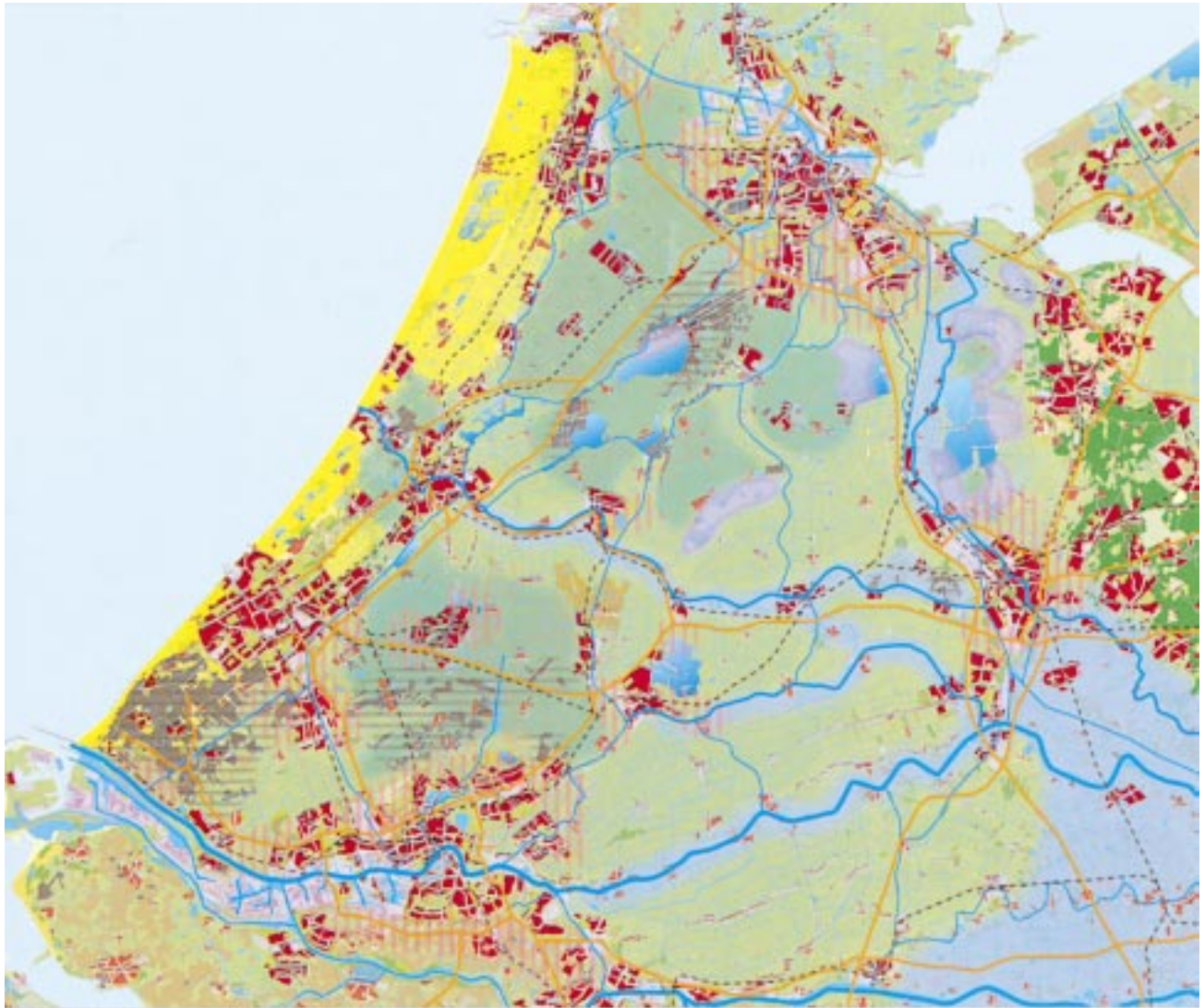
De beschikbare evaluatiestudies hebben enkele gebreken. Zo is veel onderzoek al betrekkelijk gedateerd of maakt het gebruik van gedateerde gegevens. De nadruk van de onderzoeken ligt meer op doorwerking en conformiteit, dan op doelbereiking en optredende ruimtelijke effecten. Een belangrijk kenmerk van de onderzoeken is voorts dat ze vooral het falen van het restrictieve beleid boekstaven. Met andere woorden, er is,

¹ Raad voor Natuurbeheer, *Het hart op de juiste plaats. De centrale open ruimte* (advies aan de regering). Utrecht 1995.

² Raad voor de Openluchtrecreatie, *Hart voor het Groen. Recreatie en Toerisme in het Groene Hart* (advies aan de regering). Amersfoort 1995.

³ Raad voor de Ruimtelijke Ordening, *Het Groene Hart. Advies aangeboden aan de Minister van VROM op 10 januari 1996*.

7.1. Grote variatie aan landschappen in het Groene Hart



Bron: VROM/RPD

bijvoorbeeld in de *Balans Ruimtelijke Kwaliteit*, vooral oog voor de ontwikkelingen die ondanks de restrictieve doelen toch optreden. Nooit wordt gekeken welke ontwikkelingen wel worden tegengehouden, terwijl dit toch mede de essentie van de werking van het restrictief beleid is.

Deze tot dusver ontbrekende vraagstelling «wat wordt wel tegengehouden» komt aan de orde in het aanvullende onderzoek dat in opdracht van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota is verricht door BRO & Alterra.

7.3.2. Restrictief beleid

Bestuurlijke doorwerking: het opvoeren van de beleidsruimte

De evaluaties van het restrictief beleid roepen het beeld op van een departement dat veel onderhandelingsvaardigheid en soms «doorduw-macht» uit de kast haalt. Het gevolg is dat de doorwerking bij andere overheden op papier redelijk consistent is met hetgeen de minister van VROM heeft beoogd, maar intussen is in de onderhandelingstrajecten wel de beleidsruimte opgerekt. Niet alleen provincies en gemeenten zetten zich in om de ruimte die het beleid hen biedt te vergroten, dat doen ook de andere departementen, ook al hebben die zich via het kabinetsbeleid in Vinex en Vinac gecommitteerd aan het restrictief beleid. Op rijksniveau ontstaat een baaierd aan beleidslijnen die op het lokale niveau, in concrete gebieden, elkaar overlappen, niet altijd consistent met elkaar zijn en elkaar soms zelfs tegenwerken.¹ Dat biedt lagere overheden de mogelijkheid om in onderhandelingen rijksbeleid tegen rijksbeleid uit te spelen. Dit is het krachtenveld waarbinnen de IRO's hun werk ten behoeve van de doorwerking van het restrictief beleid moeten verrichten. Een krachtenveld waarin vele tegenkrachten zich richten tegen het restrictief beleid. Uit dossiers van de Inspecties West en Oost blijkt dat het restrictief een vrijwel permanent punt van aandacht is, waarbij met een grote mate van vasthoudendheid getracht wordt de doelen van het restrictief beleid zo goed mogelijk overeind te houden.

Horizontale doorwerking

Terwijl VROM veel energie richt op de verticale doorwerking lijkt te worden verondersteld dat de horizontale doorwerking min of meer automatisch zal verlopen. Om te beginnen met een afstemming tussen het restrictief beleid en het sectorbeleid van LNV (*Structuurschema Groene Ruimte*, SGR), V&W (*Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, SVV II), EZ (*Ruimte voor Economische Activiteit*, REA) en van het Milieudirectoraat van VROM (*Nationaal Milieubeleidsplan 2*, NMP2). Volgens Mastop is dit echter niet het geval.² Op hoofdlijnen zijn de beleidslijnen niet conflicterend, maar vervolgens is er geen sprake van een uitwerking van het restrictief beleid tot een samenhangende strategie met een gecoördineerde inzet van instrumenten en middelen. Door dit gebrek aan operationele samenhang kunnen concrete acties in gespannen verhouding komen te staan met het restrictief beleid. Sectoren maken aanspraak op de ruimte om reden van werkgelegenheid, bereikbaarheid of recreatieve voorzieningen.

¹ Een actueel thema dat de nodige spanningen oproept met de doelstellingen van restrictief beleid is de ruimte voor ruimte-regeling van minister Brinkhorst van LNV.

² Mastop, J.M. e.a., *Ervaringen met restrictief beleid. Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1995, p. 50.

³ Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelings-politiek* (Rapporten aan de Regering nr.53). Den Haag: SDU 1998, maar ook het interview met A.N. van der Zande (directeur Alterra) van 14 maart 2000.

Ook BRO & Alterra (zie bijlagenrapport 4) betwijfelen de «automatische» horizontale doorwerking. Er komen geen feiten boven tafel die dit automatisme kunnen bevestigen, er komen wel feiten boven tafel die wijzen op een gebrek aan horizontale doorwerking. Dit heeft voor een deel te maken met onduidelijkheid over wat stedelijke functies zijn. Dit maakt het beleid onderhandelbaar: doelen verschuiven in de tijd, tussen departementen en naar verschillende bestuurslagen.

Zelfs LNV, van oudsher vanwege met name het landbouwbelang een natuurlijke coalitiepartner in het restrictief beleid, verleent niet automatisch steun.³ Het beleid van LNV is toegespitst op de kwaliteiten en

karakteristieken van het landelijk gebied en zet haar instrumenten in op gebieden met specifieke waarden, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL). Deze gebieden hebben andere grenzen dan de restrictieve gebieden van de ruimtelijke ordening. Voor LNV is openhouden-om-het-openhouden geen doel op zich en nooit voldoende om instrumenten in te zetten.¹



Stedelijke rommelzone markeert de overgang tussen stad en land, foto Henk Nieman

Met de discussienota *Visie stadslandschappen* (1995) propageerde LNV een nieuwe benadering van de stad-land relaties. Hoewel deze op de keper beschouwd een afwijking betekent van het restrictief beleid met zijn scherpe scheidslijnen tussen stad en land, kan de visie ook gezien worden als een poging om de discussie te starten over een gezamenlijke kwaliteitsbenadering van VROM en LNV voor het landelijk gebied. De Groene Hart-gesprekken, geïnitieerd door minister De Boer in samenwerking met haar collega Van Aartsen van LNV, bouwden in dezelfde lijn door. Het leidde echter niet tot een nieuwe visie op het restrictief beleid. Voor het Groene Hart komt er een investeringsprogramma, maar ook een sterkere inzet op de scherpe grens tussen stad en land. De enige concessie was de mogelijkheid «nieuwe landgoederen» te ontwikkelen, mits ze een duidelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit tot gevolg hebben. Voor andere restrictieve gebieden heeft de discussie geen betekenis.

¹ Mastop J.M., L. van Damme en T.H.C. Zwanikken, *Instrumentatie van het restrictief beleid; onderzoek naar relevante instrumenten voor een effectief restrictief beleid*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1997.



Scherpe grens tussen stad en land, foto VROM/RPD

Verticale doorwerking

De provincies krijgen in Vinex een centrale rol toebedeeld bij de uitvoering van het restrictief beleid. De impuls die men via Vinex aan het restrictief beleid heeft willen geven (sturen via ruimtebeslag) komt niet uit de verf. Waar provincies de ruimte krijgen, handhaven zij doorgaans de eigen systematiek en aanpak in de streekplannen. Dit overigens na bestuurlijk overleg met het rijk. Ook het rijk lijkt in eerste instantie dus niet goed uit de voeten te kunnen met het aangescherpte restrictieve beleid. Dit blijkt ook uit de volgende veelzeggende citaten:¹

«(...) er was niemand die nu eigenlijk de beslissing nam van we gaan nu alleen over kwantiteiten praten, en contouren laten we zitten. Het was eigenlijk een sluipend proces waarbij contouren steeds verder uit beeld raakten.»

«Die discussie over de contouren speelde wel in het begin (...) bepaalde stromingen wilden daar heel erg op hameren: we moeten lijntjes trekken en dat is toch heel belangrijk. Eigenlijk was het zo dat we zeiden dat moeten we aan de provincies overlaten. We gaan niet als rijk meetekenen in de streekplannen (...) en het was ook zo dat het erom ging het verstedelijkingsbeleid te laten lukken. Dan praat je over aantallen woningen.»

¹ Citaten uit: Mastop, J.M. e.a., *Ervaringen met restrictief beleid. Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1995, p. 47–48.

Ook het volgende citaat verwijst naar de onduidelijkheid die met de aanscherping is opgeroepen; een discussie die door het rijk niet adequaat gepareerd werd.

«De positie van contingentenbenadering ten opzichte van het nieuwe instrument werd in provincies verschillend opgevat. In de ogen van sommigen leek de contourenbenadering ter vervanging van dit contingenteninstrument te komen. Met name gemeenten vonden het een aantrekkelijk idee een contour toebedeeld te krijgen, waarbinnen zij vrij zijn om te bouwen. Anderen vatten de contouren meer op als een aanvulling op de contingentenbenadering, waardoor gemeenten bezorgd waren dat zij nu op twee fronten zouden worden gestuurd: niet alleen op aantallen, maar ook op ruimtebeslag. Ook het rijk leek enigszins in verwarring gebracht door deze verschillende interpretaties, en was niet in staat direct een heldere reactie te formuleren. Zo heeft een intensievere inmenging van het rijk in de discussies over de uitwerking van de contourenbenadering, zoals in de Groene Hartgesprekken, niet tot eenduidigheid in de invulling van de contourenbenadering kunnen leiden».¹

Uiteindelijk leidde de aanscherping in Vinex tot deze resultaten:² (zie ook kader 7.1)

- Noord-Brabant mag zijn groeiklassebeleid handhaven.
- Gelderland kan het bestaande beleid voorlopig voortzetten.
- De discussies met Limburg stranden in een capaciteitsgebrek bij de provincie.
- Met de Randstadprovincies worden alleen afspraken gemaakt over het Groene Hart; de contouren raken (met uitzondering van het Groene Hart) uit beeld.

Het provinciaal restrictief beleid bemoeit zich vooral met de woningbouw-functie. Andere vormen van stedelijk ruimtebeslag krijgen of minder, of zelfs geen aandacht. Van een aangescherpt beleid op provinciaal niveau lijkt geen sprake. In deze situatie komt in de tweede helft van de jaren negentig onder minister De Boer-verandering. Het rijk trekt de teugels aan: niet alleen in het eigen beleid (Vinac), maar ook richting provincies wordt het restrictief beleid zwaarder aangezet: een aanwijzing (Gelderland) en een bijna-aanwijzing (Zuid-Holland) maakt de provincies duidelijk, dat het rijk het restrictief beleid serieus neemt. Dit heeft een voorbeeldwerking naar andere provincies.

7.2 Contouren in de Randstad na Vinex

In de Vinex wordt de Randstadprovincies gevraagd om in een voor maart 1995 vast te stellen (partiële) streekplanherziening per kern een uiterste bebouwingscontour aan te geven. Dit is echter niet overal vlekkeloos verlopen. Bij het streekplan Zuid-Holland-Oost leverde het restrictief beleid forse discussies op tussen rijk en provincie: gaat het om het constant houden van het inwonersaantal of om het constant houden van de woning-voorraad in het Groene Hart? Ook in Utrecht was de invulling van het restrictief beleid onderwerp van discussie. Overleg met Gedeputeerde Staten heeft echter geleid tot een aanpassing van het Streekplan Utrecht waarbij de bebouwingscontouren in het Groene Hart werden verkleind.³ Een geval apart is de bouwlocatie Zenderpark met een capaciteit

¹ Bruijn, J.A. de, E.M. van Bueren en E.F. ten Heuvelhof, *Grenzen aan contouren*. Delft: TU 1998, p. 5.

² Mastop, J.M. e.a., *Ervaringen met restrictief beleid. Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1995, p. 43–44.

³ Ministerie van VROM, *Ruimtelijke Verkenning 1997. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*. p. 64

voor 3500 tot 4000 woningen. Het rijk heeft lang bezwaar gemaakt tegen de ontwikkeling van deze locatie, vanwege de ligging in de open ruimte van het Groene Hart. De urgente woningbehoefte gaf uiteindelijk echter aanleiding om de Kroonberoepen tegen het bestemmingsplan in te trekken; uiteindelijk is de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid en de groene contour van het Groene Hart op de bijbehorende plankaart op dit punt herzien.¹

Bron: Mastop, J.M. e.a., *Ervaringen met restrictief beleid. Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1995.

Het bovenstaande illustreert dat in het beleidsvoorbereidende traject de provincies proberen meer beleidsruimte te verkrijgen dan het restrictieve beleid formeel biedt. De hoofddoelen van het restrictief beleid staan niet ter discussie (de basishouding is er een van medewerking), maar op tal van punten worden onderhandelingen gevoerd om voldoende lokale ontwikkelingsruimte te behouden. Dit wordt ingegeven door het gevoel dat door het te veel beperken van ontwikkelingsruimte, in het buitengebied tal van maatschappelijke processen in de knel komen te zitten. Maar ook om te voorkomen te veel tussen twee vuren terecht te komen: het rijk dat scherpe restricties wil en de gemeenten die zich willen blijven ontwikkelen.² Het streven naar het zoeken van de ruimte, het oprekken van de grenzen, vergemakkelijkt het accommoderen van bottom-up processen, vanaf het lokale niveau die op hun beurt ook een aanslag op het restrictief beleid zijn.

De laatste stap in de verticale doorwerking is het gemeentelijk beleid. In het algemeen bestaat bij de gemeenten slechts een gering draagvlak voor het totaalpakket van het restrictief beleid. Het ruimtelijke doel «het tegengaan van stedelijk ruimtebeslag» wordt ondersteund, maar de instrumentele invulling «contouren en met name contingenten» ervaart men als «boekhouden». Gemeenten proberen dan ook vaak op allerlei mogelijke manieren onder restricties uit te komen om in ieder geval de eigen bevolking voldoende woon- en werkgelegenheid te bieden. Provincies gaan daar vaak een eind in mee.

Toch heeft het restrictief beleid wel degelijk werking. Iedere door BRO en Alterra onderzochte gemeente kent voorbeelden waarbij initiatieven op gemeentelijk niveau al in het informele traject worden gestopt tengevolge van het restrictief beleid.³

¹ Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, complete versie, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995–2010)*. Oktober 1999

² Mastop, J.M. e.a., *Ervaringen met restrictief beleid. Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1995. Zie bijvoorbeeld de casus Zederik op p. 88.

³ BRO en Alterra laten zien dat in alle tien de bestudeerde gemeenten al tijdens het informele traject initiatieven worden afgeblazen mede vanwege het restrictieve beleid (BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen 2000.

7.3. Indicatie aantal ruimtelijke ordeningsinitiatieven in de periode 1990–1999 in tien gemeenten

Gemeente	formeel ingediende initiatieven	waarvan afgevallen tijdens procedure	aantal initiatieven afgevallen tijdens informeel voortraject
Aarlanderveen	200	10%	15
Boskoop	200	10%	100
Waddinxveen	100	25%	20
Zevenaar	75	10%	150
Bleiswijk	–	–	–
Steenderen	40	75%	20
Brummen	10*	75%	30
Rheden	100	10%	75
Angerlo	50	80%	50
Doesburg	20	50%	50

* exclusief woningbouw in de kernen

Bron: BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen 2000

De praktijk van projectinitiatieven: contraire initiatieven in een complex krachtenveld

Het overzicht van de doorwerking wekt de indruk dat de rijksoverheid vooral een opstelling van passief negeren hanteert. Dat leidt niet tot grote brokken, maar wel tot extra ruimte voor interpretatie. In de verticale lijn zien we voortdurende en langdurige onderhandelingen tussen de partijen, waarbij de formele beleidsruimte door provincies en gemeenten zover mogelijk wordt opgerekt. Dit levert beleidsruimte op waarvan men in de dagelijkse beleidspraktijk van het ontwikkelen van projectinitiatieven graag gebruik maakt. Zo staat het restrictief beleid op twee manieren onder druk: langs het formele top-down verwatert het steeds iets verder, en via de bottom-up lijn wordt de beschikbare beleidsruimte snel opgemaakt, in de hoop op meer.

Alle partijen «rijk, provincie, gemeenten, particulieren» spelen met enige regelmaat de rol van initiatiefnemer en maken dan dankbaar gebruik van de beleidsruimte die in de formele beleidstrajecten wordt gecreëerd. De volgende drie casusbeschrijvingen (kader 7.2–7.4) zijn ontleend aan het onderzoek van BRO & Alterra. Het gaat om voorbeelden van initiatieven die strijdig zijn met het restrictief beleid en toch bewust worden aangepakt. Soms in de hoop bepaalde ontwikkelingen toch mogelijk te maken. Soms om uiting en uitwerking te geven aan een grote maatschappelijke druk in de lokale gemeenschap.

7.4. Casus Bosplan Schinkel

Deze casus illustreert de onderlinge strijdigheid van het overheidsbeleid wegens gebrek aan horizontale doorwerking van het restrictief beleid. Uiteindelijk is het plan niet doorgedaan. Dit niet op basis van een rechtstreekse afwijzing van het project, maar «na overleg met de IRO waarin vraagtekens bij het project worden geplaatst» gaat het project een vervolgtraject in van onderhandeling met als uiteindelijke resultaat het verschuiven van de posities van de PPS-partners en het afblazen van het traject.

Het Bosplan Schinkel betreft de aanleg van een bos van 70 hectare in het westelijk deel van de Schinkelpolder, ten oosten van Schiphol en ten zuiden van het Amsterdamse Bos. Het plan is ontwikkeld door een ontwikkelingsgroep bestaande uit Amstelland Vastgoed bv te Amsterdam, de gemeente Aalsmeer, de provincie Noord Holland en Arcadis. Het plan voor de boslocatie sluit volledig aan bij het provinciale beleid voor de realisering van de groene Randstad. De locatie is opgenomen als prioritair groengebied in het Voorbereidingsprogramma Randstadgroenstructuur 1991–1995 van LNV. Het initiatief is een PPS, waar naast de bosontwikkeling (vanuit economische aspecten en de verdeling van de stichtingskosten onder de samenwerkende partijen) is gekozen voor de ontwikkeling van twee hectare kantoorterrein «op een plaats, waar anderen om planologische redenen daartoe niet in de gelegenheid worden gesteld». Het streekplan gaat voor de locatie uit van agrarische bestemming.

In een plan van aanpak, een door de PPS-partners getekende intentieverklaring, ligt het voornemen vast om aan het plan te gaan werken. Opmerkelijk is dat in deze voorfase blijkbaar geen overleg met de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO) heeft plaatsgevonden. De overeenkomst is op 21 augustus 1991 ondertekend; overleg met de IRO vindt plaats op 28 februari 1992. Dit overleg levert de volgende stellingname op: «De principevraag is aan de orde of het rijk een concessie wil doen met betrekking tot het locatiebeleid ten behoeve van de realiteit van dit Randstadgroenstructuur-project...». Vervolgens komt vervolgens overleg op gang. Uiteindelijk komt het plan niet tot stand.

Waar te nemen zijn de volgende zaken:

- Het is opmerkelijk dat in de PPS-constructie partijen participeren, die een handhavingstaak hebben ten aanzien van het restrictief beleid (provincie en gemeenten) en die toch participeren (ondanks de verschillende ontbindende clausules) in een projectontwikkeling voor twee hectare kantoorterrein dat haaks staat op het te voeren rijksbeleid.
- Het is te zien, dat van rijkswege geen rechtstreekse afwijzing plaatsvindt, maar een nader overleg en onderhandelingstraject wordt geopend. Het komt niet tot een formele opstelling in het kader van de ruimtelijke ordening, maar lopende het voortraject verschuiven de posities van de PPS partners geleidelijk.

Bron: BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen 2000.

Ook de volgende casus laat zien dat overheden in de praktijk van projectinitiatieven soms een dubbelhartige positie innemen ten opzichte van het restrictieve beleid. Het grote verschil met de vorige casus is dat overheden hier niet direct het initiatief nemen, maar er wel op de achtergrond bij betrokken zijn.

7.5. Casus IOP de Rijn- en Veenstreek

Deze casus illustreert dat de onduidelijkheid over de doelen van het restrictief beleid kan leiden tot confrontaties waarbij niemand meer weet wat er wel en niet meer kan. Lokale belangen – die in essentie niet stroken met het restrictief beleid – worden gemobiliseerd door externe partijen. Het resulteert in een initiatief met veel maatschappelijk draagvlak. Het initiatief strandt veeleer in bureaucratie dan in een formeel standpunt op basis van het restrictief beleid.

In opdracht van de Kerngroep Ontwikkeling Glastuinbouw (KOG) is een Integraal Ontwikkelingsplan (IOP) voor het tuinbouwgebied Alkemade, Jacobswoude, Ter Aar, Liemeer, Nieuwkoop en een gedeelte van Alphen aan den Rijn vervaardigd. Aanleidingen zijn het rapport *Nederland Tuinbouwland*, de constatering dat de Regeling Reconstructie

Oude Glastuinbouwgebieden niet voldoende verbeteringen heeft bewerkstelligd en een gezamenlijk lokaal streven tot behoud van werkgelegenheid, een activering van milieudoelstellingen en een betere benutting van ruimte.

Via de bureau's HeidemijAdvies en Grontmij zijn met betrokkenen, waaronder de provincie Zuid-Holland, plannen opgesteld. Ook een bestuurlijk model maakt deel uit van het IOP. Aangegeven is in het IOP, dat een brede vertegenwoordiging vanuit het gebied nauw betrokken is geweest bij het opstellen van het plan en dat een breed draagvlak ten grondslag ligt aan bereidheid ook in de uitvoeringsfase een rol te willen spelen.

Vervolgens neemt de provincie Zuid-Holland afstand van het IOP (brief kenmerk ARO/160 324). Deze keuze heeft voor het IOP geleid tot nieuw overleg, enkele commissies en het vervolgens vastlopen van het uitvoeringstraject wegens gebrek aan duidelijkheid.

Opvallend is dat in de conclusie van het eindrapportage van het Tripartiet Overleg (in het leven geroepen om langsepende knelpunten op te lossen die de uitvoering van de inrichting van het Groene Hart bedreigen) ten aanzien van het restrictief beleid de nadruk gelegd wordt op het «discussiekarakter» van het rijksbeleid. Gesteld wordt dat als hoofdlijn van het beleid voor het Groene Hart al meer dan veertig jaar een beperkend beleid van kracht is. De discussies zijn steeds gegaan over de invulling van dat terughoudende beleid en over de invulling van de stedelijke ontwikkeling. En na veertig jaar staan de visies op nationaal niveau nog steeds op gespannen voet met visies op lokale en regionale schaal. Vervolgens worden in praktische zin voorstellen gepresenteerd voor de verruiming van de bouw mogelijkheden in het Groene Hart, mede ondertekend door de IRO-West.

Waar te nemen is:

- Het ontbreken van een duidelijk afwijzend standpunt vanuit enige overheidsinstelling, dat de planaanpak volgens het IOP op gespannen voet staat met het restrictief beleid. Bij de projectleiders en ingenieursbureaus (die hebben gefunctioneerd om de lokale belangen te mobiliseren en te verbinden in een lokaal gedragen plan van aanpak) leeft het «gevoel» dat het restrictief beleid van het rijk de reden is voor de provincie Zuid-Holland om uiteindelijk niet te participeren in de intentieovereenkomst.
- Het ontbreken van een vroegtijdige verkenning van mogelijkheden en problemen tussen de lokale wensen en landelijk beleidslijnen op het vlak van de ruimtelijke ordening.
- Een uiteenlopen van rijksbelangen om enerzijds de tuinbouw te stimuleren, anderzijds het restrictief beleid te handhaven en tuinbouwconcentraties te willen voorkomen.
- Een stellingname vanuit de provincie die de uitvoeringsbelangen van het lokale initiatief verweeft met veranderende opvattingen vanuit de provincie, waarbij enerzijds de restricties worden vastgehouden, anderzijds kwaliteitscontingenten aan de orde komen. Onduidelijk is of die ook voor glastuinbouw gelden.
- Dat een beleidswijziging in de provincie Zuid-Holland heeft plaatsgevonden, waardoor de intentie van het restrictief beleid meer de aandacht krijgt. Daardoor is het IOP feitelijk thans gestagneerd.

Bron: BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen 2000.



Glastuinbouw, stad in het landelijk gebied, foto Henk Nieman

De laatste casus geeft een aantal voorbeelden van «emotieplanologie». Op basis van emotionele stellingnamen proberen gemeenten aan beïnvloeding van het beleid te doen.

7.6. Casus Emotieplanologie

Deze casus gaat in op de emotionele lading van argumentaties van gemeentewege tegen het restrictief beleid. Emoties gaan in veel gevallen samen met een gebrek aan feitenmateriaal of dienen als intro op een nieuw te starten onderhandelingsproces. Extreme stellingnames zijn daarbij niet zeldzaam.

De gemeente Moordrecht wil een structuurvisie opstellen. Als knelpunt wordt aangegeven, dat de PPC (provinciale planologische commissie) geen vooroverlegreactie wil geven als gevolg van restrictief beleid. De provincie mag niet over de planhorizon 2005 kijken, waardoor een «onwerkbaar situatie als gevolg van het restrictief beleid» optreedt in de regio Midden-Holland op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Een kanttekening kan geplaatst worden bij deze emotionele uitspraak. Is hier werkelijk het restrictief beleid de oorzaak? Het staat een gemeente natuurlijk vrij om over de werksfeer van een streekplan een structuurplan op te stellen en daarmee haar ontwikkelingswensen te kennen te geven. Het blokkeren van de voortgang «als gevolg van het restrictief beleid» lijkt een emotionele uitspraak, zonder een stevige basis.

Veel gemeenten hebben in de eerste jaren van de praktijk van het restrictief beleid in de zogenoemde remweg hun maximaal toegewezen contingenten opgemaakt. Met het in stand houden van een lokaal noodzakelijk geacht bouwvolume is rond 2000 het contingent tot en met 2005 – 2010 reeds ingevuld door nieuwbouw. Naar nieuwe initiatiefnemers wordt vaak door gemeenten nu aangegeven, dat een verdere bouwontwikkeling niet meer mogelijk is «als gevolg van het restrictief beleid». Er wordt dan voorbijgegaan aan het gegeven dat dit mede zijn oorzaak vindt in een keuze om in hoog tempo het toegewezen contingent vol te bouwen.

Het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland koppelt sterke emoties aan geringe feiten. Op basis van een verwachte leeftijdsopbouw in verschillende delen van het Groene Hart in 2015, waarbij het aandeel 65+ers één procent hoger en het aandeel 0–19 jarigen een half procent lager ten opzichte van de autonome ontwikkeling uitvalt, komt men tot de volgende uitspraken:

- Scholen en verenigingen verliezen een deel van hun bestaansrecht; regionale bedrijven verliezen de instroom van jonge, betaalbare arbeidskrachten.
- Het perspectief van een regio waar jongeren, werkgelegenheid en voorzieningen uit wegtrekken kan niemand met het Groene Hartbeleid voor ogen hebben gehad (bron: ISMH, 1990).

De feiten lijken deze beweringen nauwelijks te staven.

Bron: BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen 2000.

Deze drie casusbeschrijvingen zijn illustratief voor wat er in de dagelijkse praktijk rond het restrictief beleid gebeurt. Zodra in de restrictieve gebieden «concrete» projectbesluiten genomen moeten worden, dan gaat het proces van aftasten en oprekken een volgende ronde in. Daarin spelen zowel rijk, provincies, gemeenten en particulieren afwisselend de rol als initiatiefnemer. Soms blijken de zwaar onderhandelde akkoorden in het formele beleid op zo'n moment weer opnieuw op de helling te gaan.

Voorals gemeenten zijn vaak initiatiefnemer, zeker bij kleinschalige initiatieven. Zij willen graag groeien, omdat zij de opbrengsten van uitbreidingen vaak essentieel achten voor het oplossen van allerlei knelpunten (zoals bijvoorbeeld het voorzieningenniveau of de mogelijkheid tot bouwen voor de opvang van de eigen bevolkingsaanwas).

Opvallende aanwezige is ook de rijksoverheid als initiatiefnemer. Veranderende inzichten en nieuw beleid leiden tot stedelijke ontwikkelingsinitiatieven in het restrictieve gebied. Voorbeelden zijn de HSL-tracés, de kassenconcentratie Zuidplaspolder, de ruimte voor ruimte-regeling, de verplaatsing van kassencomplexen van Vleuten-de Meern naar Harmelen, en kwaliteitscontingenten (en meer) voor nieuwbouwprojecten langs de Hollandse IJssel in verband met saneringskosten en dergelijke. De argumentatie voor dergelijk rijksbeleid verwijst zelden naar de effecten op en afwijkingen van het restrictief beleid. Het rijk voldoet hier dus niet aan de minimale vereisten voor een zorgvuldige beleidsvoering: goede en volledige argumentatie bij – soms noodzakelijke of wenselijke afwijkingen van het eigen beleid. Er doen zich situaties voor dat enerzijds lokale initiatieven (van een marginale omvang) worden verboden, terwijl anderzijds rijksinitiatieven (van een grote impact op het landelijk gebied) tot stand komen. Dit kan gevoelens van rechtsongelijkheid oproepen.

Doelbereiking

Waar toe leiden de bovenstaande beleidsprocessen in de zin van doelbereiking? Draagt het restrictieve beleid bij tot de ruimtelijke hoofdstructuur van gebundelde steden afgewisseld met open ruimten? Leidt het restrictieve beleid tot het stopzetten van verder stedelijk ruimtebeslag in de open ruimten? En draagt dit bij tot behoud van ecologische en landschappelijke waarden in het landelijk gebied?¹

¹ Daarnaast is het vanwege de directe koppeling aan het bundelingsbeleid gerechtvaardigd de vraag te stellen in hoeverre het restrictief beleid bijdraagt aan het vermijden van onnodige mobiliteit en aan stedelijk draagvlak. Hier is echter geen onderzoek naar verricht. Mastop (1995) signaleert dat in de beleidspraktijk de relatie tussen mobiliteit en restrictief beleid niet wordt gelegd. De mate waarin restrictief beleid bijdraagt aan stedelijk draagvlak is direct afhankelijk van de mate waarin het rijk erin slaagt het bundelingsbeleid tijdig ten uitvoer te brengen (zie Hoofdstuk 4).

In Hoofdstuk 4 is al geconstateerd dat er buiten de stadsgewesten fors meer wordt gebouwd dan via bestuurlijke afspraken met provincies en regiobesturen is afgesproken. Het restrictieve beleid werkt niet afdoende om weglekeffecten te voorkomen.¹ De realisatie van woningbouwcontingenten heeft sneller plaatsgevonden dan was ingeschat bij de opstelling van Vinex en overeengekomen in faseringsafspraken. Momenteel is het grootste gedeelte van de contingenten voor het beleid tot 2010 al opgebruikt. Dit betekent dat de bouw van de resterende contingenten tot 2010 in een steeds langzamer tempo zou moeten plaatsvinden. Deze remweg is echter niet ingetreden. Gemeenten blijven in een gestadig tempo doorbouwen, klaarblijkelijk ervan uitgaand dat als de contingenten op zijn er een nieuwe ronde van onderhandeling zal intreden, met nieuwe kansen.

Een succesvol restrictief beleid is theoretisch nog mogelijk, maar veronderstelt een bijna-bouwstop tussen nu en 2010. De kans hierop lijkt echter nihil. Gemeenten willen minimaal blijven bouwen voor de eigen behoefte, provincies zijn bereid daarin mee te gaan, en binnen de rijksoverheid heeft de minister van VROM een tamelijk geïsoleerde als het gaat om het onverkort vasthouden aan de strikte scheiding van stad en land. Dit alles leidt tot een bijzonder grote bestuurslast en het is zeer de vraag of de kleine Inspecties deze last kunnen dragen. Bovendien vergt een strikte handhaving een «in bestuurlijk Nederland ongekend» sterke rechte rug van de minister van VROM. Dit alles maakt een succesvol restrictief beleid zeer twijfelachtig als we kijken naar het centrale doel: het voorkomen van stedelijk ruimtebeslag in het buitengebied.

Bovenstaande kan de indruk wekken dat het restrictief beleid permanent met voeten wordt getreden. Ook dat beeld is niet juist. Het restrictief beleid heeft een deel van zijn werking juist voordat initiatieven in een formele fase terechtkomen. In het onderzoek van BRO en Alterra wordt dit zelfbinding genoemd. Ook tijdens de formele fase vallen (op enig moment) nog veel initiatieven af, mede vanwege het restrictief beleid. Toch kenschetsen BRO en Alterra de uitvoering als een traject met talrijke kleine overtredingen ten aanzien van het restrictief beleid. Bij grotere overtredingen speelt het rijk vaak zelf een rol, daarbij nieuwe beleidskeuzes makend.

Tot nu toe ging het over verstedelijkingsdruk die van buiten af op het landelijk gebied afkomt. Daarnaast zijn ook ontwikkelingen in het landelijk gebied zelf van belang. Daarbij stuiten we op een opmerkelijke situatie die de van oudsher gespannen relatie tussen landbouw en de ruimtelijke ordening van het buitengebied illustreert.² Als er zicht is op het uitkopen van boerenland voor nieuwbouwprojecten of stedelijke voorzieningen, treedt er een fase in werking waarin de agrarische onderneming zijn bedrijf kapitaliseert. Het verzilveren van de groeicapaciteit is daar een belangrijk onderdeel van, dat op zich strijdig kan zijn met de doelstellingen van het restrictief beleid. Zeker als het om een kassenbedrijf gaat. Een bouw aanvraag geldt daarbij als onderdeel van het bedrijfsvermogen. De werking van dit proces is vastgelegd in bestemmingsplannen (zie kader 7.5). Actualisering van bestemmingsplannen biedt in dit geval geen afdoende oplossing om ongewenste ontwikkelingen in restrictieve gebieden tegen te gaan. Zolang in bestemmingsplannen geen beperkingen gesteld (mogen) worden aan de structuur van agrarische bedrijven zal deze druk van binnenuit een rol blijven spelen. Bij de aanslagen op het restrictief beleid vanuit stedelijk gebied zijn verouderde bestemmings

¹ Zie ook het onderzoek van Keers, G. en K. Leidelmeijer, *Kansen voor restrictief beleid*. Amsterdam: RIGO 1994 en de *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*. Beide rapporten constateren dat de open ruimten niet gespaard zijn gebleven van stedelijke uitbreidingen.

² Ontleend aan: BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen 2000, p. 20.

plannen en de daarin aanwezige pijplijncapaciteit wel problematisch voor een effectieve doorwerking van het restrictief beleid.



Bebouwing in het groen, foto Henk Nieman

Op zich gaat het hier om kleine inbreuken op het restrictief beleid. Maar zeker in het geval van een kassenbedrijf en in het geval van veel verborgen restcapaciteit in lintbebouwing kan een dergelijk proces leiden tot beeldbepalende verstedelijking in het landelijk gebied. Een restrictief beleid «dat voornamelijk gewapend is met de middelen van de WRO» blijkt geen goede basis om de «intrinsieke» openheid van het landelijk gebied te waarborgen, mede vanwege de «scheve» verhouding tussen landbouw en ruimte. Dit lijkt een bevestiging van de stellingname van provincies dat zij niet in staat zijn om enkel op grond van argumenten vanuit het «open houden van het landelijk gebied» effectief restrictief beleid te voeren.

De slaagkans van het restrictief beleid wordt vergroot in gebieden met specifieke natuurwaarden of landschappelijke waarden, waarop andere beleidscategorieën van toepassing zijn, die gericht zijn op het behoud van de kwaliteit van het landelijk gebied. Het gaat dan om onder meer de Ecologische Hoofdstructuur, Waardevolle Cultuurlandschappen, en Strategische Groenprojecten. Zij hebben een restrictief effect zonder als restrictief beleid te worden *ervaren*.

7.7. Bouwaanvragen bij bedrijfsbeëindiging

In de systematiek van bestemmingsplannen wordt om de bestaande bouwmassa een bouwblok neergelegd waardoor enige uitbreidingsmogelijkheden ten opzichte van de bestaande situatie wordt geboden (in de regel tussen de 10–50%). Daarnaast zijn er tal van bestemmingsplannen, die de vestiging van een tweede bedrijfswoning mogelijk maken, bijvoorbeeld om te voorzien in een bedrijfsopvolging binnen het agrarische familiebedrijf. Bij een herziening van het bestemmingsplan wordt de nieuw aangetroffen situatie geïnventariseerd. Als het extra bouwvolume aan de bestaande woning is gebruikt en de tweede bedrijfswoning is gebouwd wordt deze situatie positief bestemd, inclusief enige

Bufferzone: de evergreen van de ruimtelijke ordening De start van een beleidsgeschiedenis

Beleidskaart nota De ontwikkeling van het Westen des Lands (1958)



Bron: VROM/RPD

De bufferzone doet haar intrede in het ruimtelijk beleid in 1958, in de *nota De ontwikkeling van het Westen des Lands*. De Eerste Nota (1960) en de Tweede Nota (1966) die hierop volgen, baseren zich wat betreft het bufferzonebeleid geheel op hun voorganger. Het beleid heeft nog slechts betrekking op de Randstad: «De geleiding van de Randstad in afzonderlijke agglomeraties wordt geaccentueerd door bufferstroken op de meest bedreigde punten. Deze zullen onvermijdelijk meer en meer in de urbane sfeer komen, wat echter het behoud van grote gedeelten ervan voor agrarisch gebruik niet behoeft uit te sluiten. Zulk een gebruik is zelfs wenselijk.» De beleidskaart bij de *nota De ontwikkeling van het Westen des Lands* bevat zestien bufferzones.

Zone Amsterdam – Bussum, 1961



Bron: Topografische Dienst

Een van de bufferzones van deze «eerste generatie» is gelegen aan de oostzijde van Amsterdam, tussen Amsterdam en Bussum. Deze bufferzone is nog zeer beperkt van omvang. De kern Weesp moet immers, als één van de mogelijke satellietsteden van Amsterdam, nog kunnen groeien.

Titel afbeelding 3: Zone Amsterdam – Bussum, 1969



uitbreidingsmogelijkheden ten aanzien van de dan bestaande bouwmassa. In de praktijk betekent dit een verborgen contingent aan woningen in bestemmingsplannen, waarbij de actualisering van bestemmingsplannen leidt tot een vergroting van het aantal potentiële woningen in een plangebied.

Voor de agrarische bedrijfsbebouwing zijn in de praktijk twee regelingen van belang:

- positief bestemde bebouwingsmogelijkheden. Het gaat dan in principe om schuren, stallen en dergelijke. Dergelijke bebouwde oppervlakten zijn vaak gebonden aan een maximaal oppervlak per bestemmingsvlak, dat meestal aangrenzend ligt aan de agrarische woonbebouwing. Deze oppervlakten kunnen in de regel niet «doorgroeien» bij actualisering van het bestemmingsplan omdat er vaak een maximale oppervlakte (bijvoorbeeld inclusief de vrijstellingsmogelijkheden tot maximaal 175 vierkante meter per bedrijf) aan de bestemming gekoppeld zit.
- De mogelijkheden die worden geboden voor bebouwing met bijvoorbeeld kassen, buiten de als bebouwde oppervlakte aangegeven gronden, binnen de bestemming agrarische doeleinden. Hier gelden een aantal mogelijke regelingen, van een verbod tot een mogelijkheid om in principe het gehele areaal met kassen te bebouwen. Veel bestemmingsplannen kennen een grens van twee hectare bebouwing die als maximale mogelijkheid geldt.

Deze bouwmogelijkheden, noodzakelijk om te komen tot het meest doelmatige gebruik van de gronden, krijgt een betekenis in waarde op het moment dat er wisselingen in de eigendomssituatie optreden. Veel agrarische bedrijven beschouwen de mogelijkheden tot bouwen als een deel van het bedrijfskapitaal, dat bij uitkoop liquide gemaakt moet worden. Dat kan binnen de taxatie, als daar oog voor bestaat. Een meer zekere weg is de bouwmogelijkheden te effectueren per bouwvergunning. Er zijn voorbeelden waar agrarische bedrijven de hun toegestane maximale bouwmogelijkheden «ophalen» in bouwplannen (uitbreiding bestaande woning, tweede bedrijfswoning, maximale uitbreiding bedrijfsgebouwen en kassen) om tot een zo hoog mogelijke claim voor uitkoop te kunnen komen.

Wanneer een dergelijke uitkoop dan niet doorgaat, komt het in veel gevallen wel tot bouwactiviteiten, omdat men niet wil riskeren, dat het bouwvolume (lees kapitaal) verloren gaat.

Bron: BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen 2000.

Contouren of contingenten

Vooralsnog lijkt een ondubbelzinnige uitspraak over wat beter werkt, een contourenbenadering of een contingentenbenadering binnen het restrictief beleid niet mogelijk. De contingentenbenadering leidde er in het verleden toe dat op uitbreidingslocaties in lagere dichtheden werd gebouwd dan wenselijk werd geacht vanuit de bundelingsgedachte.¹ Aan de contourenbenadering zitten eveneens risico's: het kan leiden tot kwaliteitsverlies voor zowel de bebouwde (te ver doorschietende verdichting) als de onbebouwde ruimte (aansluiting op omgeving) binnen de contour. Een probleem dat voor beide benaderingen geldt: gemeenten lijken erop te speculeren dat bij het bereiken van de «grenzen aan de toegestane groei» een volgende grens in het beleid zal worden gesteld die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken. Dit is een mechanisme dat met geen van beide instrumenten ondervangen wordt.

7.3.3. Bufferzones

Hoewel het bufferzonebeleid een van de oudste beleidsthema's is, is er in

¹ Bruijn, J.A. de, E.M. van Bueren en E.F. ten Heuvelhof, *Grenzen aan contouren*. Delft: TU 1998.

De generatie Derde Nota

Beleidskaart Structuurschets voor de Verstedelijking, 1977



Bron: VROM.RPD

In 1977 is het aantal bufferzones sterk in aantal geslonken; er zijn nog negen bufferzones op de beleidskaart terug te vinden. Buiten de Randstad worden twee nieuwe bufferzones in studie genomen, beiden in Zuid-Limburg.

Beleidskaart Structuurschets voor de stedelijke gebieden, 1983



Nog altijd is de bescherming van de gebieden tussen de stadsgewesten waar sprake is van grote stedelijke druk onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid. Voor het eerst worden de bufferzones, waaronder de zone Bijlmer-Bussum ten oosten van Amsterdam, nauwkeurig op de kaart begrensd.

Bron: VROM/RPD

evaluatieonderzoek relatief weinig aandacht voor. In 1993 wordt het beleid op basis van een literatuurstudie geëvalueerd en jaarlijks worden de grondaankopen in de bufferzones geregistreerd.

De doelstelling van het bufferzonebeleid is in essentie door de jaren heen gelijk gebleven. Daarbij is het accent verschoven van bestemming en begrenzing (in de beginjaren) naar de inrichting van gebieden (sinds het eind van de jaren zestig). Met deze accentverlegging is ook het belangrijkste instrument verschoven: van de WRO alleen, naar de WRO in combinatie met grondverwerving. Deze keuze komt voort uit het inzicht dat de WRO-instrumentarium alleen niet krachtig genoeg is en geen garantie biedt voor het tegengaan van verstedelijking.¹ Grondbezit door het rijk wordt van belang geacht «omdat grondbezit door anderen dan het rijk (bijvoorbeeld lagere overheden) geen garantie zou zijn voor een objectieve belangenafweging».² In de loop der tijd verschuift het beleid van grootschalige aankopen in gebieden naar strategische aankopen. Dit heeft vooral te maken met de beperkte middelen in relatie tot de stijgende grondprijzen. Het bufferzonebeleid valt deels samen met het beleid voor bijvoorbeeld de Randstadsgroenstructuur, het relatienotabeleid, de Strategische Groenprojecten en natuurontwikkelingsprojecten uit het Natuurbeleidsplan. Voor deze overlappende categorieën zijn tussen VROM en LNV afspraken gemaakt over de aantallen te verwerven hectaren en over de verdeling van middelen.³

In 1993 worden de «op dat moment begrensde – bufferzones gelabeld variërend van «succesvol» tot «onder sterke druk staand». De mate van succes hangt van de mate waarin inbreuk wordt gedaan op de bufferzone-gebieden en de mate waarin aankooptaakstellingen gerealiseerd worden. Midden-Delfland en Blaricum worden bestempeld als succesvol. In geval van Midden-Delfland speelt de speciale Reconstructiewet daarbij een cruciale rol. Onder sterke druk staan Utrecht-Hilversum en IJsselmonde Oost. In zijn algemeenheid geldt dat inbreuken op het bufferzonebeleid beperkt zijn gebleven. Een aantal bufferzones heeft vertraging opgelopen bij de begrenzing: Amsterdam-Purmerend en de bufferzones in Zuid-Limburg. Als illustratie van de «werking» van het bufferzonebeleid is in een aantal kaders de ontwikkeling in de bufferzones Amsterdam-Purmerend en Amstelland-Vechtstreek aangegeven. Deze kaders zijn als illustratie in dit hoofdstuk opgenomen.

Een belangrijk punt van kritiek op het bufferzonebeleid in 1993 is het ontbreken van een «strategisch beleid». Het beleid is defensief en volgend in de uitvoering; een duidelijke planning (van mogelijke functies, van faseringen in de taakstelling, van targetgebieden voor eerste aankopen) per bufferzone ontbreekt.

7.3.4. Groene Hart

Alle thema's zoals ze in de paragraaf hierboven aan de orde zijn gekomen, zijn ook van belang voor het Groene Hart-beleid, waarvan immers het restrictieve beleid een essentieel onderdeel is. Wel valt op dat in het Groene Hart de initiatieven die tegen het restrictief beleid in gaan relatief grootschalig zijn en dat overheden (gemeenten, provincies en rijk) regelmatig optreden als initiatiefnemer. Naast het openhouden, is ook de ontwikkeling van de groene kwaliteiten van het Groene Hart onderdeel van het beleidsprogramma. Met name op dat laatste element gaan we in deze paragraaf kort in.

Opvallend is dat er, ondanks de vele discussies over het Groene Hart, nauwelijks evaluatieonderzoek is verricht naar het Groene Hart-beleid,

¹ Berenschot. *Evaluatie van het bufferzone-beleid. Een literatuurstudie*. 1993.

² Berenschot. *Evaluatie van het bufferzone beleid. Een literatuurstudie*. 1993, p. 14.

³ Tot 1996 gold als verdeelsleutel 70 % voor VROM en 30% voor LNV. Aanpassing van het bufferzoneconvenant tussen VROM en LNV na aanzienlijke wijzigingen in taakstellingen op basis van het SGR en het NBP heeft geleid tot de verdeelsleutel van 57% voor VROM en 43% voor LNV.

De ruimtelijke effecten tot 1980

Zone Amsterdam – Bussum, 1969



Zone Amsterdam – Bussum, 1981



Bron: Topografische Dienst

De afbakening van de bufferzone Bijlmer – Bussum vindt navolging in de ruimtelijke ontwikkeling. Op de uitbreidingen rond de stedelijke gebieden van Weesp en Amsterdam-Zuidoost die in de jaren zeventig en tachtig plaatsvinden, is bij de beleidsmatige begrenzing duidelijk geanticipeerd. De stedelijke uitbreidingen tasten nergens de bufferzone aan.

Polder het Twiske, zone Amsterdam-Purmerend, 1961



Polder het Twiske, zone Amsterdam-Purmerend, 1981



Bron: Topografische Dienst

Het gebied tussen Amsterdam en Purmerend wordt in de Structuurschets voor de stedelijke gebieden aangemerkt als «bufferzone in studie». De in dit gebied gelegen polder Het Twiske, waar in 1961 de ontginning nog gaande was, wordt later actief ontwikkeld als natuur- en recreatiegebied.

zeker niet naar de mate waarin het ontwikkelingsperspectief invulling krijgt. In 1994 verschijnt een onderzoek naar de Nadere Uitwerkingen, maar daarin wordt ten aanzien van het investeringsprogramma voor het Groene Hart geconstateerd er een mooi programma ligt dat goed past in het ruimtelijk beleid, maar dat de uitvoering nog niet gestart is.¹ In 1994 verschijnt ook een overzicht van de stand van zaken rond het ROM-gebiedenbeleid,² maar daarin ligt de nadruk op communicatie en kennisoverdracht over de aanpak in de elf ROM-gebieden. Tegelijkertijd met de nota *Randstad en Groene Hart; de groene wereldstad* wordt aan de Tweede Kamer een het rapport *Het Groene hart in retrospectief*³ aangeboden. In deze studie wordt bevestigd dat pas sinds de Nadere Uitwerking voor het Groene Hart sprake is van een stimuleringsbeleid. Maar ook hier wordt geen overzicht van de voortgang van projecten gegeven.

Bij het opstellen van het *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap Groene Hart* (door de minister vastgesteld in april 1999) is een inventarisatie gemaakt van de voortgang van de strategische projecten uit de Nadere Uitwerking Groene Hart. De meeste projecten bevinden zich in de opbouwfase. Het verkrijgen van draagvlak blijkt een moeizaam proces. Ook de grondverwerving verloopt trager dan verwacht als gevolg van stijgende grondprijzen. De financiële bijdragen van het rijk en andere partijen voor de langere termijn zijn onzeker.⁴ Het Ontwikkelingsprogramma is gericht op het bestendigen dan wel versterken van rust, ruimte en groen voor het jaar 2010. Deze opgave is opgesplitst in drie doelstellingen: behoud en versterking van karakteristieke kenmerken, duurzame ontwikkeling van groene functies, en verbetering van de milieukwaliteit.

Waar het de ontwikkeling van nieuwe natuur en landschap betreft, zijn nog nauwelijks resultaten zichtbaar. Grootchalige groenprojecten die in het Groene Hart zijn geprojecteerd (bijvoorbeeld het Bentwoud bij Zoetermeer), vinden hun basis in landschappelijke en recreatieve motieven. De grote groenprojecten zijn enerzijds een impuls in groene kwaliteit, maar dragen anderzijds bij aan de «telooorgang» van de oorspronkelijke, open karakteristiek van delen van het Groene Hart. Er zijn voorzichtige ontwikkelingen te constateren in de richting van verbreding van de bedrijfsvoering in de landbouw door agrarisch natuurbeheer en toeristisch-recreatieve nevenactiviteiten. De milieukwaliteit in het Groene Hart schiet nog tekort. De waterkwaliteit en beheersing van de waterkwantiteit vormen de meest structurele problemen. Niet alleen (historische) bodemverontreiniging, vuilstort, de landbouw en de inlaat van gebiedsvreemd water zijn bronnen van vervuiling; ook geluidhinder als gevolg van toenemend auto- en vliegverkeer is een snel groeiend probleem.⁵

¹ Witsen, P.P. e.a., *Evaluatie nadere uitwerkingen Vierde Nota*. Delft: TNO 1994.

² Ministerie van VROM, *De Gordiaanse knoop ontward. ROM-projecten in Nederland*. Den Haag 1994.

³ Straten, A. van, B.G. Strootman en M.G. Berkhof, *Het Groene Hart in retrospectief. Evaluatie Groene Hartbeleid 1950–1995*, Den Haag: Ministerie van VROM 1996.

⁴ Ministerie van VROM, *Ruimtelijke Verkenningen 1998. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*, p. 96.

⁵ Ministerie van VROM, *Ruimtelijke Verkenningen 1998. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*. p. 97–98.

7.4. Bevindingen

1. Het restrictieve beleid is niet opgewassen gebleken tegen een situatie met een sterke stedelijke dynamiek en een verzwakte agrarische tegenkracht. Het krachtenveld van stad en land is verstoord. Terwijl de waarden van een welbewuste, en met beleid begeleide geleiding van stad en land overeind blijven, komt de uitwerking ervan hierdoor in een nieuw, problematisch perspectief te staan.

De grondslagen van het restrictief beleid wankelen. Het fungeerde



De generatie VINO/Vinex

Beleidskaart Vierde Nota, 1988

De bufferzones belanden in een (tijdelijk) dieptepunt: op de beleidskaart geven nog slechts onduidelijke streepjes de «open ruimten tussen de stadsgewesten» weer. Het gebied tussen Amsterdam en Purmerend is nog altijd niet aangewezen als bufferzone, de zone heeft het predikaat «handhavingsgebied» gekregen. De Vierde Nota biedt – in tegenstelling tot haar voorganger uit 1983 – weinig inzicht, noch in de afbakening van de bufferzones, noch in het beschikbare instrumentarium.

Bron: BROM/RPD



Beleidskaart Vinex, 1993

In de Vinex wordt het bufferzonebeleid uit de Vierde Nota geconcretiseerd. De indicatieve aanduidingen op de kaart bij de VINO worden gedetailleerd op de regiokaarten, het instrumentarium wordt onderbouwd. Het gebied ten noorden van Amsterdam is aangewezen als onderdeel van de Randstadgroenstructuur. Ten oosten van Amsterdam ligt de kern Weesp op de beleidskaart inmiddels ingeklemd in de bufferzone, die nu «Amstelland-Vechtstreek» is gaan heten.

Bron: VROM/RPD



Beleidskaart Structuurschema Groene Ruimte, 1993

Het Structuurschema Groene Ruimte van de ministeries van LNV en VROM neemt het bufferzonebeleid uit de Vinex nauwkeurig over. VROM zal tweederde van de kosten van de grondverwerving van de bufferzones voor haar rekening nemen – het ministerie beschikt al sinds 1964 over een eigen ‘bufferzonepotje’ op de begroting –, het resterende deel zal LNV bijdragen.

Bron: LNV/VROM

voorheen als een relatief licht correctiemiddel tussen twee globaal gelijkwaardige krachten. Dit evenwicht tussen stedelijke en landelijke krachten is in de jaren negentig verstoord. Daarmee wordt het restrictieve beleid in een impopulaire rol van nee-verkoper gedrongen, waarin het bovendien regelmatig het onderspit delft tegen andere beleidsdoelen van op de verschillende overheidsniveaus. Zelfs wanneer het restrictieve beleid successen boekt is de winst betwistbaar waar het gaat om lokale initiatieven met veel maatschappelijk draagvlak. Het draagvlak dreigt af te brokkelen. Op dit moment is het restrictieve beleid een schoolvoorbeeld van een mismatch tussen ambities en instrumentatie. De sturingsambities zijn hoog maar het beleid moet oproeien tegen de hoofdstroom van de wensen en belangen van consumenten, bedrijven, gemeenten, provincies en delen van de rijksoverheid. Positieve stimulansen ontbreken. Hierdoor ligt het accent vooral op de defensieve middelen van de WRO in een situatie die dynamischer is dan waarop de WRO is ingesteld (geringe doorduwmacht, trage doorwerking). Deze mismatch van ambities en instrumenten roept vragen op over beide polen; over de toekomst van het restrictief beleid, over mogelijk nieuwe concepten en over het instrumentarium (dezelfde middelen maar krachtiger gehanteerd, of andere middelen?).

2. Het restrictief beleid is geen algemeen aanvaarde norm maar slechts één element in complexe en langdurige afwegingsprocessen en onderhandelingen. Restrictie blijkt op ieder niveau onderhandelbaar.

Veel bestuurlijke partners ervaren het restrictief beleid als een middel dat tot doel is verheven en reduceren het in hun eigen perceptie tot een van vele afwegingsfactoren (en niet de meest geliefde). Geleding van stad en land en het vrijwaren van de open ruimte van verstedelijkingsdruk staan op zich niet ter discussie, maar dit schone doel moet concurreren met andere. Ook staat de wijze waarop de rijksoverheid (in casu VROM) dit doel tracht te bewerkstelligen ter discussie, bij provincies, gemeenten en particulieren, maar ook voor de andere departementen.

De «koninklijke weg» van de WRO, waarbij lagere overheden de doelen uit het rijksbeleid overnemen en uitvoeren, blijkt in de praktijk met hindernissen bezaaid. In plaats van soepele voortgang vinden hier permanente onderhandelingen plaats. Alle middelen lijken hierbij geoorloofd, van zakelijke afweging tot «emotieplanologie». Op beleidsniveau streeft iedere bestuurslaag ernaar de speelruimte die het restrictieve beleid toelaat, zo veel mogelijk op te rekken. Dit gebeurt eveneens op het niveau van concrete projectinitiatieven. Zo worden de restricties langs twee sporen steeds minder restrictief.

3. Het beleid bevat onduidelijkheden, zoals de definiëring van het begrip stedelijk ruimtebeslag en het onderscheid in drie typen restrictieve gebieden. Deze onduidelijkheid ondergraaft het beleid. Het bemoeilijkt de handhaving en het vergemakkelijkt de onderhandelingspositie van anderen. De verwarring in de terminologie komt het omzeilen van het beleid ten goede.

De wens tot het «tegengaan van stedelijk ruimtebeslag» vereist een ondubbelzinnige definitie en operationalisering van «stedelijk ruimtebeslag». Deze ontbreken. Daarmee wordt het onduidelijk wat wel en niet moet worden tegengegaan en wat wel en niet als een

De ruimtelijke effecten VINO/Vinex

Zone Amsterdam – Bussum, 1988



Bron: Topografische dienst

Vanaf het begin van de jaren negentig lijkt de stedelijke groei ten oosten van Amsterdam tot een einde te zijn gekomen. Rond Weesp zijn nauwelijks meer veranderingen te bespeuren in de begrenzing van het stedelijk gebied.

Zone Amsterdam – Bussum, 1997



Polder het Twiske, zone Amsterdam-Purmerend, 1988



Bron: Topografische Dienst

Naast het al bestaande natuur- en recreatiegebied het Twiske, onderdeel van de Randstadgroenstructuur, vindt nu ook elders in deze zone natuurontwikkeling plaats, ondermeer in de Volgermeerpolder, Veenderij Zunderop en Poppedammer.

Polder het Twiske, zone Amsterdam-Purmerend, 1997



overtreding van het beleid kan worden bestempeld. Deze onduidelijkheid kan leiden tot confrontaties waarbij niemand meer weet wat er wel en niet meer kan. Maar dat niet alleen. Onduidelijkheid in de definities en interpretaties maakt de termen van het restrictief beleid onderhandelbaar en uitruilbaar. De casusbeschrijvingen brengen in dit opzicht een grote inventiviteit aan het licht. Ook waar het gaat om relatief kleine inbreuken op het restrictief beleid kan de impact van al deze kleintjes tezamen op termijn groot zijn.

Onduidelijk is ook het onderscheid in gebiedstypen. De Vinex onderscheidt rijksrestrictieve en provinciale restrictieve gebieden en verbijzondert in de eerste soort nog het Groene Hart. Waarom zij aldus zijn onderscheiden, is op basis van ruimtelijke ontwikkelingen niet duidelijk. Er is, ook nog bij de Vinac, veel energie gestoken in precisering van het onderscheid zonder dat het belang hiervan overtuigend werd aangegeven.

Tenslotte bemoeilijkt het ontbreken van een goede operationalisering van «stedelijk ruimtebeslag» ook de monitoring. Hetzelfde geldt voor de keuze om voor de begrenzing van de restrictieve gebieden en te handhaven contouren niet aan te sluiten bij bestaande gebiedsindelingen: dit bemoeilijkt de monitoring.

4. Het restrictieve beleid is geen onomstreden rijksbeleid. Vaak neemt of ondersteunt de rijksoverheid besluiten die strijdig zijn met het restrictieve beleid, zonder deze afwijking voldoende te verantwoorden. Er is te weinig aandacht voor de signaalfunctie die dit voor andere overheden heeft. Het rijk moet zich beter bewust zijn van zijn voorbeeldfunctie.

Formeel is het restrictief beleid kabinetsbeleid. In de praktijk betekent dit weinig. Andere onderdelen van het kabinetsbeleid zijn niet doelbewust maar wel feitelijk contrair aan het restrictieve beleid. Niet zozeer in de beleidsformulering als wel bij concrete opgaven en besluiten komen deze spanningen binnen het rijksbeleid aan het licht. Met andere woorden: de horizontale doorwerking van het restrictieve beleid is niet gegarandeerd.

De belangrijkste potentiële bondgenoot van het restrictieve beleid binnen de rijksoverheid, LNV, hanteert een ander beleid, waarin bescherming en ontwikkeling van gebiedskwaliteiten centraal staat. De doelstellingen zijn echter veelal verenigbaar en vaak komen ook de gebieden overeen. Toch is afstemming niet vanzelfsprekend. Juist bij een beleid dat sterk tegen de stroom van autonome ontwikkelingen oproeit is consistent handelen van de rijksoverheid van groot belang. Daar waar beleidswijzigingen of van het restrictieve beleid afwijkende keuzes niet goed «uit te leggen zijn» en niet goed verantwoord worden, kunnen andere overheden hierin een legitimatie zien om zelf ook het restrictief beleid ter discussie te stellen.

5. Het restrictief beleid werkt, maar werkt niet voldoende in het reguleren van verstedelijking.

Onderzoek laat zien dat het restrictieve beleid bij gemeenten een «zelfbindende» werking heeft. Veel initiatieven vallen al af in het informele traject, voordat de formele planfase ingaat. Ook tijdens de formele planfase vallen vervolgens nog initiatieven af, mede vanwege het restrictieve beleid. Daarbij spelen de Inspecties Ruimtelijke Ordening vaak een rol.

Het restrictief beleid heeft geen temperend effect gehad op het tempo

De voorlopige afsluiting van de geschiedenis ...

Bufferzone Amstelland – Vechtstreek, pkb-Vinex 1999



Bufferzone Amsterdam – Purmerend, pkb-Vinex, 1999



Bron: VROM/RPD

Het bufferzonebeleid ondergaat bij de Actualisering van de Vinex een grote concretiseringsslag. In overleg met de provincies zijn de verschillende gebieden afgebakend en is het beleid verder instrumenteel onderbouwd. Het gebied tussen Amsterdam en Purmerend verdient eindelijk officieel de bufferzonestatus.

van de woningbouw blijkt het feit dat in de bestudeerde gemeenten in 2000 vrijwel de gehele woningbouwcontingenten tot 2010 zijn gerealiseerd. Het is onwaarschijnlijk dat er de komende tien jaar een bijna-bouwstop kan bestaan: de gemeenten en provincies zijn er niet toe geneigd, de rijksoverheid wellicht evenmin, en voor de IRO's zou het een onmogelijk strenge en langdurige handhavingstaak vereisen, tegen een veelheid van anders gerichte belangen in.

Ook de verstedelijking van de open ruimte van binnenuit gaat voort. Een van de factoren hierbij is dat de ontwikkelingen van het agrarisch grondgebruik zelf vormen van verstedelijking kunnen inhouden. (bijvoorbeeld bij kassencomplexen). Zo kunnen bouwvergunningen mede deel uitmaken van het bedrijfskapitaal van een agrarisch bedrijf, en manifest worden bij verkoop van het bedrijf. Op basis van de agrarische structuurbepaling in de WRO (artikel 10 lid 1) is een praktijk gegroeid waarin er vanuit de gemeentelijke ruimtelijke ordening vrijwel altijd uitbreidingsmogelijkheden worden geboden aan de bestaande woonbebouwing bij een agrarische bestemming. Bij actualisering van de bestemmingsplannen wordt de nieuw aange troffen situatie geïnventariseerd en als het extra bouwvolume is gerealiseerd wordt deze situatie positief bestemd, inclusief nieuwe uitbreidingsmogelijkheden. In 1994 benoemde de evaluatiecommissie WRO/Bro'85 de agrarische structuurbepaling als «niet meer van deze tijd».

6. Geleding werkt niet bij restrictie alleen. Het restrictief beleid werkt het best daar waar niet een negatieve strategie (tegenhouden van ongewenste ontwikkelingen) maar juist een positieve strategie (stimuleren van gewenste ontwikkelingen) de boventoon voert. Mogelijk is het succesvolste en populairste restrictieve beleid dat beleid dat niet als restrictief wordt ervaren.

Het restrictief beleid wordt vanouds sterk benaderd vanuit de stedelijke invalshoek. De benaming «open ruimte» is hiervoor typerend: alleen het niet-stedelijke karakter wordt benoemd. Toch liggen juist in de eigen kenmerken, kwaliteiten en belangen van deze gebieden (landschap, landbouw, natuur, recreatie) mogelijkheden om het restrictieve beleid een constructieve pendant te geven. Alleen een landelijk gebied met een krachtige en gezonde structuur kan tegelijkertijd als «open ruimte» tegenwicht bieden aan verstedelijkingsdruk. Gezien de ontwikkelingen, waarbij de landbouw als economische drager onder druk is komen te staan, is investeren in de groene kwaliteiten hard nodig: een actief ontwikkelingsbeleid voor de kwaliteiten van de nutsfuncties van het landelijk gebied. Hiervoor ligt een bondgenootschap tussen VROM en LNV als bestuurlijke strategie meer voor de hand dan een terugval op de Vinex-uitgangspunten zoals we hebben kunnen constateren na afloop van de Groene Hart-gesprekken. Niet versoepeling van de restrictieve doelen zou de inzet moeten zijn maar wel een soepeler werkwijze op basis van kwaliteitsbeheer.

Hoe deze dubbele aanpak (koppeling van restrictie en ontwikkeling) kan werken is nu reeds te zien in het bufferzonebeleid en de Randstad-groenstructuur. Ook gaat een positief restrictief effect uit van ontwikkelingsbeleid dat in eerste instantie een andere oorsprong een ander doel en een andere gebiedsindeling heeft, zoals het LNV-beleid voor de EHS, de WCL en de SGR. Dat dit beleid «niet als restrictief wordt ervaren» lijkt ook in psychologisch opzicht een aanbeveling. Het

wekt verbazing dat de betrekkelijk eenvoudige koppeling tussen het restrictief beleid en deze categorieën niet beter is gelegd. Zelfs de afstemming op het Vinex-koersenbeleid is niet volledig.

7. Het Groene Hart staat nog altijd sterk onder verstedelijkingsdruk. Het is dan ook positief dat voor het Groene Hart een actievere benadering van het gebied, met «groen» ontwikkelingsbeleid naast restrictief beleid is ingezet. Dit opent perspectieven voor een kwaliteitsbenadering van het gebied en heeft al geleid tot betere afstemming tussen de relevante departementen. Dit ontwikkelingsbeleid zou verbreed kunnen worden tot de agrarische sector als beheerder van de open ruimte.

De invulling van het Groene Hart-beleid krijgt vorm langs het dubbelspoor van reguleren en stimuleren, op basis van het *Ontwikkelingsprogramma voor het Nationaal Landschap Groene Hart*. In het *Ontwikkelingsprogramma voor het Nationaal Landschap Groene Hart* wordt samengewerkt tussen de ministeries van LNV en VROM. Deze samenwerking is noodzakelijk voor de gewenste impuls. De beleidsafstemming die elders veel te wensen overlaat, is nu reeds verbeterd. Wel is nog een lange weg te gaan, bijvoorbeeld om andere partijen, zoals lagere overheden, bij het ontwikkelings- en investeringsbeleid te betrekken.

8. INSTRUMENTARIUM

8.1. Inleiding

De voorgaande hoofdstukken zijn vooral gericht op de vraag wat er terecht is gekomen van de doelen die in Vinex geformuleerd staan; de inhoud van beleid staat centraal. In dit hoofdstuk vormen de instrumenten en uitvoeringsstrategieën de invalshoek. De aandacht hiervoor is te meer gerechtvaardigd omdat VINO en Vinex ook op dit vlak een ingrijpende vernieuwing inhielden. Vooral Vinex was sterk «gericht op uitvoering». De uitvoerbaarheid van beleid werd door de regering benadrukt als het «tweede aanvullingspunt» van de Vinex ten opzichte van de VINO.

Natuurlijk was een dergelijke positionering een reactie op een bestaande situatie. Vandaar dat dit hoofdstuk begint met een korte geschiedenis van het ruimtelijk planningsinstrumentarium, alvorens de instrumentele keuzen in VINO en Vinex worden behandeld. Het is een selectief hoofdstuk. Een aantal actuele discussies blijven onbesproken of worden slechts aangestipt, zoals over grondbeleid en over de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze discussies worden diepgaand via andere lijnen gevoerd.

In vergelijking tot de vier inhoudelijke evaluatiehoofdstukken 4 t/m 7 is dit hoofdstuk meer beschouwend van aard, daarbij wel gebruikmakend van onderzoeksresultaten.

8.2. Voorgaande ontwikkelingen en discussies

Jaren zestig en zeventig: de koninklijke weg

Ten tijde van de eerste rijksnota's over de ruimtelijke ordening is de kern van het huidige bestuurlijke instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgebouwd. Onder alle wijzigingen van de WRO die in de loop der jaren hebben plaatsgevonden, is deze kern ook in de huidige WRO nog te herkennen. De invoering van de WRO in 1965 zette de verhouding tussen de bestuursniveaus op de kop. De formele hiërarchie tussen het nationale plan, het streekplan en het bestemmingsplan verviel. Elk van de drie bestuursniveaus kreeg hiermee autonome taken en bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is sindsdien het enige bindende ruimtelijke plan. Rijk en provincie zijn hierdoor voor «nationale bestemmingen» en «provinciale bestemmingen» afhankelijk van de medewerking van de gemeente.¹ Het ontbreken van een formele planhiërarchie noodzaakt tot veel overleg, coördinatie en afstemming.²

Op basis van de WRO is geregeld dat de rijksoverheid de kaders voor het ruimtelijk beleid aangeeft in een planologische kernbeslissing (pkb). In provinciale streekplannen worden deze kaders nader afgewogen en ingevuld. Vervolgens wordt dit provinciale beleid door de gemeente geconcretiseerd in het enige plan dat overheid en burgers rechtstreeks juridisch bindt, het bestemmingsplan. Om ervoor te zorgen dat het bestemmingsplan past binnen het ruimtelijk beleid van provincie en rijk is voorzien in «controle- en interventiemechanismen»: de goedkeuring, de verklaring van geen bezwaar en de aanwijzing. In een pkb geeft het rijk aan welke betekenis aan de daarin opgenomen beslissingen en beleidsuitspraken moet worden gehecht en de mate waarin deze beslissingen zijn afgewogen.³ Dit om aan de andere overheden duidelijk te maken welk belang het rijk aan de desbetreffende beleidslijnen en beslissingen hecht.

¹ Witsen, J., Ruimtelijke samenhang. Beleid in samenspel. In: Bevers, C.P.M. en P.G.A. Noordanus (red.), *Continuïteit en vernieuwing. Bundel opstellen aangeboden aan drs. R.J. de Wit*. 1996, p. 13–22.

² Overigens laat de praktijk – zeker sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht – een toenemende planhiërarchie zien. Deze hiërarchie is met de meest recente wijziging van de WRO, waarin aan rijk en provincies de mogelijkheid wordt geboden een zogenoemde concrete beleidsbeslissing in pkb of streekplan op te nemen, verder aangezet. De concrete beleidsbeslissing is een volledig afgewogen juridisch bindende beleidsuitspraak. Dit houdt in dat andere overheden bij de vaststelling van hun ruimtelijke plannen een dergelijke uitspraak in acht moeten nemen.

³ Bro 1985, artikel 3 lid 1a-c.

In de praktijk komt het erop neer dat «volledig afgewogen» beslissingen van het rijk een zware, juridisch bindende werking hebben voor lagere overheden. Afwijking van de pkb is in beginsel wel mogelijk, maar dit zal goed beargumenteerd en zorgvuldig moeten geschieden. De juridische betekenis van pkb's voor centrale overheden is nog groter. In de pkb wordt aangegeven welke beslissingen de regering «van wezenlijk belang» vindt, de zogenaamde essentiële beleidsbeslissingen. Deze essentiële beleidsbeslissingen en de zogenaamde limitatieve beleidsbeslissingen zijn van zodanige betekenis dat bij wijziging opnieuw de pkb-procedure doorlopen moet worden. Het is een indicatie van een grote bestuurlijke binding voor de betrokken minister(s). Dit type uitspraken fungeert in de praktijk als een algemeen verbindend voorschrift voor de regering.¹

Hoewel er formeel geen sprake is van hiërarchie, was de veronderstelling over de werking van rijksbeleid volgens de WRO wel degelijk gebaseerd op een hiërarchisch, *top-down*-verloop van beleidsprocessen. Zeker in deze eerste periode werd ervan uitgegaan dat de doorwerking van rijksbeleid min of meer automatisch zou verlopen, via de «koninklijke weg»: van nationaal plan/pkb, naar streekplan, naar bestemmingsplan. De Ridder zegt hier over: «De verwezenlijking van planologisch en ruimtelijk relevant beleid van rijkswege is (...) in het wetgevingsmodel aanvankelijk sterk gedacht in termen van een welhaast vanzelfsprekende hiërarchie tussen het rijk en andere overheden.»² Anders gezegd: «Het ruimtelijk planningstelsel (...) gaat er van uit dat (...) er coördinatie nodig is voor de samenhang en afstemming van het ruimtelijk beleid tussen en binnen de bestuurslagen, maar dat besluitvorming over de ruimtelijke inrichting zich vervolgens op een betrekkelijk harmonische wijze voltrekt.»³

De werking van het rijksbeleid was, behalve op deze voorafname van gehoorzaamheid, ook gebaseerd op «meekoppelende belangen», investeringsstromen die de verwezenlijking van rijksplanologisch beleid sterk ondersteunden.⁴ Vooral de belangen van een goede volkshuisvesting en een goed functionerende agrarische sector worden lang als met de ruimtelijke ordening «meekoppelende belangen» gezien.

Doorwerking van beleid via de koninklijke weg en ondersteuning door meekoppelende belangen leidden ertoe dat het in de achtereenvolgende nota's voor de ruimtelijke ordening neergelegde beleid welhaast *self-executing* werd geacht. In feite was dit, ook al in de bewuste periode, nauwelijks het geval. De Tweede Nota werd getroffen door verwijten over een tekortschietende financiële onderbouwing en instrumentering. Het hierin gepresenteerde suburbanisatiebeleid werd dan ook niet uitgevoerd.⁵ In de Derde Nota werd dit met het meekoppelende belang van de volkshuisvesting ten dele goedge maakt door de investeringsstromen te richten op de realisatie van de groeikernen.⁶ Naast deze betere financiële instrumentatie werd ook met afspraken over coördinatie geprobeerd om de positie van de nationale ruimtelijke ordening te verstevigen. Dit leidde tot de ruimtelijke ordening van de Derde Nota met een sterk procedureel karakter, vergezeld van een omvangrijk stelsel van structuurschetsen en (primair sectorale) structuurschema's, die allemaal de procedure van de planologische kernbeslissing moesten doorlopen. Deze ontwikkeling ontmoette gaandeweg meer kritiek, en begin jaren tachtig waren veel critici het erover eens dat het systeem niet goed functioneerde. Maar wat het probleem was, en wat de oplossing zou kunnen zijn, daarover verschilden men fundamenteel van mening.

¹ Evaluatiecommissie WRO/Bro 85, *Van plannen, projecten en de praktijk. Advies van de Evaluatiecommissie WRO/Bro*. Den Haag 1994.

² Ridder, J. de, De WRO in de wolken. Over een alternatief planningstelsel voor de ruimtelijke ordening. In: Vereniging voor Bouwrecht, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* (Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27). 1999, p. 32.

³ Ministerie van VROM, *Fundamentele herziening Wet Ruimtelijke Ordening. Discussienota*. Den Haag 2000.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998.

⁵ Zie: Glasbergen, P. en J. Simonis, *Verstedelijkingsbeleid in Nederland*. Utrecht 1977.

⁶ Interview drs. R.J. de Wit, oud-voorzitter Raad voor de Ruimtelijke Ordening, 14 maart 2000.

Jaren tachtig: meer afstemmen of meer ondernemen

Hoewel de titel *Elk kent de laan die derwaart gaat* van het rapport van de commissie-Vonhoff anders suggereert, bestond geen overeenstemming over de richting waarin een oplossing kon worden gevonden. De commissie wees één richting, de WRR een tegenovergestelde.

De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, onder voorzitterschap van Vonhoff, wilde meer bevoegdheden en instrumenten voor interdepartementale coördinatie. In het voorstel van de commissie werden voor het totale rijksbeleid vijf hoofdbeleidsgebieden aangewezen, waarvan het ruimtelijk beleid er een was. De bevoegdheden van de coördinerend minister voor het ruimtelijk beleid moesten het gehele beleidsterrein van de ruimtelijk relevante departementen gaan bestrijken. Op deze manier zou de ruimtelijke ordening meer directe bemoeienis krijgen met het sectorbeleid.¹

In de andere oplossingslijn werd juist gesuggereerd dat de ruimtelijke ordening de «verantwoordelijkheid van het sectorbeleid van zich af moet schuiven en in plaats daarvan de eigen identiteit moet benadrukken».² Deze lijn stond centraal in het rapport *Planning als onderneming* van de WRR. Volgens de WRR leed de overheid aan bestuurscentrisme, was ze de balans in het planningsstelsel kwijt, en vertoonde ze een «pathologische reactie» op het niet bereiken van welk planningsdoel dan ook. «Nog meer nota's, structuurschetsen, structuurschema's, nog meer coördinatie tussen overheden, nog meer procedures voor afstemming van besluitvorming, kortom, nog meer energie in een planproces die in geen enkele verhouding stond tot de opbrengst in termen van doelbereiking. Erger nog: het doel werd zelf onzichtbaar, verduisterd door pogingen om het te bereiken.»³ Het planningsstelsel werd ervaren als topzwaar: er werd te veel tijd, geld en energie gespendeerd aan het produceren van wat uiteindelijk «papierijen tijgers» bleken te zijn. Het stelsel was te veel los komen te staan van het politieke systeem; de besluitvorming vond plaats in ambtelijke coördinatiecircuits. Het stelsel was verstrikt geraakt in een zware coördinatielast met als gevolg dat het eigen profiel van de ruimtelijke ordening verdween.⁴

De wijziging van de WRO in 1985 lijkt beide lijnen in de discussie te weerspiegelen. Ze had dan ook een duaal karakter. Enerzijds werd de planvorming op rijksniveau verstevigd, anderzijds werd het accent gelegd op versnelling en flexibilisering in de totstandkoming van plannen. 1985 is het jaar van de «globale bestemmingsplannen», de versnelling van de bestemmingsplanprocedure, de wettelijke vastlegging van de pkb-procedure en de «stroomlijning van de aanwijzingsprocedure».

De wijziging van de WRO/Bro 1985 is tien jaar later uitgebreid geëvalueerd, zoals de Tweede Kamer bij de goedkeuring had verzocht.⁵ De evaluatiecommissie merkte over het instrument van de planologische kernbeslissing op «dat inmiddels voor de pkb in brede kring een harde juridische zelfbinding wordt aangenomen voor het rijk. Dit geldt zeker voor limitatieve en essentiële uitspraken. Wat betreft de lagere overheden gaat men in de rechtspraak en literatuur met de binding niet zover (...). Dit betekent dat meer juridische betekenis aan de pkb's wordt toegekend dan de wetgever heeft beoogd.»⁶ Er werd een centralisatietendens gesignaleerd, evenals een geleidelijke juridificering van beleid dat als indicatief bedoeld is.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoek-resultaten, analyse en richtingen voor oplossingen* (rapport nr. 3) Den Haag 1980, p. 16–17.

² Korthals-Altes, W.K., *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra)* (dissertatie Universiteit van Amsterdam). 1995, p. 93.

³ Galle, M., Het handelen centraal. De RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk. In: *Rooilijn* 1992–5, p. 130–134.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Planning als onderneming*. (Voorstudies en achtergronden nr. 34). Den Haag: SDU 1983.

⁵ Motie Salomons/Nypels, Tweede Kamer 1983–1984, 14 889, nr. 123.

⁶ Evaluatiecommissie WRO/Bro 85, *Van plannen, projecten en de praktijk. Advies van de Evaluatiecommissie WRO/Bro*. Den Haag 1994, p. 52.

De evaluatie richtte zich ook op de nieuwe bestemmingsplanpraktijk. In essentie werd het globale eindplan positief gewaardeerd; de versnelling van de bestemmingsplanprocedure bleek te werken. Wel constateerde de commissie dat de agrarische structuurbepaling (artikel 10 lid 1 WRO) niet meer van deze tijd was, en dat het actueel houden van het gemeentelijk beleid (herzieningsplicht, artikel 30 en 33 WRO) essentieel was voor een planmatige ruimtelijke beleidsvoering. Om dit te bereiken dacht de commissie vooral aan stimuleren en niet aan sancties. Wel verdiende het volgens de commissie aanbeveling «om bij plannen die langer dan tien jaar van kracht zijn extra voorwaarden te verbinden aan het verlenen van vrijstellingen».¹

8.3. Instrumentele keuzen in VINO en Vinex

8.3.1. Inleiding

In de jaren voor de VINO kreeg uiteindelijk de WRR-lijn uit *Planning als onderneming* de overhand. Dit leidde tot de keuze voor meer uitvoeringsgerichtheid van beleid: «zeggen wat we doen, en doen wat we zeggen».² Dit motto van de RPD had consequenties voor de instrumentele component van het ruimtelijk beleid.

Aandacht voor juridische sturing

In de eerste plaats werd gekozen voor stroomlijning van het planningstelsel tot een beperkt aantal pkb's³. Zo wordt in de Vierde Nota het beleid voor het landelijk gebied en het stedelijk gebied samengebracht in één pkb. Ook de structuurschetsen voor het landelijk en het stedelijk gebied werden geïntegreerd. De volgende stap vond plaats in de Vinex, namelijk integratie van deze structuurschetsen voor het stedelijk en landelijk gebied, samen met de aanvullingen op de Vierde Nota, in één pkb.

In de tweede plaats kreeg de «aanwijzingsbestendigheid» van het ruimtelijk beleid extra aandacht. Om daadwerkelijk te kunnen «doen wat we zeggen» moest de minister soms aanwijzingen aan een gemeente kunnen geven. Dit zware middel stelt echter hoge juridische eisen aan de pkb-tekst. Bij de opstelling van Vinex werd dan ook voor het eerst een jurist in het kernteam opgenomen om zorg te dragen voor de «aanwijzingsbestendigheid» van de tekst.

In de derde plaats werd de «actualiteit» van het gemeentelijk beleid onder de loep genomen. Kenmerkend voor de WRO is dat het tempo van doorwerking wordt bepaald door de snelheid waarmee een volledige plancyclus wordt doorlopen, van het rijk via de provincie naar de gemeente. Het rijksbeleid heeft om effect te hebben belang bij een hoge doorstroomsnelheid in deze cyclus. Het rijk kan deze snelheid slechts in beperkte mate zelf bepalen. Gemeenten voeren een eigen beleid en kunnen al dan niet bewust de doorstroming vertragen. Met name verouderde bestemmingsplannen in het landelijk gebied kunnen voor gemeenten een buffer vormen tegen snelle doorwerking van minder gewenst rijksbeleid. Vanuit de optiek van de rijksoverheid zijn deze bestemmingsplannen derhalve een ernstige belemmering. Dat was met name problematisch waar de Vinex grote veranderingen voorstond.

Om het probleem van de verouderde bestemmingsplannen aan te pakken werd de actie Actualisering Bestemmingsplannen Buitengebied aangekondigd, in een samenwerkingsverband van de Inspecties Ruimtelijke Ordening, de Regionale Inspecties Milieuhygiëne en de provincies.⁴

¹ Evaluatiecommissie WRO/Bro 85, *Van plannen, projecten en de praktijk. Advies van de Evaluatiecommissie WRO/Bro*. Den Haag 1994, p. 38.

² Galle, M., *Het handelen centraal*. De RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk. In: *Rooilijn 1992-5*, p. 130–134.

³ Dit stroomlijningsproces start met het integraal oppakken van de ruimtelijke opgaven van landelijk en stedelijk gebied in de Vierde Nota (waarmee de Nota Landelijke Gebieden en de Nota Stedelijke Gebieden van de Derde Nota kwamen te vervallen), gevolgd door het samenvoegen van de structuurschetsen voor het landelijk gebied en het stedelijk gebied. Vervolgens worden de drie groene structuurschema's (landinrichting, natuur- en landschapsbehoud en openlucht-recreatie) samengevoegd tot het Structuurschema Groene Ruimte. Na deze vereenvoudiging van het stelsel wordt via een andere weg het stelsel weer gecompliceerder: het verschijnsel van de project-pkb doet in 1994 zijn intrede.

⁴ Voor deze actie wordt in de periode 1991–1995 10,5 miljoen gereserveerd uit de VROM-middelen.

Slechts twee van de vier Inspecties Ruimtelijke Ordening namen de uitvoering van deze actie direct actief ter hand.¹ De andere twee ontplooiden pas later activiteiten, wat ongunstig heeft uitgepakt voor de actie. In 1998 constateerde de Rekenkamer dat het overgrote deel van de gemeenten was begonnen met actualisering van de bestemmingsplannen, maar dat daarbij doorgaans grote vertraging was opgelopen.

Andere sturingsmiddelen

Voor uitvoering van ruimtelijk beleid is meer nodig dan het instrumentarium van de WRO. Naast het bestuurlijk instrumentarium van de WRO wordt voor de uitvoering van Vinex een sterk beroep gedaan op ander bestuurlijk instrumentarium, zoals bestuurlijke afspraken, convenanten en publiek-private samenwerkingsconstructies. Daarnaast spelen financiële middelen een cruciale rol. De eigen financiële middelen voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid zijn beperkt; alleen het bufferzone-beleid heeft een vaste, kleine plek op de VROM-begroting. Voor het overige zijn de ideeën van de ruimtelijke ordening afhankelijk van koppeling aan de investeringsmiddelen van sectordepartementen. Daarnaast wordt ook steeds meer het belang van investeringen vanuit de private sector onderkend.

In een aantal situaties leverde de regering een extra inspanning om het Vinex-beleid ten uitvoer te brengen. Dit was het geval bij het stimuleren van intergemeentelijke samenwerking, daarbij vooruitlopend op een vierde, regionale bestuurslaag. Vinex bevatte vanuit de invalshoek van samenhangende ruimtelijke vraagstukken voorstellen voor bestuurlijke samenwerking, passend binnen de hoofdlijnen van de nota *Bestuur op Niveau*.² Een extra rijksinspanning was er ook voor een mengvorm van horizontale en verticale coördinatie, de diagonaal die zijn uitwerking heeft in onder andere de ROM-gebieden, de Nadere Uitwerkingen en de Sleutelprojecten.

Tenslotte werd communicatie bewust als beleidsinstrument gehanteerd: de voorbeeldplannen en vergelijkbare stimuleringsprogramma's.

8.3.2. De diagonaal beoordeeld

Een belangrijke vernieuwing in de uitvoering van het ruimtelijk beleid was de diagonale planning. Doel hiervan was het verhogen van de uitvoerbaarheid van het beleid, door een combinatie van horizontale samenwerking binnen een overheidslaag (het rijk), verticale samenwerking tussen overheidslagen (rijk-provincie-gemeente), en soms ook partijen uit de private sector. Dit alles is gericht op speciale gebieden en/of projecten.³ Alle direct betrokken (overheids)instanties worden dus in één proces bijeengebracht om tot gelijktijdige en gezamenlijke vervolgbesluitvorming te komen.⁴ Diagonale planning is projectmatig van opzet. Strategische beleidsvorming wordt kortgesloten met uitvoeringsprojecten: in één stap van plan naar uitvoering. De omslag van visievorming naar uitvoering wordt meestal gemarkeerd met het ondertekenen van een bestuursakkoord of een convenant. Voor de uitvoering wordt vaak een mix van instrumenten ingezet; daarbij spelen zowel communicatie, investeringsmiddelen als juridische instrumenten een rol.

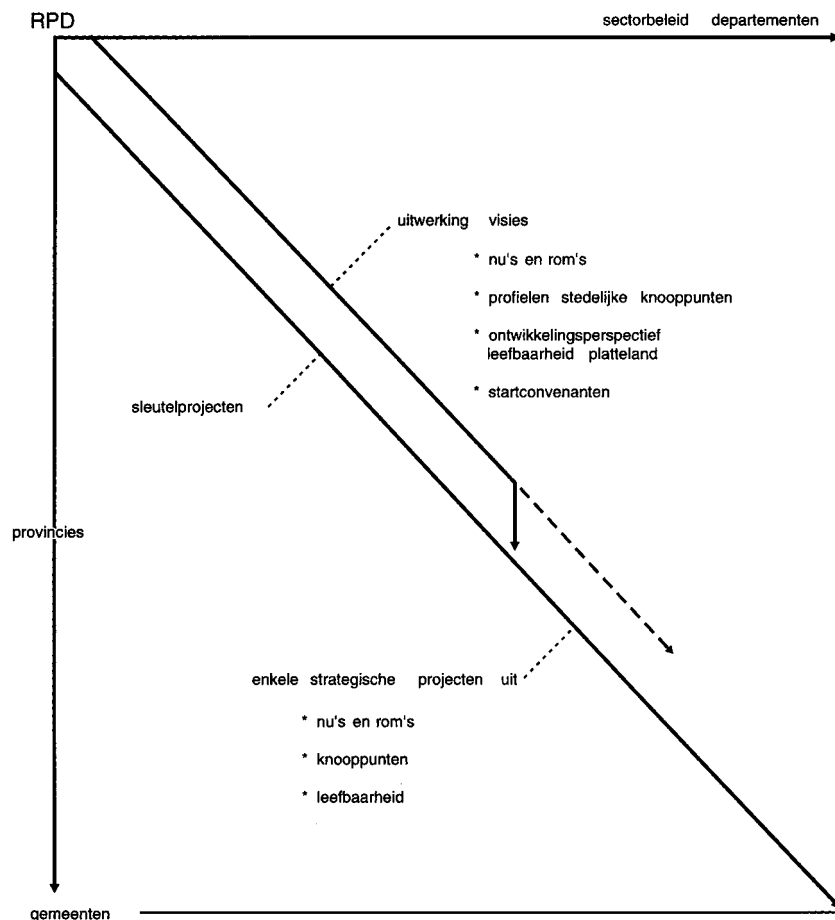
¹ Algemene Rekenkamer, *Inspectie van de Ruimtelijke ordening*. TK 1998–1999, 26 585 nrs. 1–2, p. 13, op basis onderzoek Zandvoort Ordening en Advies, *ABB tegen het licht*. Utrecht 1996.

² *Bestuur en stedelijke gebieden. Besturen op niveau*. TK 1990–1991, 21 062 nrs. 3 en 4. Met name bij de uitvoering van de verstedelijking-sopgave is de inzet op bestuurlijke vernieuwing zeer duidelijk, maar ook bij het ABC-locatiebeleid speelt het, via de vervoerregio's, een rol.

³ Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1994. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*. Den Haag 1994, p. 21–24.

⁴ Drexhage, E.C. en M.H.B. Pen-Soetermeer, *Het ruimtelijk planningstelsel. Een bestuurlijk perspectief*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst 1995.

8.1. Diagonale planning



Bron: P.R. Zoete

De diagonale planning kreeg in VINO en Vinex vele invullingen. De Nadere Uitwerkingen en de ROM-gebieden zijn te beschouwen als zuivere vormen: gebiedsgericht, integraal, in één stap van visievorming naar uitvoering, zoekend naar draagvlak. Ook de sleutelprojectenaanpak heeft kenmerken van een diagonale aanpak, maar dan primair projectgericht in plaats van gebiedsgericht zoals de NU's en de ROM-gebieden. Sleutelprojecten zijn lokale initiatieven die vanwege het belang voor het rijksbeleid voor rijkssteun in aanmerking komen. Het diagonale proces is dan geïnitieerd van onderaf en niet van bovenaf, zoals bij de NU's en de ROM-gebieden. Lokaal draagvlak voor het sleutelproject is doorgaans dan ook al aanwezig. Ook het Vinex-onderhandelingsmodel voor het verstedelijkingsbeleid (zie Hoofdstuk 5) is ingericht op de diagonaal, zij het dat het zich beperkt tot een halve diagonaal, want bij de daadwerkelijke uitvoering van beleid is het rijk niet actief meer betrokken. Daarnaast zijn er nog vormen van planning op de diagonaal die niet of nauwelijks van de grond zijn gekomen, zoals de HAV-gebieden.¹ Alles bij elkaar bevatte de Vinex zo'n 150 voorgenomen «diagonale projecten».

¹ J. de Ridder over de implementatie van nationaal ruimtelijk beleid; wat de Rijksplannologische Dienst kan leren van de ervaringen met diagonale planning. In: *Diagonale planning. Implementatie van nationaal ruimtelijk beleid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 1995.

8.2. Nadere uitwerkingen

Nadere Uitwerkingen

- Groningen-Assen-Drachten
- Rivierengebied
- Groene Hart
- Randstad
- Brabant-Limburg
- Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik
- Hengelo-Enschede-Osnabrück-Münster
- Rijn-Schelde Delta

Bron: Vinex, deel 4

8.3. ROM-gebieden

ROM-gebieden

- Rijnmond
- Schiphol
- Groene Hart
- Mergelland
- Midden-Brabant
- De Peel
- Zuidoost-Friesland
- Drents Plateau
- Gelderse Vallei
- IJmeer
- Kanaalzone Terneuzen – Sas van Gent.

In deze gebieden worden de volgende doelen nagestreefd:

- Het ontwikkelen van samenhangende visies op de gewenste kwaliteit en de daarbij behorende pakketten maatregelen.
- Het versnellen van de uitvoering van het milieubeleid met het oog op een duurzame ontwikkeling door een gebundelde inzet van middelen van de verschillende betrokken sectoren (externe integratie) en overheden (partnership).
- Inspelen op specifieke regionale omstandigheden.
 - Actieve randvoorwaarden scheppende betrokkenheid bij de planvorming vanuit het milieubeheer in plaats van een uitsluitend randvoorwaardenstellende betrokkenheid.
- Het scheppen van een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor een omgevingsbeleid, door alle doelgroepen bij de planontwikkeling te betrekken.

Bron: Ministerie van VROM, *Actieplan gebiedsgericht milieubeleid*, TK 1990–1991, 21 896 nr. 2, p. 14

8.4. Sleutelprojecten

De sleutelprojectenaanpak heeft de volgende doelstellingen:

1. «Het leveren van een bijdrage aan de realisering van een of meer van de investeringsprioriteiten op projectniveau; de projecten moeten een sleutelrol vervullen bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid.
2. Door samenwerkingsprojecten een meerwaarde tot stand brengen:
 - Winst voor de particuliere sector: meer zekerheid over het rendement.
 - Winst voor het rijk en andere overheden: meer zekerheid over de uitvoering van het beleid.
3. Versnelling en afstemming van de besluitvorming over investeringen op projectmatige wijze tot stand brengen, waardoor een meerwaarde ontstaat die meer is dan de som der investeringen.
4. Het tot stand brengen van ruimtelijke kwaliteit.»

Bron: Rijksplanologische Dienst, *Evaluatie aanpak sleutelprojecten ruimtelijke inrichting*. Den Haag 1996

Hoewel de accenten per diagonaal verschillen, zijn er gemeenschappelijke oogmerken: versnelling van planvorming en uitvoering, beleidsmatige afstemming tussen sectoren (bevorderen integrale oplossingen), bundeling van inzet van overheidsmiddelen (het doorbreken van de verkokering en het ontschotten van financiële middelen) en het losmaken van investeringsmiddelen uit de private sector. Dit zijn forse ambities. In hoeverre zijn deze waargemaakt?

Uit een vroege evaluatie van de Nadere Uitwerkingen (1994) blijkt duidelijk dat de diagonale aanpak geen wondermiddel is.¹ De meerwaarde van de aanpak zit meestal in één van tweeën: of een betere verticale samenwerking (een betere stroomlijning van de inzet van instrumenten van rijk, provincie en gemeenten en een betere afstemming van gebiedsgerichte vraagstukken op de beleidsdoelen van het rijk), of een betere horizontale samenwerking (afstemming tussen beleidsvelden). De meerwaarde zit meestal niet in de diagonale samenwerking, waarin beide samenkomen. De visievorming binnen de «groene» (landelijke) gebieden verloopt soepeler en sneller dan in de «rode» (stedelijke) gebieden. In groene gebieden lijkt er minder sprake van concurrentie tussen bestuurlijke eenheden en zijn inhoudelijke belangen vaker aan elkaar te koppelen. In de rode gebieden zijn de belangentegenstellingen moeilijker te overbruggen. Na verloop van tijd blijkt het hier moeilijk om alle Vinex-doelstellingen voor een gebied in dezelfde mate op tafel te houden; aan sommige doelen worden concessies gedaan. Dat geldt zeker voor de grensoverschrijdende NU's, aangezien de Vinex-doelen voor overheden aan de andere kant van de landsgrens geen formele betekenis hebben. De NU's hebben weinig nieuwe projecten opgeleverd, maar voor bestaande projecten betekende de aanpak vaak wel een positieve impuls. De uitvoering van projecten wordt bemoeilijkt als er bovenregionale belangen (zoals een HSL-tracé) in het spel zijn. Als in een NU de voortgang te zeer afhankelijk wordt gesteld van dit soort projecten, dan komt de uitvoering van de totale visie in gevaar. De bovenregionale belangen komen immers via een ander kader tot afweging en uitvoering. Koppeling daaraan kan voor de uitvoering van de regionale visie grote vertraging en uiteindelijk afstel betekenen. Dit geeft overigens wel zicht op een in de ruimtelijke ordening steeds belangrijker spanningsveld, namelijk dat tussen integrale visies en projecten.

¹ Witsen, P.P. e.a., *Evaluatie Nadere Uitwerkingen Vierde Nota* (TNO Beleidsstudies). Delft: TNO Inro 1994. Deze evaluatie is verricht op het moment dat de visievorming in zes van de acht aangewezen gebieden in een gevorderd stadium was. De uitvoering van projecten was nog nauwelijks op gang gekomen.

8.5. ROM-gebieden op kaart



Bron: VROM/RPD

Dit beeld wordt voor een belangrijk deel bevestigd in evaluaties van andere diagonale aanpakken. Belangrijk gegeven is dat de versnelling van de planvorming niet van de grond komt, laat staan de versnelling van de uitvoering. Ten aanzien van de ROM-projecten bestond aanvankelijk de verwachting dat binnen anderhalf tot twee jaar alle plannen van aanpak gereed zouden zijn. Slechts drie projecten hebben deze termijn gehaald.¹ Bij de introductie van de ROM-aanpak is aangegeven dat de uitvoeringsfase vijf jaar zou beslaan. In de praktijk is de uitvoering van de plannen van aanpak over een veel langere periode gepland, met als kortst geplande termijn zeven à acht jaar. Het ministerie van VROM² noemt als oorzaken voor de trage(re) opstart van de uitvoering van de projecten het weinig scherpe karakter van de in de conventanten gemaakte afspraken. Een tragere planvorming en een langere geplande uitvoering duiden erop dat de beoogde versnelde uitvoering niet zal plaatsvinden. Het doel om met de ROM-aanpak sneller resultaten te boeken is in de loop der tijd meer op de achtergrond geraakt; het aanpakken van complexe problemen in een regionale organisatie waarin alle relevante partijen betrokken

¹ NovioConsult, *Evaluatie ROM-aanpak. Eindrapportage*, Nijmegen 1997.

² Ministerie van VROM, *De proef op de ROM. Ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten*. Den Haag 1998.

worden, blijkt veel meer tijd en inspanning te kosten dan men van tevoren had voorzien. Ook bij de sleutelprojectenaanpak is de beoogde versnelling van de besluitvorming niet gerealiseerd. Aanvankelijk werd gedacht dat de besluitvorming op hoofdlijnen binnen enkele maanden afgerond konden worden. Dat is irreëel gebleken. Een belangrijke oorzaak hiervoor is gelegen in factoren die niet of nauwelijks vanuit de sleutelprojecten zelf beïnvloed worden: bestuurlijke wisselingen, conjuncturele wisselingen en dergelijke. Daarnaast zijn er ook foute inschattingen gemaakt: de tijdsplanningen die in eerste instantie werden gehanteerd bleken te krap, regelgeving bleek meer complicaties op te roepen dan voorzien en gerechtelijke uitspraken lieten soms lang op zich wachten.¹

Integraliteit in de diagonale aanpak is vooral relevant in geval van gebiedsgerichte diagonalen: de NU's en de ROM-gebieden. Voor de ROM-gebieden wordt geconstateerd dat de diagonale aanpak de synergie tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening en milieu heeft bevorderd en het denken over integraal omgevingsbeleid heeft gestimuleerd. Wel wordt opgemerkt dat in bepaalde gebieden lang niet alle relevante ruimtelijke en milieuaspecten worden meegenomen. Zo zijn grote infrastructurele projecten als de HSL bewust niet meegenomen in het ROM-project Groene Hart. Vanuit het oogpunt van integraliteit wordt dit in de ROM-evaluaties als negatief gezien, terwijl de balans vanuit het oogpunt van uitvoering anders kan uitvallen. De evaluatie van de Nadere Uitwerkingen brengt immers naar voren dat de uitvoering van projecten wordt bemoeilijkt als er bovenregionale belangen in het spel zijn. Als in een in essentie regionale visie de voortgang te zeer afhankelijk wordt gesteld van projecten van bovenregionaal belang (bijvoorbeeld bovenregionale infrastructuur), dan komt de uitvoering van de totale visie in gevaar.

De actieve samenwerking op regionaal niveau blijkt bij te dragen aan het draagvlak en de consensusvorming. Dit is echter mede afhankelijk van de organisatiestructuur die voor een project is gekozen. De organisatiestructuur in de elf ROM-gebieden blijkt uiteen te lopen van relatief gesloten tot relatief open.² Beide hebben hun voor- en nadelen: de kans op snelle besluitvorming is bij een gesloten benadering groter, maar daar staat tegenover dat een minder groot draagvlak kan worden gecreëerd dan bij een open benadering. In de ROM-projecten waar economische doelstellingen meespelen, is het bedrijfsleven in het overleg vertegenwoordigd. Organisaties die niet-economische belangen vertegenwoordigen zijn niet overal even actief betrokken. De tevredenheid onder deelnemende partijen is hoog, evenals het vertrouwen in de toekomstige resultaten. De ROM-aanpak heeft de samenwerking tussen verschillende vakgebieden, organisaties en regelingen bevorderd.³ Er is sprake van «ontschotting» tussen de sectoren en bundeling van middelen, zeker voor de korte-termijnfinanciering.

Ontschotting lukt bij andere diagonale aanpakken niet altijd. Over de sleutelprojecten wordt geconstateerd dat de belangrijkste winst op het terrein van beleidsafstemming is gelegen in de instelling van één rijksloket voor een sleutelproject, de rijkscoördinator. De toekenning van middelen bleef echter plaatsvinden volgens bestaande regels. Binnen de sectorlijnen moesten de sleutelprojecten de toets met de sectorprioriteiten kunnen doorstaan en dat lukte niet altijd. Met name de afstemming met infrastructuur en bodemsanering bleek lastig. Hiermee vergelijkbaar zijn de ervaringen met het onderhandelingsmodel van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. Ook daar is ontschotting van middelen niet echt geslaagd.

¹ Rijksplanologische Dienst, *Evaluatie aanpak sleutelprojecten ruimtelijke inrichting*. Den Haag, 1996. Zie ook Hoofdstuk 4 (internationale concurrentiekracht).

² Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid, analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. Den Haag: SDU 1993.

³ Ministerie van VROM, *De proef op de ROM. Ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten*. Den Haag 1998.

Deelnemende partijen zijn vaak zeer positief gestemd over diagonale aanpakken. Zwakten zijn er ook. Zo blijkt de omschakeling van planvormingsfase naar uitvoeringsfase niet zonder problemen te verlopen. Problemen die op het visieniveau uitonderhandeld leken, blijken in de uitvoering soms terug te keren. De financiering van projecten kan problemen opleveren als gevolg van de schotten tussen de budgetten van verschillende instanties. Aan de diagonale aanpak lijkt een te optimistische inschatting ten grondslag te liggen van de mogelijkheden van de rijksoverheid om gecoördineerd naar buiten te treden.

De continuïteit van de financieringsstroom vraagt, zeker bij de langlopende ROM-projecten, om aandacht. De uitvoering van de plannen van aanpak voor de ROM-gebieden vergt een financieringsstroom met een langere looptijd dan de reguliere overheidsbegrotingen. Daarnaast bestaat soms een spanning tussen de projectmatige aanpak en de reguliere kaders, zoals de procedures conform de WRO. Binnen de diagonale aanpak is inspraak niet gegarandeerd. Ook de democratische controle van beleid en daarmee de legitimiteit is door het projectmatige onderhandelingsmodel niet gewaarborgd.

De onderzoeken bieden nog geen antwoord op de vraag of de diagonale aanpakken ook leiden tot de beoogde fysieke effecten. Het antwoord is zeker van belang bij het ROM-beleid waar het gaat om beoogde (fysieke) effecten in ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit. Doordat de uitvoering minder snel verloopt dan verwacht, is echter nog niet duidelijk of de projecten tot de gewenste en beoogde omgevingskwaliteit zullen leiden. Wel kan al worden gesteld dat de te behalen milieukwaliteit in een aantal ROM-gebieden minder hoog zal zijn dan gehoopt, vanwege de complexiteit van de regionale problemen en de belangentegenstellingen, waardoor de afspraken het karakter van een compromis dragen.

8.3.3. Communicatie als instrument

Communicatie is van oudsher een belangrijke basis voor sturing in de ruimtelijke ordening. De boodschap die men met de ruimtelijke ordening wil uitdragen wordt vertaald in ruimtelijke concepten. Ruimtelijke concepten geven kernachtig en helder weer, vaak ondersteund met een ruimtelijk beeld, wat we beogen met de ruimte.¹ Deze vorm van communicatie is sterk verweven met de ruimtelijke beleidsvoering. Met de komst van VINO is communicatie op nog twee manieren ingezet. In de eerste plaats is via een marketingcampagne de ruimtelijke ordening weer op de politieke en maatschappelijke agenda gezet (zie ook Hoofdstuk 2). In de tweede plaats is communicatie bewust als beleidsinstrument gehanteerd, met voorbeeldplannen en vergelijkbare stimuleringsprogramma's.

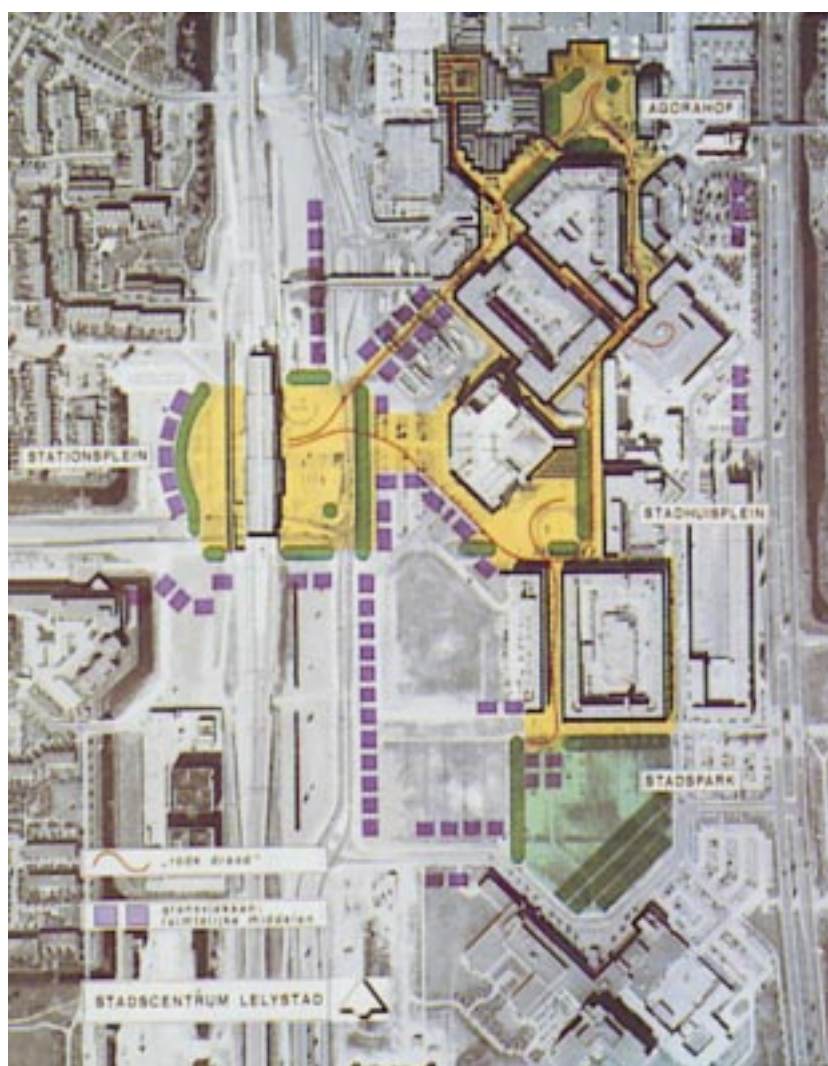
Bij communicatieve sturing gaat het niet om het uitdragen van de eigen doelstellingen (bijvoorbeeld via voorlichting), maar om het koppelen van de eigen doelen aan die van anderen. In VINO en Vinex zijn diverse instrumenten ontwikkeld die primair communicatief van aard zijn: het project Voorbeeldplannen (tussen 1988 en 1992), het project Kwaliteit op Locatie en later het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (sinds 1998, voor een periode van vijf jaar). Het voornaamste doel van deze instrumenten is het bieden van inspiratie, vanuit de gedachte dat goed voorbeeld goed doet volgen.

Het project Voorbeeldplannen is een typisch voorbeeld van communicatieve sturing. In de uitwerking van het Vinex-beleid waren vijf thema's

¹ Zonneveld, W.A.M., *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Patronen en processen* (Planologische studies nr. 9a). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Planologisch Demografisch Instituut 1991.

onderscheiden waarvoor voorbeeldplannen konden worden gemaakt: openbare ruimte; planning landelijk gebied; naoorlogse woonwijken; kringlopen ruimtelijk vormgeven; werklocaties en mobiliteit. Geïnteresseerden konden ideeën voorleggen en uiteindelijk werden de geselecteerde ideeën met financiële steun tot voorbeeldplan uitgewerkt.¹ Het middel zou zo een dubbele werking hebben: een directe aansporing om creatief en innovatief oplossingen te zoeken, en tegelijkertijd de verspreiding van nieuwe denkbeelden die in de vorm van voorbeeldplannen zijn uitgewerkt. De voorbeeldplannen waren gekoppeld aan het beleid voor de Dagelijkse Leefomgeving, een voor een rijksnota nieuw thema. Het was een thema ter inspiratie voor de lokale overheden en private partijen, en niet zozeer een thema ter strikte navolging. Dit is ook de essentie van de voorbeeldplannen: het oplossen van de eigen problemen van de doelgroep staat centraal, niet het consistent uitwerken van het gedachtegoed uit de Vierde Nota of Vinex. De voorbeeldplannen zijn dus bedoeld om creativiteit te stimuleren en om lokaal aanwezige kennis over een breed voetlicht te brengen.

8.6. Voorbeeldplan gemeente Lelystad



Bron: VROM/RPD, Ruimtelijke Verkenningen 1990

¹ Per voorbeeldplan werd ruim 300 000 gulden uitgegeven. Ruim 140 000 hiervan werd rechtstreeks besteed aan de uitwerking van een idee tot voorbeeldplan. Zie: Kolpron Consultants, *Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen*, Rotterdam 1995, p. 5.

Het project Voorbeeldplannen wordt tegen deze achtergrond positief beoordeeld.¹ Geconstateerd wordt dat het project innovatieve ideeën oplevert die er zonder het project Voorbeeldplannen niet zouden zijn gekomen.² Bovendien worden de ingeleverde ideeën gedurende de uitwerking verder verrijkt en/of integraler opgepakt dan anders het geval zou zijn. Ook is er duidelijk sprake van voorbeeldwerking. Een aantal plannen, zoals Morra Park in Drachten, City Fruitful in Dordrecht en het cascoplan voor Roden-Norg hebben een brede bekendheid gekregen, en ook minder bekende plannen hadden elders hun impact.³ Bijna alle voorbeeldplannen kenden een vervolg: realisatie, opname in bestemmingsplan of vertaling in vervolgacties.

Het project Voorbeeldplannen heeft in eerste instantie niet geleid tot het terugkoppelen van lokale ervaringen naar het rijksbeleid. Uit onderzoek blijkt dat rijksregelgeving nogal eens belemmerend werkt op de verbetering van de Dagelijkse Leefomgeving. Onderzoek van OTB gaat in op dergelijke knelpunten: bij de 29 onderzochte voorbeeldplannen telde men in totaal maar liefst 185 knelpunten.⁴ Lang niet alle knelpunten zijn door het rijk te beïnvloeden, maar met name juridische knelpunten, gerelateerd aan bestaande wetten, regels en jurisprudentie, liggen wel op de weg van de rijksoverheid. Veel van deze knelpunten zijn terug te voeren op afstemmingsproblemen tussen ministeries en soms zelfs binnen het ministerie van VROM zelf. Afstemmingsvraagstukken deden zich ook gelden in de uitvoeringsfase, waarin de betrokkenen bijna altijd een beroep moesten doen op de sectordepartementen. Deze hebben een eigen prioriteitsstelling en het predikaat Voorbeeldplan werkte daarin niet voldoende door bij het toekennen van financiële bijdragen. De terugkoppeling van deze knelpunten heeft, in ieder geval ten tijde van de Actie Voorbeeldplannen, niet geleid tot aanpassingen in de rijksregelgeving. Het later opgezette experiment van de Stad & Milieu benadering kan overigens wel als een dergelijke terugkoppeling worden opgevat.⁵

Communicatieve sturing past bij een terughoudende rijksoverheid. Daar waar het rijk niet primair verantwoordelijk is voor beleid, maar wel stimulerend wil optreden kan communicatieve sturing zinvol zijn. Bij communicatieve sturing staat niet het zich conformeren aan rijksbeleid voorop, maar gaat het om het stimuleren van oplossingen; niet het gezag van de koninklijke weg, maar de overtuiging. Daar waar het om de kerntaken van de rijksoverheid gaat en het rijk zelf beleidslijnen uitzet die navolging ten doel hebben, is communicatieve sturing alleen onvoldoende.

8.3.4. Verdere reparaties in het planningstelsel

Het planningstelsel in bestuurlijk perspectief

In de zijlijn van de VINO en Vinex ontstond zich in de loop van de jaren negentig een discussie over het ruimtelijk planningstelsel. Klachten over stroperige besluitvormingsprocedures en over de hindermacht van gemeenten bij het uitvoeren van noodzakelijke grootschalige ruimtelijke investeringen leidden in 1994 tot enkele reparaties van de WRO: de pkb met bijzondere status (artikel 39 WRO) en de Nimby-regeling (artikel 40 en 41 WRO, Not in my backyard). Met artikel 39 wordt de link gelegd met artikel 21 van de Tracéwet, waarin de pkb met bijzondere status is geïntroduceerd ten behoeve van de tracéaanwijzing voor grote projecten van nationaal belang. Deze koppeling moet voorkomen dat dezelfde vraag over het al dan niet uitvoeren van een project in meerdere kaders ten principale ter discussie wordt gesteld.⁶ De Nimby-regeling beperkt de

¹ Kolpron Consultants, *Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen*. Rotterdam 1995.

² In 1989 en 1990 zou bijna 40% van de ideeën zonder het project Voorbeeldplannen niet gerealiseerd zijn.

³ In 1995 is bij 23 voorbeeldplannen (44%) een doorwerking elders geconstateerd.

⁴ Meertens, M. en I. Drontmann, *Tussen idee en werkelijkheid. Knelpunten bij de realisering van Voorbeeldplannen Vierde Nota* (Technisch-Bestuurkundige Verkenningen nr. 18). Delft: Delftse Universitaire Pers 1993.

⁵ Via het project Stad & Milieu wordt door middel van experimenten beoogd praktijkervaring op te doen met de zogenaamde Stad & Milieu benadering. Deze benadering biedt de mogelijkheid om – onder voorwaarden – af te wijken van bestaande milieunormen.

⁶ Zundert, J.W. van (red), *Ruimtelijk bestuursrecht. Tekst en commentaar. De tekst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en enkele aanverwante wetten voorzien van commentaar*. Deventer: Kluwer, 1996.

invloed, of de «hindermacht» van gemeenten in geval van projecten van bovengemeentelijk belang, door het regelen van een interventiemogelijkheid van Gedeputeerde Staten of de minister.

In dezelfde periode startte de RPD een discussie over het ruimtelijk planningstelsel in bestuurlijk perspectief.¹ De vraag was hier hoe de doelen van het ruimtelijk planningstelsel onder veranderende maatschappelijke omstandigheden opnieuw konden worden gerealiseerd.² De aandacht richtte zich op enkele hardnekkige kwesties:³

- Tekort aan uitvoeringsgerichtheid: het huidige planstelsel biedt geen garanties dat de op papier gezette plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden. Aan een ruimtelijk plan zijn veelal geen financiële middelen verbonden, de uitvoeringsinstrumenten schieten te kort en de relatie tussen overheden en marktpartijen is onvoldoende ontwikkeld.
- Complexe en tijdrovende procedures: de pkb, het streekplan, het regionale structuurplan, het gemeentelijk structuurplan en het bestemmingsplan kennen elk hun eigen zorgvuldige en langdurige procedures. Doorwerking vergt veel afstemming en discussie. Toepassen van controle- en correctiemechanismen uit de WRO zijn ook weer omkleed met zorgvuldige en langdurige procedures. Zeker als partijen elkaar onderling bevechten neemt de stroperigheid van de besluitvorming exponentieel toe.⁴
- Gebrekkig conflictoplossend vermogen: de correctiemechanismen van de WRO kunnen conflictoplossend werken, maar worden in onze op consensus gerichte bestuurscultuur toch gezien als uiterst redmiddel.
- De zwakke regionale coördinatie, ook wel het «regionale gat» genoemd.

Uiteindelijk eindigde de discussie rond het ruimtelijk planningstelsel tot de toch verbazende⁵ conclusie dat ondanks deze hardnekkige kwesties het stelsel in essentie voldeed. De benodigde veranderingen werden als gering gezien: «een drastische vermindering van het aantal plannen, gecombineerd met het herstel van het strategisch karakter ervan en met een herschikking van de verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen; meer hiërarchie tussen de bestuurslagen via bindende projectbeslissingen, zelfstandige projectprocedures op elk bestuursniveau met de mogelijkheid om af te wijken van plannen; vroegtijdige en open publieke debatten over projecten, uitmondend in duidelijk gemarkeerde en bindende principebesluiten; bundeling of integratie van vergunningen met eenmalig bezwaar en beroep; het bestemmingsplan moet gerelativeerd worden; het is niet meer dan een (overigens onmisbaar) beheersinstrument.»⁶ De laatste reparatie van de WRO die nog volgde op deze discussie is de zelfstandige gemeentelijke projectprocedure (het nieuwe artikel 19 WRO).

8.3.5. *Het nieuwe sturingsdebat*

Recentelijk lijkt de slinger in het debat over de sturing van de ruimtelijke ordening aan een teruggang bezig. Ten tijde van de VINO was de invalshoek er een van een terugtrekkende rijksoverheid, van decentralisatie van bevoegdheden en (gedeeltelijk) middelen. Er bestond een groot vertrouwen in het vermogen en de bereidheid van andere partijen om een ruimtelijk beleid te voeren binnen het kader dat door het rijk werd uitgezet. Ruim tien jaar later blijkt dat de rijksoverheid in veel gevallen niet in staat is gebleken om de partijen waarvan zij afhankelijk is, daadwerkelijk te overtuigen van de nut en noodzaak van een strikte uitvoering van

¹ Drexhage, E.C. en M.H.B. Pen-Soetermeer, *Het ruimtelijk planningstelsel. Een bestuurlijk perspectief*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst 1995.

² Het gaat om: 1) tijdige en adequate afwegingen, 2) ordentelijke (zorgvuldige, openbare, democratische) besluitvorming en 3) tegen aanvaardbare besluitvormingskosten en binnen redelijke tijd.

³ Drexhage, E.C. en M.H.B. Pen-Soetermeer, *Het ruimtelijk planningstelsel. Een bestuurlijk perspectief*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst 1995, p. 8.

⁴ Koeman, N.S.J., *Naar een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening*. In: Ridder, J. de en N.S.J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* (Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 27). Vereniging voor Bouwrecht 1999.

⁵ Wellicht heeft dit te maken met de recente reparaties in de WRO.

⁶ Citaat samenvatting bij Drexhage, E.C. en M.H.B. Pen-Soetermeer, *Het ruimtelijk planningstelsel. Een bestuurlijk perspectief*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst 1995. Uit: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Planning als onderneming*. (Voorstudies en achtergronden nr. 34). Den Haag: SDU 1983, p. 53.

het rijksbeleid. De geest van het rijksbeleid waart nog wel rond in de besluitvorming op andere niveaus, maar dan in vervluchtigde vorm en vermengd met eigen beleidsprioriteiten van de andere bestuurslagen. Het rijk blijkt in dat krachtenveld nauwelijks in staat om haar standpunten af te dwingen. Dit heeft in de aanloop naar de nieuwe grote beleidsnota's geleid tot een hernieuwde discussie over de ruimtelijke beleidsvoering, waarbij de WRR als grote stimulator van de discussie is opgetreden.

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek: op zoek naar nieuwe meekoppelende belangen

In februari 1998 verscheen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het ongevraagde advies *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Hierin wordt een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden geïntroduceerd. De nieuwe rol van de rijksoverheid wordt getypeerd met de woorden: «terughoudendheid waar mogelijk, daadkracht waar nodig». Het nationaal ruimtelijk beleid moet afscheid nemen van de traditioneel gebruikte ruimtelijke concepten, aldus de WRR. De ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek laat zich niet meer vangen in deze generieke concepten. Dit betekent een fundamentele verandering van de rol van het rijk: in eerste instantie geeft zij de lagere overheden de ruimte om voor de specifieke lokale situatie een specifieke aanpak te ontwikkelen. Het rijk geeft hier slechts «basiskwaliteitseisen» mee. De taak van het rijk beperkt zich tot het definiëren van de «nationale ruimtelijke hoofdstructuur». Voor een aantal projecten van «nationaal belang» moet de nationale overheid volgens de WRR juist meer bevoegdheden krijgen. Hier krijgt het rijk de gelegenheid om de planbevoegdheid naar zich toe te trekken.

De WRR tekent hierbij wel aan dat de rijksoverheid niet kan volstaan met een afwachtende opstelling van afweten en toelaten. Daar waar boven-regionale belangen in het geding zijn, in het geval van impasses, strijdige belangen of bij regionale initiatieven waar de betrokken partijen kansen laten liggen, is een actievere opstelling van het rijk gewenst. Deze gebieden benoemt de WRR als «ontwikkelingsgebieden». De stimulerende rol van het rijk bestaat in deze regionale projecten uit het meebepalen van de ruimtelijke ontwikkelingsrichting en het toezien op de provincie als regisseur van de tijdelijke samenwerkingsverbanden op regionaal niveau.

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek verwijst tevens naar een directe koppeling van ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen.¹ Hierbij wordt het begrip «meekoppelende belangen» ingevoerd. De uitvoering van het ruimtelijk beleid is altijd voor een belangrijk deel tot stand gekomen door het te koppelen aan andere beleidsdoelen, met hun investeringsstromen. Vooral de belangen van een goede volkshuisvesting en een goed functionerende agrarische sector functioneerden lange tijd als meekoppelende belangen. Het verstandshuwelijk tussen de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening, dat zijn hoogtepunt gekend heeft ten tijde van het groeikernenbeleid en het stadsvernieuwingsbeleid, liep echter rond 1990 ten einde door de stelselherziening in het volkshuisvestingsbeleid. De relatie tussen de landbouw en de ruimtelijke ordening is altijd wat afstandelijker geweest. Lange tijd hebben beide partijen elkaar kunnen vinden in het doel van behoud van landschappelijke openheid (wat voor de agrarische sector immers het behoud van agrarische productieruimte betekende). Vanuit de landbouwsector is echter nooit geaccepteerd dat er vanuit de ruimtelijke ordening, vanwege opvattingen over een gewenste ruimtelijke inrichting, uitspraken gedaan werden over agrarisch grondgebruik.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998, p. 151.

De beide traditionele meekoppelende belangen zijn min of meer uitgehold. Bij de volkshuisvesting is bewust aangestuurd op een zich terugtrekkende rijksoverheid, die grote delen van de beleidsvoering overlaat aan de markt en de lagere overheden. In de landbouw zijn de structuurveranderingen in de bedrijfstak de belangrijkste oorzaak. Meer dan ooit lijkt de ruimtelijke ordening zich in een positie te bevinden waar zij wel (ontwikkelingsgerichte) ambities formuleert, maar nauwelijks toegang tot middelen heeft. Voor een succesvol ruimtelijk beleid moeten nieuwe allianties worden gevonden.

Na het verschijnen van het WRR-advies voerde het thema «regionale differentiatie» al snel de boventoon in de discussies over de toekomst van de ruimtelijke ordening. De vakwereld, verenigd in de beroepsverenigingen bnSP en NVTL en in het NIROV, leverde een bijdrage aan de discussie met de publicatie van *Het lage(n) land* in december 1998. De publicatie geeft de resultaten weer van een reeks debatten, maar is duidelijk geïnspireerd door de denkbeelden van de WRR. De taak van het rijk zou zich moeten beperken tot vraagstukken van nationaal belang, voor alle overige opgaven moet de lagere overheden de ruimte worden geboden om, gebruik makend van de eigen creativiteit, een passende oplossing te vinden. Van generieke concepten moet afscheid worden genomen: zij dammen deze lokale creativiteit in en leiden tot eenvormigheid in het ruimtelijk beeld.¹

De WRR heeft dus opnieuw de noodzaak van selectiviteit benadrukt. Het grote verschil met de discussie van het einde jaren tachtig is dat de WRR, en met de Raad vele anderen, van mening is dat het rijk voor een select aantal onderwerpen meer bevoegdheden nodig heeft. Voor projecten die nodig zijn om de nationale ruimtelijke hoofdstructuur te realiseren, zal het rijk de volledige planbevoegdheid nodig hebben.

Mede naar aanleiding van dit WRR-rapport, maar ook naar aanleiding van een steeds groter aantal knelpunten rond de juridische inbedding van de ruimtelijke beleidsvoering wordt momenteel gesproken over een fundamentele herziening van de WRO.

Koeman stelt dat de vier eerder aangegeven hardnekkige kwesties nog onverkort gelden.² Reparaties van de WRO hebben kennelijk nog geen oplossing dichterbij gebracht. Daarnaast signaleert hij nog een groot aantal andere knelpunten.

¹ bnSP, NVTL en NIROV, *Het Lage(n) Land. Een oproep vanuit de vakwereld*. Amsterdam: 1998.

² Koeman, N.S.J., Naar een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In: Ridder, J. de en N.S.J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* (Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 27). Vereniging voor Bouwrecht 1999, p. 59 en p. 64–69.



Specifieke landschappelijke identiteit: grazende schapen op Texel, foto Henk Nieman

8.7. Knelpunten in de juridische beleidspraktijk van de ruimtelijke ordening

- Knelpunten samenhangend met veranderingen in het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening zoals:
 - Schaalvergroting.
 - Verhouding ruimtelijk beleid ten opzichte van ruimtelijk relevant sectorbeleid.
 - Vervlechting ruimtelijke ordeningsbeleid en milieubeleid.
- Knelpunten samenhangend met veranderingen in de juridische omgeving van de ruimtelijke ordening zoals:
 - De codificatie van het algemeen deel van het bestuursrecht.
 - De vergrote betekenis van de bestuursrechter in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.
 - Toenemende overheidsaansprakelijkheid.
- Knelpunten samenhangend met veranderingen in de relatie tussen beleidscontext en de juridische context van de ruimtelijke ordening:
 - Juridificering van het ruimtelijk beleid.
 - Invloed van private partners bij de planvorming.
 - Toegenomen complexiteit van ruimtelijke inrichtingsvraagstukken.
 - Toegenomen betekenis van projectbesluitvorming.

Bron: Koeman, N.S.J., «Naar een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening». In: Ridder, J. de en N.S.J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* (Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 27). Vereniging voor Bouwrecht 1999

In reactie op deze discussies zag de minister in eerste instantie geen aanleiding voor een volledige herbezinning op de WRO. De Tweede Kamer daarentegen achtte daarvoor wel de tijd rijp en momenteel staat de fundamentele herziening op de agenda van de minister. Belangrijke thema's daarbij zijn:

- De versterking van de positie van het bestemmingsplan.
- Een goede rechtsbescherming.
- Eenvoudiger en snellere procedures.
- Een goede samenhang in de ruimtelijke belangenafweging.
- Een effectieve doorwerking van ruimtelijk beleid wanneer dat nodig is.
- Een adequate handhaving van het ruimtelijk beleid.¹

De uitkomsten van de discussie worden tegelijkertijd met de publicatie van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening verwacht.

De discussienota over de fundamentele herziening over de WRO gaat derhalve over tamelijk traditionele thema's die tot de kern van de ruimtelijke beleidsvoering behoren. De voorstellen zijn vooral gericht op een versterking van de positie van rijk en provincie in de doorwerking van zwaarwegend ruimtelijk beleid, de actualiteit van bestemmingsplannen en de versterking van de handhaving.

Opvallend genoeg ontbreken twee thema's die wel degelijk als een knelpunten wordenesignaleerd.² In de eerste plaats is dit de planologische grondslag van ruimtelijk relevante projecten. Voor de realisering van voorzieningen waarvan het maatschappelijk belang breed wordt onderschreven zijn in de afgelopen jaren verschillende wettelijke regelingen geïntroduceerd of in voorbereiding: onder meer de Tracéwet, de Ontgrondingenwet, de Wet op de waterkering, de Deltawet grote rivieren. Bregman stelt in zijn proefschrift dat al deze regelingen steeds weer op een andere manier proberen om sectorale belangen te behartigen die de drijfveer vormen voor de realisering van een ruimtelijk relevant project, waarbij voor het bestemmingsplan niet of nauwelijks een

¹ Ministerie van VROM, *Fundamentele herziening Wet Ruimtelijke Ordening. Discussienota*. Den Haag 2000, p.15.

² Bregman, A.G., *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar maatwerk zonder versnippering* (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen). Groningen 1999.

sturende rol meer is weggelegd. Het bestemmingsplan is hoogstens nog bedoeld om een project waarvan andere overheden dan de gemeente besloten hebben over te gaan tot realisatie van een juridische basis te voorzien. De feitelijke besluitvorming vindt echter buiten het kader van het bestemmingsplan plaats.

Een ander knelpunt ligt in de toenemende invloed van private partijen bij de planvorming. De WRO gaat ervan uit dat plannen door de overheid worden ontwikkeld en dat daarna de fase van realisatie aanbreekt. De realiteit is een andere. Initiatiefnemers zijn vaak private partijen. Vanuit een voorgenomen initiatief wordt langdurig met de overheden gesproken en onderhandeld. Vaak worden deze onderhandelingen vastgelegd in een convenant. Uiteindelijk wordt een planprocedure opgestart die alleen maar ten doel heeft om juridisch-planologisch mogelijk te maken waarover intern reeds overeenstemming is bereikt. Hierdoor kan de vrijheid van de gemeente bij het maken van bestemmingsplannen materieel onder druk komen te staan en is ook het democratisch gehalte van de besluitvorming in het geding.

8.4. Bevindingen

1. Met VINO en Vinex is de omslag van een coördinerende overheid naar een ondernemende overheid succesvol gemaakt. De parlementaire werkgroep signaleert wel twee duidelijke spanningsvelden die gepaard gaan met deze omslag waar de achtereenvolgende ministers met hun beleid onvoldoende zijn uitgekomen. In de eerste plaats het spanningsveld tussen de ondernemende rijksoverheid en de onderhandelende lagere overheden. In de tweede plaats het spanningsveld tussen de rijksoverheid die enerzijds wel forse ambities neerzet, maar daarvoor steeds sterker leunt op de markt.

Zeker daar waar de diverse departementen onderling geen volledige consensus over beleid hebben, is de onderhandelingsruimte voor de lagere overheden groot. Lagere overheden laten zich bij hun afwegingen meer gelegen liggen aan de «betalende» departementen dan aan het «afwegende» departement. Daar waar de beleids-uitvoering van de «ondernemende» overheid zich afspeelt in een circuit van bestuursakkoorden en convenanten, waarbij het uitgangspunt een partnerschap is, zal het bestuurlijk steeds moeilijker zijn om op andere momenten deze partners tot de orde te roepen. De ambities van het rijk stoken ook niet altijd met de eisen die de investerende marktpartijen stellen aan ontwikkelingen. Dit vraagt om het maken van keuzes: grenzen aan de ambities van het rijk of het stellen van grenzen aan de mate waarin men wil terugvallen op de markt. De keuze kan overigens per ruimtelijk beleidsthema verschillen. Met name het laatste spanningsveld lijkt onvoldoende aan de orde te komen bij de discussies over de fundamentele wijziging van de WRO.

2. Het in VINO en Vinex geformuleerde ambitieniveau strookt niet altijd met de middelen die daar tegenover staan. Er is niet altijd voldoende aandacht geweest voor de juiste match van ambities van beleid en in te zetten middelen.

Het beleid uit VINO en Vinex is op verschillende manieren (en in combinatie met elkaar) geïnstrumenteerd: via diagonale aanpakken, via voorbeeldplannen, via bestuursovereenkomsten, via de WRO, via

financiële middelen van sectordepartementen. Centraal daarbij zou moeten staan een juiste match tussen ambities en middelen. Daar waar veel verandering ten opzichte van het bestaande, of ten opzichte van de autonome dynamiek wordt voorgestaan moet een stevige uitvoeringsstrategie worden ontwikkeld. Daar waar weinig verandering wordt voorgestaan, of waar men slechts als inspiratiebron wil dienen kan men met minder zware middelen toe. In dit opzicht laten VINO en Vinex een aantal geslaagde combinaties zien, maar ook een aantal minder geslaagde combinaties. Het doordenken van ambities in relatie tot een uitvoeringsstrategie vraagt om meer aandacht in de beleidsontwikkeling richting Vijfde Nota.¹

3. Beleidsthema's met een hoog ambitieniveau qua verandering gaan vaak «tegen de stroom» van autonome ontwikkelingen in. Dit vraagt om een zware uitvoeringsstrategie. De huidige beleidsthema's zijn in dit opzicht niet allemaal goed instrumenteel onderbouwd. De huidige WRO is onvoldoende krachtig als lagere overheden rijksbeleid willen doorkruisen.

Het verstedelijkingsbeleid gebaseerd op de bundelingsgedachte en het restrictief beleid zijn voorbeelden van beleid die tegen de stroom ingaan. Beide thema's kennen een geheel verschillende aanpak en een verschillende mate van succes. Het verstedelijkingsbeleid is ambitieus, kende een zware uitvoeringsstrategie (diagonale planvorming leidend tot convenanten tussen bestuurlijke partners, inclusief financiële middelen) en is op de hoofdlijnen succesvol te noemen.² Het restrictief beleid moet primair de verstedelijking buiten de aangewezen locaties en buiten de stadsgewesten tegengaan, als tegenmaat voor het bundelingsbeleid. Dit roeit tegen de stroom van consumentenwensen en tegen de stroom van «gevoelde» gemeentelijke belangen in. Het restrictief beleid kent een uitvoeringsstrategie die vooral gebaseerd is op «de koninklijke weg» van de WRO ondersteund met bestuursovereenkomsten met provincies, maar zonder financiële middelen. Het draagvlak voor dit beleid ontbreekt en het rijk beschikt over onvoldoende «doorduwmacht» en onvoldoende handhavingscapaciteit om dit beleid echt tot een succes te maken.

Beleid waarvoor weinig of geen draagvlak bestaat en dat het vooral moet hebben van de werking van de WRO lijkt gedoemd te mislukken. De huidige WRO gaat – ondanks de aanwezige checks and balances – sterk uit van bereidwillige medewerking van andere overheden. Het tempo van doorwerking is afhankelijk van de cyclus van elkaar opvolgende plannen op de verschillende bestuurslagen en in principe vindt op elke bestuurslaag weer een hernieuwde afweging van alle belangen plaats.³ Een garantie op doorwerking bestaat niet. De hindermacht van gemeenten is groot, zij kunnen de uitvoering van hen onwelgevallig beleid lang trainen. De handhavingslast gepaard gaand met de uitvoering van dergelijk beleid is dan ook enorm. Een last die nauwelijks opgebracht kan worden door het relatief beperkte handhavingsapparaat van de RPD.⁴

4. De diagonale aanpak is geen wondermiddel. Deze aanpak is gericht op het doorbreken van de verkokering binnen en tussen departementen: zowel qua visievorming, als qua stroomlijning van instrumenten. Telkens blijkt echter dat men er als rijk niet in slaagt om als eenheid naar buiten te treden: soms al niet op het niveau van beleidsdoelen en zeker niet

¹ De ontwikkeling van een ex ante evaluatiemethodiek wijst erop dat de RPD dit heeft gesignaleerd. Deze evaluatiemethodiek wordt echter niet stelselmatig toegepast.

² Zie Hoofdstuk 5 voor de nuanceringen op deze uitspraak.

³ Met uitzondering van de figuur van de concrete beleidsbeslissing die sinds de recente wetswijziging van april 2000 van kracht is geworden.

⁴ Zie ook: Algemene Rekenkamer, *Inspectie van de Ruimtelijke ordening*. TK 1998–1999, 26 585 nrs. 1–2.

waar het de inzet van middelen betreft. De diagonale aanpak moet selectiever worden toegepast.

Ook via de diagonale aanpak blijkt weer dat men er niet in slaagt om sectorale prioriteitsstelling en sectorale afwegingsprocedures te doorbreken. Labels uit de ruimtelijke ordening, als sleutelproject, stedelijk knooppunt, Vinex-locatie zijn geen garantie voor het (versneld) beschikbaar komen van middelen van de sector-departementen. Hiermee komt de «afwegingspositie» van de ruimtelijke ordening sterk in het geding. Ooit is ervoor gekozen de ruimtelijke ordening een positie in te laten nemen als «onafhankelijke afwegende partij» temidden van sectorale belangen. Op basis van deze positivering werd het niet zuiver geacht dat de ruimtelijke ordening over eigen financiële sturingsinstrumenten zou beschikken.¹ Vanuit de ruimtelijke afweging zouden sectorale middelen «mede gericht» worden. Nu blijkt de ruimtelijke ordening daarin relatief machteloos te zijn: de sectorale kaders blijven maatgevend en ruimtelijke labels leggen weinig gewicht in de schaal bij sectorale prioriteitsstelling.

5. Een instrument dat doorgaans een belangrijke rol speelt in de diagonale aanpak is het convenant. De juridische betekenis van een convenant maakt het tot een instrument dat, zeker als het is afgesloten voor een langere termijn, weinig flexibel is.

Convenanten hebben de hardheid van contracten. Het inspelen op nieuwe ontwikkelingen is daardoor vrijwel onmogelijk. Een convenant is – indien voldoende duidelijk opgesteld – wel een geschikt voertuig voor het maken van prestatieafspraken en het controleren hiervan. Deze wijze van werken geeft een grote garantie op uitvoering van de afspraken. Toch is het geen instrument dat lichtzinnig moet worden toegepast. Het convenant als instrument behoort tot een werkwijze waarin onderhandeling centraal staat. Deze onderhandelingen voltrekken zich deels buiten de lijnen van democratische controle om.

¹ Uitzondering op deze regel is het bufferzonepotje.

9. VAN BEVINDINGEN NAAR KERNVRAGEN VOOR DE VIJFDE NOTA

9.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heeft de parlementaire werkgroep Vijfde Nota teruggeblikt op twaalf jaar nationaal ruimtelijk beleid. Het uitgangspunt was, zoals in de inleiding uiteengezet, de wens van de Tweede Kamer om zich terdege voor te bereiden op de binnenkort te verschijnen Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Het evaluerende onderzoek was dus geen terugblik om de terugblik. Aan de hand van het onderzoek heeft de werkgroep een scherper inzicht gekregen in de complexe processen en patronen die de ruimtelijke ordening domineren, zoals neergelegd in de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken. Met alle kritische bevindingen in dit rapport heeft de werkgroep ook een gefundeerder waardering gekregen voor wat er in de ruimtelijke ordening is bereikt. Deze bevindingen richt de werkgroep niet eenzijdig aan het kabinet maar ook aan het parlement, vanuit het besef van parlementaire medeverantwoordelijkheid voor het ruimtelijke-orderingsbeleid. Voorop staat de wens om in deze verantwoordelijkheid te leren van eerdere ervaringen. Ruimtelijke ordening is voor een deel een opgave die telkens opnieuw moet worden uitgevonden, in wisselwerking en confrontatie met de veranderende maatschappelijke en economische context. De successen en de kanttekeningen vormen in dit proces evenzovele lessen voor de toekomst.

In de laatste drie hoofdstukken komt de voorbereiding op de Vijfde Nota expliciet aan de orde. In dit hoofdstuk wordt de eerste stap hiertoe gezet, gevolgd door een uiteenzetting van de belangrijkste trends in hoofdstuk 10 en aanbevelingen in hoofdstuk 11. Hoofdstuk 9 bevat een plaatsbepaling van de ruimtelijke ordening in het rijksbeleid en de formulering van kernvragen op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Het zijn vragen die naar onze opvatting essentieel zijn bij de opstelling van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening en die ons inziens ook het debat zullen domineren. Het gaat hierbij niet primair om de *inhoud* van de te maken keuzen voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van ons land. Het raakt eerder de helderheid en duurzaamheid van het voorgestane ruimtelijk beleid, en de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie ervan.

Hieraan voorafgaande wil de werkgroep kort de plaatsbepaling van de ruimtelijke ordening en haar legitimiteit recapituleren.

9.2. De legitimiteit van de ruimtelijke ordening

In haar werkzaamheden is de werkgroep ermee geconfronteerd dat het vastgestelde beleid voor de ruimtelijke ordening voortdurend ter discussie werd gesteld in de – permanent lijkende – strijd om de ruimte tussen de eigen belangen van sectoren, provincies, gemeenten, particuliere ondernemingen en soms de individuele burger. Het restrictief beleid is hiervan een illustratie. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het label «restrictief» soms eerder een versnellend dan een matigend effect op de bouwlust heeft. Dit geldt eigenlijk alle partijen. Het toont aan hoe kwetsbaar de ruimtelijke ordening is in haar beleid en in het bijzonder in de uitvoering ervan. Tegen deze achtergrond meent de werkgroep er goed aan te doen opnieuw aandacht te vragen voor de legitimiteit, ja,

zelfs voor de noodzakelijkheid van een nationaal ruimtelijk-orderingsbeleid.

Met de omschrijving van het ruimtelijk beleid sluit de werkgroep aan bij de definities van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.¹ Onder *ruimtelijke ordening* verstaan wij het welbewuste overheidsingrijpen in de ruimtelijke inrichting. Met *ruimtelijke inrichting* wordt bedoeld op alle activiteiten die ruimtelijke effecten hebben, door wie dan ook gedaan, met welk doel of belang dan ook, bedoeld of onbedoeld. De legitimering van de ruimtelijke ordening ligt in de opvatting dat de rijksoverheid bij uitstek de instantie is, en de benadering kan bieden, om mogelijke conflicten in de ruimtelijke inrichting voor te zijn of te verhelpen. Zeker in een intensief gebruikt land als Nederland, met een hoge (ruimtelijke) dynamiek en dus grote veranderingsdruk, bestaat de noodzaak om te overleggen, bemiddelen, coördineren, combineren, te zoeken naar benaderingen en visies die de afzonderlijke belangen overstijgen. Ruimtelijke ordening is bedoeld om vanuit een integrale visie en een welbewuste weging van belangen meerwaarde te verlenen aan de ruimtelijke inrichting.

Gebruikmakend van het onderscheid volgens de WRR moeten we constateren dat er in de afgelopen jaren een zeer grote ruimtelijke-inrichtingsactiviteit is geweest, maar dat hiermee nog niet automatisch sprake was van ruimtelijke ordening. De integraliteit van de ruimtelijke ordening is in het kabinetsbeleid een tijdlang naar de achtergrond gedrongen. Grote opgaven met ruimtelijke effecten, bijvoorbeeld in het kader van de ICES, werden meer en meer als sectoraal project uitgewerkt en op hun eigen merites beoordeeld. Hoewel de RPD er formeel bij betrokken werd, is er geen sprake van een integrale benadering vanuit de ruimtelijke ordening. Deze vaak sectorale benadering biedt te weinig garanties voor een afdoende afweging vanuit een bredere, samenhangende visie op de ruimtelijke ordening van ons land.

Deze afweging is eens te meer van belang omdat juist vanuit een bredere, samenhangende visie de kansen kunnen worden benut op integratie van de afzonderlijke voornemens en op meerwaarde-effecten die het gebruik van zowel de grond als de functie verbeteren. Binnen deze afweging heeft de ruimtelijke ordening tevens een bijzondere verantwoordelijkheid in de zorg voor die waarden die maatschappelijk van betekenis worden geacht, maar die in het vrije krachtenspel van de ruimtelijke inrichting niet vanzelfsprekend overeind blijven. Hierbij gaat het vaak om de bescherming van het kwetsbare, zoals het publieke domein, natuurwaarden of cultuurhistorie. Evenzeer kan deze verantwoordelijkheid leiden tot het initiëren of sturen van gewenste ontwikkelingen die anders niet – of pas later, of elders, of minder sterk – op gang zouden komen. De ruimtelijke ordening heeft dan ook dikwijls een anticyclische en corrigerende werking. De rijksoverheid kan dit beleid inzetten als een tegenwicht bij verstoorde tegenwichten in de ruimtelijke dynamiek. Naar gelang de aard van de verstoring verandert, zal ook het accent in de ruimtelijke ordening veranderen. Ook de afgelopen periode heeft hiervan voorbeelden gegeven. Eind jaren tachtig werd de ruimtelijke ordening ingezet om een zwakke economie weer op gang te helpen. Toen het economisch herstel zich versnelde, kwam juist het accent te liggen op correctie van ruimtelijk ongewenste gevolgen. Zo bleef de ruimtelijke ordening juist door een sterke wending trouw aan haar anticyclische inslag.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de Regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998, p. 14–15:

«Ruimtelijke inrichting refereert aan het maatschappelijk proces van het voortdurend veranderende gebruik van de ruimte, terwijl ruimtelijke ordening allereerst betrekking heeft op de *overheidsactiviteit*, c.q. de bewuste beleidsmatige pogingen het gebruik van de ruimte te beïnvloeden. (...) Maar ruimtelijke ordening moet ook niet gebruikt worden als verzamelbegrip voor *alle* overheidsactiviteiten ten aanzien van de ruimtelijke inrichting. Het is beter om ruimtelijke ordening op te vatten als de *specifieke* uitwerking van de wijze waarop de overheid haar ruimtelijk beleid heeft georganiseerd.»

Met het initiëren en sturen van gewenste ontwikkelingen kan de ruimtelijke ordening haar defensieve taken aanvullen met offensieve. Ze kan dit echter vrijwel nooit alleen. Een ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening vereist een koppeling tussen idee en investering. De ruimtelijke ordening is er om integrale en integrerende ideeën in te brengen, maar zij is voor substantiële investeringsstromen afhankelijk van anderen, binnen of buiten de rijksoverheid. De WRR gebruikt hiervoor de term «meekoppelende belangen». Het is de opgave om daar waar de traditionele belangen waarmee de ruimtelijke ordening tot aan de jaren negentig kon koppelen, namelijk de volkshuisvesting en de landbouw, niet langer vanzelfsprekend zijn, nieuwe meekoppelende belangen te erkennen in de ruimtelijke ordening. De mogelijkheden hiertoe die zich in de afgelopen jaren voordeden zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd, of leenden zich meer voor projectmatige dan voor structurele meekoppeling. Voorbeelden hiervan zijn respectievelijk de waterstaat en diverse marktpartijen in PPS-projecten.

Om te komen tot een succesvollere inrichting van het land is het naar de opvatting van de werkgroep noodzakelijk dat de ruimtelijke ordening opnieuw wordt geherwaardeerd als evenwichtig ordeningskader waarbinnen afzonderlijke activiteiten met ruimtelijke consequenties kunnen worden afgewogen. De meest vanzelfsprekende plaats hiervoor is de Vijfde Nota ruimtelijke ordening.

9.3. Kernvragen voor de Vijfde Nota

Vanwege de betekenis van een Vijfde Nota ruimtelijke ordening vinden wij het van belang de voorwaarden te expliciteren die aan de kwaliteit van dit beleidsdocument moeten worden gesteld. Uit de bevindingen blijkt immers dat veel van de voornemens uit de Vinex uiteindelijk kwetsbaar waren door het zwakke of onduidelijke verband tussen doelen en streefbeelden, en de praktijk van alledag. Concepten als het koersenbeleid en het ABC-locatiebeleid bleken in de praktijk niet houdbaar of onvoldoende overtuigend. De primaire vraag is dan ook hoe kan worden voorkomen dat de Vijfde Nota wel veel enthousiasme losmaakt met aansprekende ideeën, maar dat deze het op de weg naar verwerkelijking afleggen tegen deelbelangen, sectorplannen of hun eigen zwakheden.

De vraag hoe wij de Vijfde Nota kunnen lezen wanneer deze over enige tijd verschijnt, is dan ook geen overbodige. Terwijl een ieder in het parlement en erbuiten de nota vanuit de eigen invalshoek zal beoordelen, is het van belang reeds nu eisen te stellen aan de kwaliteit van de nota zelf. Deze eisen hebben wij geformuleerd in kernvragen waarvan wij op grond van de evaluatie menen dat zij aan cruciale succes- en faalfactoren raken. De kernvragen zijn, los van de verschillende politieke posities, op een bijna ambachtelijk niveau gericht op de kwaliteit, de consistentie en doorwerking van het beleid. Ze worden mede gesteld met het oog op de behoefte van burgers aan inzichtelijk beleid dat transparant en controleerbaar is en rechtszekerheid biedt. Wij gaan ervan uit dat het kabinet bij de opstelling van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening deze kernvragen zal betrekken. Hopelijk slaagt het kabinet erin het enthousiasme om mee te werken aan de gemeenschappelijke opgave voor de ruimtelijke inrichting van Nederland opnieuw inhoud te geven, via een goede ruimtelijke ordening, waarbij het de opgave is om dit ook op langere termijn vast te houden.

1. Ambities van de ruimtelijke ordening

Los van de inhoud van de ambities is het van belang om inzicht te hebben in het *soort* ambities dat in het ruimtelijk-ordeningsbeleid wordt uitgewerkt. Hoe kunnen deze ambities worden getypeerd (signalerend, dirigerend, faciliterend, richtinggevend, indicatief, gedetailleerd, selectief, volledig, defensief, offensief)?

Gaat het om «zware» of «lichte» doelen? In welke vorm en mate wil de regering doorwerking van beleid zien? Welke marges (breed, smal) laat het toe voor lagere overheden en andere partijen? En is de uitwerking in de keuze van strategieën en instrumentarium hiermee in overeenstemming? Is er een overtuigende match tussen doel en middelen?

2. Meerwaarde en integratiegerichtheid

Ruimtelijke ordening ontleent haar betekenis aan de meerwaarde die zij kan toevoegen door afzonderlijke zaken (sectorale doelen, concepten, kennis, belangen, partijen, instrumenten en middelen) samen te brengen en naar een hoger plan te tillen in een integrale visie. Welke meerwaarde wordt met het nieuwe beleid beoogd? En hoe wordt er gestalte aan gegeven?

Maakt het beleid optimaal gebruik van bestaande aanknopingspunten in de praktijk en van kennis en ervaring bij andere partijen? Hoe worden relevante sectorale visies verwerkt en overstegen?

Hoe wordt aansluiting gezocht bij potentiële meekoppelende belangen, en hoe worden mogelijkheden benut van coalities met nauw bij de praktijk verbonden partijen (zoals sectordepartementen, provincies, enz.) teneinde de gestelde doelen te combineren en te realiseren?

3. Uitvoering en handhaafbaarheid

De gestelde doelen zullen de lange weg van wens naar werkelijkheid moeten gaan. Hoe is het gesteld met de begaanbaarheid van deze weg? Is er een reële kans dat de doelen binnen een reële termijn worden verwezenlijkt? Is er een breed scala van instrumenten (zachte en harde, van verleiding tot leiding) voorhanden om dit te bevorderen of te garanderen?

Zijn de nieuw geïntroduceerde ruimtelijke en beleidsconcepten niet alleen theoretisch onderbouwd en communicatief aansprekend, maar is hun implementatie ook aannemelijk? Is de eventuele weerstand realistisch ingeschat? Bevat de nota een adequate aanpak van de «erfenis» van ouder beleid en mogelijke vertragingseffecten (de zogenoemde «pijplijn»)?

Is de afstemming met potentiële meekoppelingspartners gewaarborgd? Welke rolverdeling tussen de bestuurslagen wordt beoogd? Bestaan er, bij haperende doorwerking, voldoende mogelijkheden om uitvoering van het beleid te garanderen?

Hoe wordt verwerkelijking van de gestelde doelen gegarandeerd daar waar de doorwerking niet op basis van investeringen maar «slechts» op basis van wet- en regelgeving zal moeten plaatsvinden? Welke waarborgen zijn er voor effectief toezicht en dus handhaving?

4. Transparantie en controleerbaarheid

Om begrijpelijk en democratisch controleerbaar te zijn moet het beleid een hoge mate van helderheid, logica en consistentie bezitten. Is dit het geval? Is het beleid ook in concrete zin in de tekst van de nota inzichtelijk gepresenteerd? Zijn de doelstellingen en de kernbegrippen helder omschreven? Wordt aangegeven op welke punten, op welk niveau (globaal, of gedetailleerd meetbaar), en hoe, het beleid kan worden geëvalueerd?

5. Monitoring en ruimte voor bijsturing

Tot slot heeft de werkgroep in haar werkzaamheden ervaren hoe moeilijk het soms kan zijn om werkelijk inzicht te krijgen in de effecten van het gevoerde beleid. Het gaat hierbij om concrete waarnemingen van de veranderingen in het ruimtegebruik en hun oorzaken. Hoe kan, in het belang van de ruimtelijke ordening, het functioneren van het parlement en de burger, een afdoende monitoring van het beleid worden verwezenlijkt? Met welke concrete voorstellen voor monitoring en evaluatie gaat de beleidsnota vergezeld? En welke mogelijkheden zijn er om het vastgestelde beleid zonodig tijdig bij te sturen?

10. INTERNATIONALE EN NATIONALE TRENDS

10.1. Inleiding

Een van de belangrijkste beweegredenen om in de jaren tachtig een nieuwe nota over de ruimtelijk ordening uit te brengen was de voorbereiding op een nieuwe Europese toekomst. De Vierde Nota kon niet zo maar de opvolger worden van de Eerste, Tweede en Derde Nota, daarvoor was de maatschappelijke, politieke en economische context te ingrijpend veranderd. De Vierde Nota sorteerde voor op 1992, het jaar waarin de binnengrenzen van de Europese Unie zouden wegvallen. De kansen die deze ontwikkeling bood om de Nederlandse economische concurrentiepositie te versterken, zijn met beide handen aangegrepen.

Inmiddels, twaalf jaar later, is de wereld weer ingrijpend veranderd. De Europese ontwikkelingen en de aanhoudende voorspoed in de Nederlandse economie plaatsen het nationaal ruimtelijk beleid in een geheel nieuwe context. De directe en indirecte invloed van Europees beleid op de ruimte neemt toe en – als gevolg van de voortgaande Europese Integratie – neemt het belang van landsgrenzen voor het gedrag van mensen en organisaties steeds verder af. Ook binnen de landsgrenzen treden er veranderingen op in de context van de ruimtelijke ordening.

Waar in de voorgaande hoofdstukken vooral is teruggeblift op ruim tien jaar nationaal ruimtelijk beleid, kijkt dit hoofdstuk vooruit. Het is een verkenning van de meest beeldbepalende Europese en nationale trends. Deze trends kleuren de context van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en zijn dus van onmiskenbaar belang voor de vormgeving van de nieuwe generatie nationaal ruimtelijk beleid.

Paragraaf 10.2 geeft een uiteenzetting van de in de opinie van de werkgroep belangrijkste trends richting toekomst. Het betreft vier «autonome» trends, en één beleidsmatige:

- Internationale netwerkvorming als gevolg van economische en technologische ontwikkelingen.
- Toenemende dynamiek.
- Toename van het aantal huishoudens en aanhoudende nationale economische groei.
- Meer begrip voor de dynamiek van natuurlijke processen: het water.
- Toenemende invloed van Europees beleid en regelgeving.

In paragraaf 10.3 komen de ruimtelijke gevolgen van en de beleidsmatige reacties op de nieuwe internationale en nationale trends aan bod.

Achtereenvolgens worden het ontstaan van nieuwe ruimtelijke structuren in Europa, de Eurocorridors, de vorming van stedelijke netwerken, de veranderende patronen van stad en land en het water beschreven.

Om zo compleet mogelijk zicht op de internationale dimensie te verkrijgen, heeft de parlementaire werkgroep een afzonderlijk onderzoek laten uitvoeren onder leiding van het Rathenau-instituut: *Ruimtelijk beleid in de Europese context*¹. De beschrijving van de ruimtelijke en beleidsmatige consequenties van Europese trends in paragraaf 10.3 is voor een belangrijk deel ontleend aan dat onderzoek. Regelmatig wordt ook verwezen naar het EROP, het *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief*. Het EROP is uitgegeven door de Europese Commissie en goedgekeurd door de informele bijeenkomst van ministers verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening, in mei 1999 te Potsdam. Er gaat geen beleidsmatige binding van uit. Toch is het te zien als een mijlpaal in het

¹ Behalve het Rathenau Instituut zelf waren hier het Onderzoeksinstituut OTB, Alterra (Researchinstituut voor de Groene Ruimte) en de B&A Groep bij betrokken.

internationale ruimtelijke denken; voor het eerst hebben de lidstaten zich (hoe voorzichtig ook) gezamenlijk uitgesproken over de richting die een Europese ruimtelijke ordening in kan slaan. Bij de totstandkoming van het EROP was de minister van VROM een van de aanjagers. Het eerste officiële concept uit 1997 (het «Noordwijk-document») is bijvoorbeeld onder Nederlands voorzitterschap uitgekomen¹



De ministers betrokken bij de totstandkoming van het EROP, foto ANP

10.2. Bepalende trends in de context van de ruimtelijke ordening

De economische, politiek-bestuurlijke en sociaal-culturele trends hebben de afgelopen jaren aanzienlijke gevolgen gehad op de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Nederland. De toekomstige ruimtelijke effecten van de «megatrends» zijn moeilijk in te schatten, maar het is zeker dat er in mindere of meerdere mate sprake zal zijn van een weerslag op de ruimte. Nieuwe trends leiden tot veranderende ruimteclaims – op alle ruimtelijke schaalniveaus. Vanuit deze gedachte is het van belang dat, voorafgaand aan de vormgeving van een nieuw nationaal ruimtelijk beleid, de meest cruciale en relevante trends van de 21^{ste} eeuw wordenesignaleerd.

De parlementaire werkgroep signaleert de volgende «megatrends» die randvoorwaardelijk zijn bij de vormgeving van nieuw nationaal ruimtelijk beleid. De regering zou van deze trends de betekenis voor het nationaal ruimtelijk beleid in de Vijfde Nota moeten inschatten.

Internationale netwerkvorming als gevolg van economische en technologische ontwikkelingen

De Nederlandse economie is een onlosmakelijk onderdeel geworden van de Europese en wereldeconomie.² Steeds meer ondernemingen opereren wereldwijd. Bedrijven spreiden hun activiteiten internationaal en breiden hun afzetmarkten uit. De ontwikkeling van de wereldeconomie wordt vaak aangeduid met de term «globalisering». De globalisering uit zich vooral door intensivering van internationale handelsstromen en van het internationale kapitaalverkeer tussen drie dominante politiek-economische handelsregio's: Noord-Amerika, Azië en de Europese Unie.

¹ Faludi, A., *De architectuur van de Europese ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (inaugurele rede). Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1999.

² De tekst in deze paragraaf is hoofdzakelijk gebaseerd op het rapport van Rathenau: Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, inleiding.

Ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie hebben het proces van globalisering versterkt. Zo hebben de mogelijkheden van ICT ertoe geleid dat bedrijven in toenemende mate «footloose» zijn geworden. Er is een wereldwijd netwerk van economische centra (met name in de kennisintensieve en dienstensector) ontstaan, gekenmerkt door grensoverschrijdende samenwerking.

Paradoxaal genoeg manifesteert globalisering zich vooral op lokaal niveau¹. Bedrijven denken wel op wereldschaal, maar om de efficiëntie van productieprocessen te maximaliseren besteden bedrijven steeds meer productie uit op lokaal niveau. In toenemende mate tekent zich een patroon van regionale clusters af: ruimtelijke concentraties van onderling verbonden ondernemingen en instellingen op een bepaald gebied². De scherpere concurrentie op de wereldmarkt leidt tot concurrentie tussen steden en regio's in het aantrekken van economische activiteiten. In deze concurrentiestrijd spelen de kwaliteiten van de directe omgeving een belangrijke rol.

Het ontstaan van de «Europese netwerkeconomie»³ is sterk bevorderd door de constructie van de Europese binnenmarkt, waardoor het belang van landsgrenzen afneemt. Binnen Europa bestaan er vele grensoverschrijdende en transnationale samenwerkingsverbanden, op verschillende beleidsterreinen.

Niet alleen de economie krijgt trekken van een «netwerk». De gehele samenleving beweegt zich steeds minder in een geografisch afgebakende ruimte, maar steeds meer in netwerken, die allerlei ver van elkaar gelegen economische, sociale en culturele punten met elkaar verbindt⁴.

Toenemende dynamiek

De technologische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat goederen, diensten, personen en ideeën zich steeds meer in grensoverschrijdende netwerken zijn gaan bewegen. Indrukwekkend is vooral de snelheid en dynamiek waarmee veranderingen en verplaatsingen zich voltrekken. Dankzij snellere transport- en communicatiemiddelen kan in kortere tijd een grotere afstand worden afgelegd. Dynamiek heeft daardoor ook implicaties voor machtsstructuren. Dit uit zich bijvoorbeeld in de toenemende invloed van Europees beleid; het nationaal beleid dient zich hieraan te conformeren.

De enorme, toenemende dynamiek die kenmerkend is geworden voor de samenleving op de drempel van een nieuw millennium is voor sommigen zorgwekkend; niet voor niets introduceerde minister De Boer het begrip «onthaasting» in haar departement.

Toename aantal huishoudens en aanhoudende economische groei

Het Sociaal en Cultureel Planbureau noemt individualisering als meest kenmerkend verschijnsel in de huidige maatschappij. Concreet uit dit zich in woongedrag: tussen 1970 en 1995 is het aantal alleenstaanden in het totaal aantal huishoudens bijvoorbeeld verdubbeld⁵.

In de studie *Economie en fysieke omgeving* brengt het Centraal Planbureau op basis van de scenario's «Divided Europe», «European Coordination» en «Global Competition» de gevolgen in 2020 in beeld voor de fysieke omgeving. In alle scenario's gaat het CPB uit van een verdergaande vergrijzing en een afzwakkende bevolkingsgroei. Ondanks deze laatste ontwikkelingen neemt het aantal huishoudens in de drie scenario's toe.

Binnen het internationale economische netwerk kent de Nederlandse economie een ongekende, aanhoudende bloei. Groeiende internationale

¹ Meer, J. van der en P.M.J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000, p. 8.

² Meer, J. van der en P.M.J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000, p. 16.

³ Term afkomstig van Rathenau. Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, inleiding.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de Regering nr.53). Den Haag: SDU 1998, p. 94.

⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Den Haag 1998, p. 32.

handelsstromen, groei van de buitenlandse investeringen, toename van het internationaal goederen- en personenvervoer en vooral de zeer krachtige groei van het internationale kapitaalverkeer – en als gevolg daarvan een groeiende werkgelegenheid – zijn belangrijke uitingen van de florerende Nederlandse economie¹. «Groeï» lijkt het codewoord van de huidige – en toekomstige – economische ontwikkelingen.

Groeiende welvaart uit zich niet alleen in een toenemende consumptie van (luxe) goederen, ruime woningen en een hoge kwaliteit van de woonomgeving, ook aan vrije tijd wordt steeds meer belang gehecht².

In een tijdperk waarin groei en dynamiek sleutelbegrippen zijn, komt de ruimtelijke ordening voor een grote opgave te staan. In het algemeen is de verwachting reëel dat de druk op de ruimte zal toenemen naarmate de economische groei zich voortzet. Zelfs als geen sprake is van groei, zal veranderend gedrag in een steeds dynamischer en «snellere» samenleving een groter beslag op de ruimte leggen. Dit proces wordt versterkt door de mogelijkheden die ICT biedt. Het is vanzelfsprekend dat op een zodanige manier met de ruimtedruk moet worden omgegaan, dat de negatieve effecten (op landschap, natuur en arbeidsmarkt) minimaal blijven. Hier gaat echter nog een fundamentele vraag aan vooraf, namelijk van welk type ruimteclaims het wel of niet wenselijk is om ze te accommoderen. Welke ontwikkelingen wil de regering stimuleren?

Meer begrip voor de dynamiek van natuurlijke processen: het water

Een grotere toevoer van rivierwater, meer neerslag, bodemdaling en zeespiegelstijging zijn ontwikkelingen die leiden tot meer water. De *Natuurbalans 1999* wijst er in dit verband op, dat de huidige ruimtelijke inrichting te weinig ruimte biedt voor de natuurlijke processen die hiervan het gevolg kunnen zijn, zoals periodiek overstromen en droogvallen van gebieden³. Dit is in het bijzonder het geval in het deltagebied. Het water heeft meer ruimte nodig, om te voorkomen dat er ongewenste en onomkeerbare effecten optreden. De schade bij overstromingen van bebouwde gebieden is niet te overzien. Een grote opgave voor nieuw ruimtelijk beleid is om een passend antwoord op het watervraagstuk te vinden.

Toenemende invloed van Europees beleid en regelgeving

Deze trend betreft een beleidsmatige, en is daarmee van een andere aard dan de voorgaande. De invloed van Europees beleid op de beleidspraktijk van nationale, regionale en lokale overheden wordt steeds indringender. Europees beleid kan op verschillende manieren doorwerken in de nationale ruimtelijke ordening: door directe grenzen aan ruimtegebruik te stellen (zoals bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn), door een selectieve stimulering van regio's (zoals de stimulering van Europese achterstandregio's met de structuurfondsen) en door indirecte effecten op de ruimte (zoals de milieumaatregelen en prijsondersteuning vanuit het gemeenschappelijk landbouwbeleid)⁴.

In de huidige Europese verhoudingen, waarin Europees beleid en allerlei wettelijke en financiële regelingen steeds grotere effecten sorteren op de Nederlandse ruimtelijke ordening, staat de nationale overheid voor de opgave op tijd te anticiperen en te reageren op het beleid en te profiteren van hetgeen het beleid te bieden heeft. Hierbij is de vraag wat de speelruimte is voor integraal nationaal beleid binnen de kaders van het huidige hoofdzakelijk sectoraal ingestoken – Europees beleid. Andersom kunnen nationale, regionale en lokale overheden ook de inhoud van het Europees beleid beïnvloeden. Tot op heden is de Neder-

¹ Ministerie van Economische Zaken, *Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid*, 1999, p. 39.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de Regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998.

³ RIVM, *Natuurbalans 1999. Meer natuur, minder kwaliteit en minder landschap*. 1999.

⁴ Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000. Hoofdstuk 2 hiervan gaat uitgebreid in op de ruimtelijke effecten van Europees beleid.

landse beïnvloeding vooral sectoraal ingestoken. Een meer integrale, gecoördineerde insteek van beleidsbeïnvloeding richting Europa kan ertoe bijdragen dat op Europees niveau meer aandacht ontstaat voor ruimtelijke implicaties van sectorbeleid.

10.3. Ruimtelijke en beleidsmatige effecten van trends

10.3.1. Nieuwe ruimtelijke structuren in Europa

Ruimtelijke ontwikkelingen

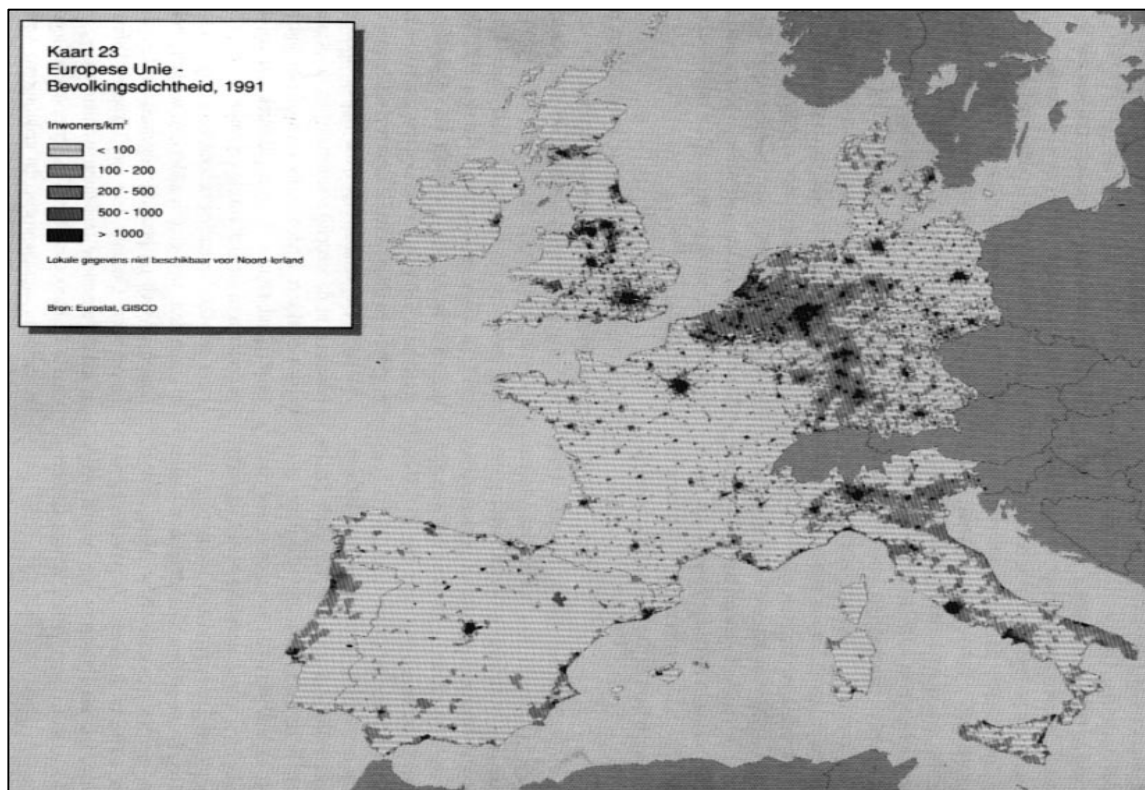
In Europa tekent zich een concentratie van bevolking, transport en economische activiteit af in een brede zone tussen de Britse Midlands en het noorden van Italië. Op twintig procent van het grondgebied van de Europese Unie leeft hier tachtig procent van de bevolking. Deze strook heet ook wel de «Blue Banana» of de «Banaan van Datar», omdat het Franse planbureau Datar deze kromme zone voor het eerst (in het blauw) op de kaart zette. Het kaartbeeld is statistisch juist maar toch bedrieglijk. Het gebied onder de banaan kent een grote diversiteit: afwisselend is sprake van regio's die volop participeren in de Europese en mondiale economie (bijvoorbeeld het grootste deel van de Benelux) en regio's die eerder tot de periferie dan tot het centrum van Europa moeten worden gerekend (zoals het Waalse Henegouwen). Het heeft in de discussies over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Europa bovendien polariserend gewerkt; het wekte de suggestie op van een regio die zich ontwikkelt ten koste van andere regio's¹. Het beeld is om die redenen weer verlaten in het denken over Europese ruimtelijke structuren. Het heeft plaatsgemaakt voor het concept van een polycentrische stedelijke ontwikkeling. De bijpassende metafoor is die van de druiventros: een stelsel van vele relatief kleine regio's met eigen ontwikkelingskansen.

Een bijzondere plaats binnen het economisch kerngebied van Europa neemt de delta van grote rivieren in. Het gaat hier om een economische verknoping van een aantal grootschalige, dichtverstedelijkte, polynucleaire stedelijke gebieden die, op Europese schaal gezien, in elkaars directe nabijheid liggen. Het bedoelde gebied, dat grote delen van Nederland en België en een stuk van Duitsland omvat², heeft vanwege de geografische ligging de benaming «Rijn-Maas-Schelde Delta» gekregen. Onder meer vanwege de aanwezigheid van meerdere zee- en luchthavens kent het Rijn-Maas-Schelde Deltagebied een dicht net van infrastructuur. Dit gegeven, samen met de hoge bevolkingsdichtheid en het feit dat er veel staatsgrenzen door de zone heen lopen, zorgt ervoor dat de internationalisering van het economische en sociale leven in dit gebied sterk merkbaar is. Dat komt onder meer tot uiting in de ruimtelijke patronen. Steden komen in een nieuwe verhouding tot elkaar terecht. Het vertrouwde beeld van een duidelijke afbakening van stad en land verdwijnt en maakt plaats voor een nieuw, hybride ruimtelijk patroon. Hierin zijn zowel de traditionele situaties van duidelijk afgebakende stad in zijn ommeland te vinden, als nieuwe elementen waarin het onderscheid minder eenduidig is.

¹ Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, par. 4.3.

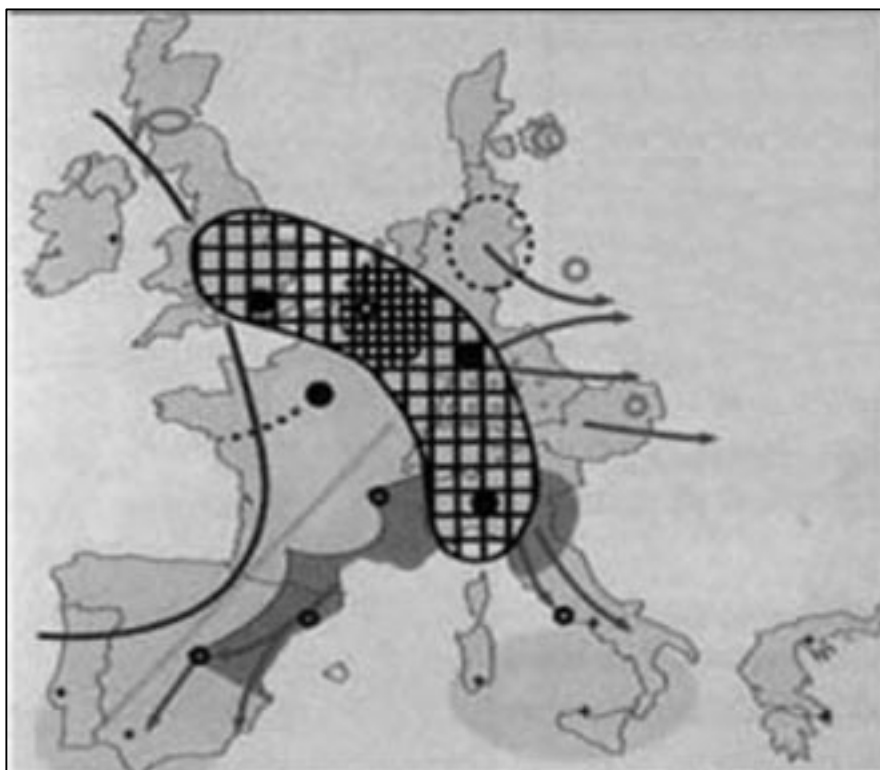
² Tot het gebied worden onder meer de Randstad, de Brabantse steden, het Knoop-punt Arnhem-Nijmegen, de regio Maastricht/Heerlen-Aken-Luik (MHAL-regio), de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied gerekend; soms worden ook Lille en Keulen tot het gebied gerekend.

10.2. Concentratie bevolking en economie in de delta's



Bron: Bijlagenrapport 5

10.3. De «Blue Banana» als Europees economisch kerngebied



Bron: Bijlagenrapport 5

Beleidsmatige reacties

In het *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief* (EROP) is de polycentrische stad tot ontwikkelingsmodel verheven. Het EROP spreekt van «één grote economische integratiezone op mondiaal niveau: het kerngebied van de EU, dat bestaat uit het door de metropolen Londen, Parijs, Milaan, München en Hamburg begrensde gebied»¹. Een verdergaande concentratie in deze zone noemt het EROP ongewenst, omdat daarmee het verschil tussen het centrale deel en de periferie te groot zou worden. Opnieuw klinkt hierin de angst door van een economische ontwikkeling in een kerngebied die ten koste gaat van andere regio's, een idee dat althans op nationale schaal in de Vierde Nota was verlaten. Daarin overheerste het geloof dat het hele land kon profiteren van de groeikansen in de sterkste regio's: de strategie om het sterke te versterken.

Met name de Nederlandse grensregio's komen als gevolg van de Europese integratie in een andere positie terecht. Vooral het zuiden en het noorden van het land, die op nationale schaal perifeer zijn gelegen, zijn actief op zoek gegaan naar de kansen die hun ligging in stedelijke netwerken of langs transportassen in Europees perspectief biedt. De resultaten op landsdeelniveau zijn vastgelegd in publicaties als het «Voorland»-manifest (1998) en het «Kompas voor het Noorden» (1999).

Als gevolg van de voortgaande Europese integratie is Nederland onlosmakelijk onderdeel geworden van de nieuwe economische realiteit en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen op Europees niveau. Landsgrenzen hebben aan betekenis ingeboet. Er is een nieuw ruimtelijk patroon ontstaan, bestaand uit stedelijke concentraties, onderling verbonden door infrastructuurlijnen. De ruimtelijke structuren zijn geenszins eenduidig: binnen Europa hebben zich stedelijke netwerken gevormd op verschillende schaalniveaus. Het Rijn-Maas-Schelde Deltagebied bestaat als netwerk op West-Europees niveau bijvoorbeeld naast de Nederlands-Belgisch-Duitse MHAL-regio. Met het oog op deze internationale structuren staat de regering voor de opgave een ruimtelijk beleid te formuleren dat veel meer dan nu het geval is, over de grenzen kijkt.

10.3.2. Eurocorridors

Ruimtelijke ontwikkelingen

Stedelijke en economische netwerken op Europese schaal ontleen hun kracht aan de infrastructuurverbindingen tussen de kernen in het polynucleair gebied. De RPD benadrukt de noodzaak van goede infrastructuur voor het functioneren van stedelijke netwerken.² «Er kan enkel sprake zijn van een samenhangend, de gehele Unie overspannend stedelijk netwerk als alle onderdelen van dat netwerk bereikbaar zijn via een goed geïntegreerd infrastructureel systeem». De verbindende corridors zijn een kenmerkend element in de ruimtelijke structuur van Europa.

De stedelijke expansie op Europese schaal vindt vooral plaats langs de transportcorridors, waar de economische activiteiten zich met name ontwikkelen op meerdere, strategisch gelegen locaties aan de randen van de bestaande steden. Dit proces heeft tot gevolg dat de knopen van de netwerken als het ware naar elkaar toe groeien.

¹ Beide citaten: Europese Commissie, *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP). Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU* (goedgekeurd Potsdam mei 1999) Luxemburg: Europese Commissie, p. 22. De bedoelde zone is niet op kaart terug te vinden in de definitieve versie van het EROP; in een eerdere versie van het EROP, het Noordwijk document (1997) wordt de bedoelde ontwikkeling geïllustreerd met de kaart Diversiteit, complementariteit en samenhang.

² Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1999*. Den Haag 1999, p. 129.

DIVERSITEIT, COMPLEMENTARITEIT EN SAMENWERKING

Legenda:

- Temperate climate
- Continental climate
- Mediterranean climate
- Bird species distribution
- Bird distribution area

Table: Number of bird species in different regions

Region	Number of bird species
North Atlantic	100
Central Europe	200
South Europe	300
East Europe	400
West Europe	500
North Europe	600
Central Europe	700
South Europe	800
East Europe	900
West Europe	1000
North Europe	1100
Central Europe	1200
South Europe	1300
East Europe	1400
West Europe	1500
North Europe	1600
Central Europe	1700
South Europe	1800
East Europe	1900
West Europe	2000
North Europe	2100
Central Europe	2200
South Europe	2300
East Europe	2400
West Europe	2500
North Europe	2600
Central Europe	2700
South Europe	2800
East Europe	2900
West Europe	3000

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 210, nrs. 1–2

10.5 Bereikbaarheid, infrastructuur en transport



Bron: VROM/RPD

Euricur wijst erop dat dit naar elkaar toegroeien wordt versterkt door het groeiende inzicht om regionale krachten te bundelen, waardoor onderlinge concurrentie wordt verminderd, er meer kritische massa ontstaat en mogelijk geprofitteerd kan worden van complementariteit.¹

Beleidsmatige reacties

Toegankelijkheid en bereikbaarheid zijn basisvoorwaarden voor een regionale economische ontwikkeling binnen de Europese Unie. Met de TEN's (Trans-Europese Netwerken) heeft de EU een programma opgezet voor een (bescheiden) subsidiëring van transnationale infrastructuur, waaronder ook de energienetwerken zijn begrepen. Voor de verkeersnetwerken bestaat dat uit een generiek programma voor wegaanleg, met de bedoeling om in elk geval de fysieke voorwaarden te scheppen om alle regio's te laten meedelen in de Europese economie, en specifieke investeringen als het netwerk van hogesnelheidstreinen en de Betuwe-lijn.

10.6. Transeuropees wegenet



Bron: Bijlagenrapport 5

¹ Meer, J. van der en P.M.J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000, p. 10.

² Europese Commissie, *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)*. Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU (goedgekeurd Potsdam mei 1999). Luxemburg: Europese Commissie, p. 41.

Om de ruimtelijk-economische ontwikkelingspotenties en het infrastructuurbeleid op elkaar te betrekken, introduceert het EROP de term «Eurocorridors».² «Eurocorridors kunnen de ruimtelijke samenhang van de EU versterken en zijn een essentieel ruimtelijk ontwikkelingsinstrument voor de samenwerking tussen steden. Het ruimtelijk concept van de Eurocorridors kan samenhang aanbrengen in het sectoraal beleid, zoals tussen vervoer, infrastructuur, economische ontwikkeling, stedenbouw en milieu. Een dergelijk ontwikkelingsconcept zou duidelijk moeten aangeven

welke gebieden zodanig mogen groeien dat er verdere verdichting optreedt en welke gebieden als open ruimten behouden moeten blijven.»

10.7. Europees netwerk Hoge Snelheidstrein



Bron: Bijlagenrapport 5

De Eurocorridors omvatten bundels van infrastructuur van verschillende modaliteiten: wegen, spoorwegen, waterwegen en buisleidingen. De onderlinge relaties tussen deze infrastructurele netwerken, de situering van de knopen op de netwerken en het gebruik daarvan zijn de belangrijkste vraagstukken in het ontwikkelingsconcept van de Eurocorridors. Juist in de Rijn-Maas-Schelde Delta, als een van de belangrijkste toegangspoorten van Europa, zijn drukbezette infrastructuurnetwerk en zijn hoge dichtheid aan landsgrenzen, is de behoefte aan een transnationaal multimodaal systeem dringend aanwezig¹.

In Nederland is het debat over corridors daarentegen terechtgekomen in een discussie over stedelijke inrichtingsconcepten. Het corridorbegrip is in Nederland geïntroduceerd en geadopteerd door economisch georiënteerde organisaties, die op zoek zijn naar voldoende goed bereikbare locaties voor bedrijfsvestiging. In veel gevallen zijn dat private organisaties zoals VNO/NCW en AVBB² maar ook het ministerie van Economische Zaken heeft de corridors als onderdeel van de ruimtelijk-economische structuur in de *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid* (1999) opgenomen.

¹ Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000.

² Het rapport *Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief* van het NEI, in opdracht van VNO/NCW, uit maart 1995 is te zien als startpunt van de corridordiscussie.

In verschillende bijdragen werd het corridorbegrip verschillend geïnterpreteerd. Volgens de NEI-studie uit 1995 zijn corridors «de (geografische)

resultante van de keten van (potentieel) samenhangende stuwende economische activiteiten».¹ Daar tegenover staat de schets voor de «Westcorridor» (het gebied rondom de rijksweg A4 in de Randstad) van AVBB uit 1998, waarin de corridor als een integraal ontwikkelingsconcept is gehanteerd. Rond dezelfde tijd als het NEI-rapport kwam het ministerie van Verkeer en Waterstaat met de *Visie op Verstedelijking en Mobiliteit*. Het ministerie sprak hierin vanuit een mobiliteitsperspectief de voorkeur uit voor Randstedelijke nieuwbouwlocaties langs grote infrastructuur, vooral langs spoorwegen, omdat in de Randstad geen geschikte compacte-stadslocaties meer aanwezig zouden zijn. Zonder het corridor-concept te noemen werd hierin dus wel expliciet de infrastructuur als drager voor verstedelijking afgezet tegen de compacte stad. De verwarring over de betekenis van de corridors en hun verhouding tot de beginselen van het geldende ruimtelijke beleid hebben de corridor-discussie in Nederland vertroebeld. De associatie met eenvormige bebouwingslinten langs de snelwegen dreigde het corridorbegrip zelfs in de planologische taboesfeer te trekken.

Geredeneerd vanuit de Eurocorridors zoals die in het EROP staan, is dat onnodig. Het kan zelfs leiden tot een gemiste internationale aansluiting. De Eurocorridor-benadering wijst op de noodzaak om infrastructuurbeleid en de ruimtelijk-economische ontwikkeling in hun onderlinge samenhang te beschouwen. Gezien het vestigingsgedrag van bedrijven, waarbij bereikbaarheid in veel gevallen een cruciale rol speelt, is dat een onvermijdelijke insteek, die een keuze voor gebundelde verstedelijking geenszins uitsluit.

In een poging om helderheid te scheppen in de moeizame corridor-discussie in Nederland, kwam de VROM-raad begin 1999 met het advies *Corridors in balans*. De VROM-raad benadert de corridor hierin toch weer als «verstedelijklingsas». Het advies stelt de ongeplande corridor-vorming tegenover een geplande corridor-ontwikkeling, en is te beschouwen als vervolg op het advies *Stedenland-plus*. Daarin toonde de raad zich een voorstander van «zeer beheerst toegepaste en gedifferentieerde corridors», als aanvulling op het concept van de compacte stad. Daarbij zouden allerlei voorwaarden voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing in acht moeten worden genomen. Over de wijze waarop corridors zich in werkelijkheid spontaan vormen (de «ongeplande corridorvorming»), het Vinex-beleid ten spijt, was de VROM-raad veel minder te spreken. Het advies *Stedenland-plus* vormde in de zomer van 1998 de basis voor het regeerakkoord van Paars-II: ook daarin is sprake van een «beheerste en gedifferentieerde corridorontwikkeling».

De *Startnota Ruimtelijke Ordening* van kort daarna neemt het concept over, opnieuw als een verstedelijklingsconcept. Beleidsuitgangspunten, ofwel «principes voor de inrichting van corridors», worden daarin als volgt omschreven:² «Corridors worden gedragen door infrastructuur voor de verschillende vervoerwijzen, met multimodale overslagpunten en daaraan gekoppelde bedrijvigheid. Verstedelijking in corridors wordt geconcentreerd op knooppunten waar een scala aan woon- en werkmilieus wordt geboden variërend van zeer intensief tot uitgesproken groen. Binnen de corridors speelt groen ook verder een belangrijke rol: inpassing en bescherming van «groene parels» en aanbrengen van geleidingszones die tevens als ecologische verbindingzones functioneren». Deze bijna stadsgewestelijke benadering van corridors leidt de aandacht af van de internationale structurerende werking, het onderling

¹ VNO/NCW, *Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief*. Den Haag 1995, p. 43.

² Ministerie van VROM, *De ruimte van Nederland. Startnota ruimtelijke ordening 1999*. TK 1998–1999, 26 391 nr. 1, p. 43.

vervlochten infrastructuur- en economiebeleid in de Rijn-Maas-Schelde Delta, dat juist essentieel is om het belang ervan te begrijpen.

In enkele private en publiek-private initiatieven krijgt deze invalshoek wel uitwerking. Het concept evolueert hierin tot een strategie van selectieve bereikbaarheid («ontvlechten en verknopen»). Een studie van een combinatie van provincies en private organisaties naar het gebied Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen (AReA) gaat daar bijvoorbeeld van uit, net als een experimentele ontwerpstudie naar de achterland-verbindingen in het zuiden van het land («Incodelta»). Een ander voorbeeld is de ruimtelijke visie die de Regio Randstad heeft opgesteld ter voorbereiding van de Vijfde Nota.¹ Kern van de gedachte is dat het (inter-)nationale wegverkeer een eigen infrastructuur moet krijgen, dus niet langer de infrastructuur moet delen met het regionale verkeer, zoals nu op de rijkswegen het geval is. Het spoorvervoer wordt net zo georganiseerd: daar krijgt de internationale verbinding met de hogesnelheidslijn een infrastructuur die los ligt van het nationale en regionale spoornet. Zo'n afzonderlijke infrastructuur voor het wegverkeer zou kunnen bestaan uit enkele stroken van de rijksweg, waar via een vorm van doelgroepen-beleid (bijvoorbeeld prijsbeleid) een gedoseerde hoeveelheid verkeer wordt toegelaten, waardoor de doorstroming wordt gegarandeerd. Het aantal afslagen op de (inter-)nationale route zou beperkt moeten blijven. Er ligt een opvallende analogie met een klein onderdeel van de Vierde Nota (deel a uit 1988), waar destijds weinig draagvlak voor kon worden gevonden: de doorstroomroute. De uit economisch oogpunt meest waardevolle locaties liggen waar de aansluitingen op de verschillende schaalniveaus elkaar ontmoeten: rond stations en afslagen van de internationale routes.

10.3.3. Stedelijke netwerkvorming

Ruimtelijke ontwikkelingen

Globalisering, de overgang naar de informatiemaatschappij en de Europese integratie hebben ertoe geleid dat het begrip «stad» een nieuwe lading heeft gekregen. Steden fungeren als de knooppunten in de grootschalige Europese netwerken, waartussen intensieve vervoersrelaties zijn ontstaan.

Een diffuus suburbanisatieproces heeft, mede als gevolg van de vaak goede ontsluiting voor autoverkeer, met name de dynamiek aan de randen van de steden vergroot. In dicht verstedelijkte gebieden heeft de suburbanisatie van bevolking en economische activiteiten geleid tot meerkernige stedelijke structuren, met diffuse relaties tussen de kernen. De binnensteden krijgen een andere rol in het netwerk, als beeldmerk van een steeds wijdere regio². Landsgrenzen zijn niet meer relevant voor het ontstaan van stedelijke netwerken.

Op verschillende schaalniveaus ontstaan netwerken op verschillende terreinen van verschillende samenstelling, waarbij ook het landelijk gebied verschillende rollen kan spelen. De in paragraaf 10.3.1 beschreven Rijn-Maas-Schelde Delta is een voorbeeld van een stedelijk netwerk op West-Europese schaal dat is ontstaan doordat de sociale en economische invloedssferen van steden in verschillende landen elkaar zijn gaan overlappen. De term «stedelijk netwerk» doet echter een grotere interne consistentie en afstemming in het gebied vermoeden dan waar in werkelijkheid sprake van is. In werkelijkheid bestaat het stedelijke netwerk van het Rijn-Maas-Schelde Deltagebied uit een onafzienbaar aantal

¹ Bureau Regio Randstad, *De Randstad op weg naar de Vijfde Nota. Van beginselen naar visie. Eindrapportage*. Utrecht 1999.

² Meer, J. van der en P.M.J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000, p. 9.

ongelijksoortige contacten en uitwisselingen. Van een bestuurlijke eenheid is geen sprake.

De relaties in de netwerken zijn zodanig divers en diffuus, dat in Vlaanderen het concept van de «fragmentenstad» is ontstaan.¹ Het Structuurplan voor de provincie Antwerpen benadert de omgeving van de stad Antwerpen op die wijze. De netwerken zelf staan daarbij niet langer centraal, maar juist de stedelijke fragmenten die de netwerken vormen. Deze worden in dit concept expliciet als fragment versterkt en waar nodig in samenhang gezet. Vervolgens moeten zij zich, uitgaande van specifieke kwaliteiten, waarmaken in de netwerken waar zij deel van (kunnen) uitmaken.

10.8. Fragmentenstad Antwerpen



Bron: NIROV SRO 2000-2

De overlapping van stedelijke invloedssferen is bijvoorbeeld merkbaar in de besteding van de vrije tijd. Een groengebied in de directe woonomgeving is voor veel mensen nog steeds uitermate belangrijk voor de vrijetijdsbesteding dicht bij huis, maar de actieradius neemt – naarmate de vakantie een langere periode betreft – bij grote delen van de bevolking toe. Vanaf het moment dat in Oberhausen een groot winkelcentrum werd geopend, bleek dit ook voor Nederlanders een aantrekkelijke bestemming voor een dagje winkelen. Eurodisney Parijs bedient met 12,5 miljoen bezoekers per jaar de hele Noordwest-Europese markt. Maar ook culturele en landschappelijke kwaliteiten zijn vaker dan voorheen aanleiding voor een kort bezoek over grote afstand.

In wezen is deze internationale netwerkvorming een uitvergroting van een al langer bekend proces op kleinere schaal: de slijtage van de oriëntatie

¹ Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, par. 4.3.1 en: Broeck, P. van den, *Omgaan met fragmentatie: een strategie voor het gebied rond Antwerpen*. In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening 2000-2*, p. 21-25.

van stadsbewoners op het eigen stadsgewest. Traditionele stadscentra gaan concurreren met elkaar en met nieuwe centra. Die ontstaan op goed bereikbare plaatsen, vaak aan de rand van de stad, en bieden ruimte voor grootschalige bedrijfs- en vrijetijdsvoorzieningen. Zo'n concurrentie kan leiden tot een verdere differentiatie: stedelijke centra die zich gaan specialiseren op het terrein waarop ze de beste ontwikkelingskansen hebben. Voor de historische binnensteden leidt dat in veel gevallen tot een accent op de culturele en toeristische kwaliteit, publieksvoorzieningen, kleinschalige werkgelegenheid en recreatief gerichte detailhandel. De patronen in het dagelijkse verkeer (met name het woon-werkverkeer) zijn minder gestroomlijnd dan voorheen en schieten alle kanten op. Stedelijke groei is niet meer de afgeleide van één centrum, maar eerder de integratie van verschillende centra.¹

Anderzijds wint voor bedrijven de kwaliteit van de directe omgeving aan belang. Hoe groot de afstanden ook zijn waarover het bedrijf relaties en samenwerkingen onderhoudt, in het vestigingsgedrag spelen omgevingsfactoren als de aanwezigheid van andere bedrijven, voorzieningen, kennis, fysieke en elektronische infrastructuur, arbeidsaanbod en een kwalitatief hoogwaardige omgeving een doorslaggevende rol.

Beleidsmatige reacties

Het stadsgewestelijke concept waar de ruimtelijke ordening sinds lang mee werkt verliest zijn oude betekenis. Het schaalniveau is te klein om er het dagelijkse activiteitenpatroon van bewoners en bedrijven in te kunnen vangen en de eenzijdige oriëntatie op de centrumstad, en daarvan weer de binnenstad, schiet in de huidige structuur te kort. De Vijfde Nota zal het planologische antwoord op die ontwikkelingen moeten geven.

Het voorlopige antwoord in de *Startnota Ruimtelijke Ordening* (1999) is de «netwerkstad». Deze bestaat uit «een samenstel van verschillende stedelijke centra en knooppunten», en ontwikkelt zich tot «één woningmarkt en één arbeidsmarkt».²

Het concept in deze vorm onderkent de schaalvergroting in het dagelijkse leven, maar veronderstelt nog steeds dat het mogelijk is om afgegrensde stedelijke systemen te definiëren en dat de ontwikkelingen in een concept te vangen zijn. De reikwijdte is beperkt tot de woningmarkt en de arbeidsmarkt. Of de netwerkstad daarvoor het meest aangewezen schaalniveau is, is de vraag, maar zeker is dat veel economische en sociale relaties zich in heel andere netwerken afspelen. Steden zijn vaak onderdeel van meerdere, meerkernige netwerken, uiteenlopend van regionaal tot zelfs mondiaal schaalniveau: de mondiaal geïntegreerde «space of flows» domineert in toenemende mate de territoriaal gefragmenteerde «space of places»³

Bewustwording van deze nieuwe «netwerkrealiteit», bestaand uit samenhangende structuren, zou volgens Rathenau het startpunt moeten zijn van een nationale ruimtelijke ordening in Europese context. Dit betekent echter niet dat de nationale overheid moet pogen de stedelijke netwerken af te bakenen (geografisch noch functioneel) en daar het beleid op te bouwen. Het is de vraag hoe het nationaal ruimtelijk beleid kan inspelen op de stedelijke netwerkvorming, zonder afbreuk te doen aan de enorme diversiteit, dynamiek en complexiteit waar die netwerken uit voortkomen.

¹ Atzema, O., Netwerksteden. Net van werksteden. In: Dieleman, M. en S. Musterd, *Voorbij de compacte stad*. Assen: Van Gorcum 1999, p. 125.

² De *Startnota* (1999, p. 35) noemt er zeven: rond Amsterdam, Utrecht, Rotterdam-Den Haag, Arnhem-Nijmegen, Twente, Zuidoost-Brabant en Zuid-Limburg.

³ Borja and Castells (1996) In: Meer, J. van der en P.M.J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000, p. 15.

10.9. Netwerksteden



Bron: VROM/RPD

Ruimtelijke concepten die uitgaan van harde grenzen om de netwerken heen zijn daarvoor niet geschikt; deze zouden suggereren dat activiteitenpatronen van burgers en bedrijven ook begrensd kunnen worden. De traditioneel gebruikte concepten dienen kritisch tegen het licht te worden gehouden. Concepten kunnen worden gedefinieerd op allerlei schaalniveaus, net als ruimtelijke ontwikkelingen zich op allerlei schaalniveaus afspelen. Het is daarom zinvol om in het ruimtelijke beleid concepten te gebruiken die zowel op hogere als op lagere schaalniveaus betekenis hebben.

Dat neemt niet weg dat ook gebiedsgerichte concepten een belangrijke functie kunnen vervullen. Enerzijds kunnen zij goed worden gebruikt om ruimtelijke samenhangen (in Europees verband) te beschrijven, zoals het concept van de Rijn-Maas-Schelde Delta verwijst naar het samenstel van Europese steden, de open ruimte ertussen en de verbindende corridors. Anderzijds kunnen gebiedsgerichte concepten (Randstad, Brabantse

stedenrij) aanzetten tot samenwerking aan concreet beleid in een bepaald gebied. Het concept dient dan als «label» voor de identiteit van een gebied.

Tot slot moet een passend bestuurlijk antwoord worden gevonden op het proces van stedelijke netwerkvorming. Zelden valt het schaalniveau van de ruimtelijke samenhangen samen met de klassieke bestuurlijke grenzen. Met andere woorden, ruimtelijk is misschien wel sprake van een eenheid, bestuurlijk geenszins. Er is geen bestuurlijk kader om ruimtelijke vraagstukken op Europees niveau te kunnen benaderen. De inspanningen gericht op het creëren van gezamenlijke, integrale gebiedsvisies in het MHAL-gebied en de Rijn-Schelde Delta gedurende de jaren negentig zijn bekende voorbeelden van regio's waar bestuurlijke samenwerking op gang is gekomen, maar waar de meeste plannen de initiatieffase niet overstijgen. Concretisering van projecten blijkt, ondanks de vervagende grenzen, op veel praktische moeilijkheden te stuiten. Verschillen in wet- en regelgeving, in fiscaliteit en jurisdictie zetten een rem op grensoverschrijdende projecten¹

Meer afstemming en samenwerking tussen (onderdelen van) Europese landen is noodzakelijk en wenselijk. Echter, welke bestuurlijke mogelijkheden zijn er om vraagstukken die de Nederlandse grenzen overschrijden, ook in samenwerking met de betreffende buurlanden aan te pakken? In de praktijk kan voor elke ruimtelijke samenhang een functioneel, netwerkvormend samenwerkingsverband worden gevormd. Wat betekent dit voor de traditionele, gebiedsgebonden autoriteiten? Hoe kan de democratische controle bij dergelijke functionele verbanden worden gewaarborgd? De Vijfde Nota dient voor deze bestuurlijke vraagstukken een passende oplossing te vinden. In ieder geval dient de nationale overheid een initiërende en stimulerende rol in deze samenwerkingsverbanden te vervullen. Ook taken, rollen en bevoegdheden van de partijen in functionele verbanden en de positie ten opzichte van elkaar dient helder te zijn.

10.3.4. Veranderende patronen van stad en land

Ruimtelijke ontwikkelingen

De groeiende fysieke samenhang binnen de Rijn-Maas-Schelde Delta leidt tot de geleidelijke wording van een internationale stedelijke «integratiezone»² In dit stedelijk veld is het landelijk gebied steeds meer onderdeel van het stedelijk systeem. Processen die leiden tot het ontstaan van stedelijke netwerken, maken dit bijna onvermijdelijk. In een dichtbevolkt gebied als de Rijn-Maas-Schelde Delta staan de traditionele landelijke functies (vooral landbouw en natuur) relatief sterk onder druk. Stedelijke functies dringen door tot in het landelijk gebied en kunnen landschap, natuur en landbouw verdringen, vervuilen of versnipperen. Tegelijk zijn stad en land van elkaar afhankelijk. Het landelijk gebied is traditioneel een uitlooptgebied voor de stad en de stedelijke voorzieningen zijn (in Nederlandse verhoudingen) mede bepalend voor de leefbaarheid van het platteland.

In gebieden waar de productiegerichte landbouw weinig toekomst heeft, kunnen stedelijke functies (waaronder recreatie) tot een belangrijke alternatieve drager van de economie uitgroeien. In de Nederlandse plattelandsvernieuwing speelt de recreatie al een belangrijke rol. Toch vindt de ware marginalisatie van de landbouw niet in Nederland of in het Rijn-Maas-Schelde Deltagebied plaats, maar in de zuidelijke en

¹ Witsen, P.P. e.a. Planning zonder grenzen. In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 2000–1.

² Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, par. 4.5.

bergachtige delen van Europa. De gronduitstoot die de WRR in 1992 voorzag¹ blijkt zich vooral in deze regio's voor te doen. In Nederland ondervindt de landbouw andere belemmeringen. Los van de aangescherpte milieueisen (die vaak uit Brussel afkomstig zijn en dus in de hele EU gelden), hebben die vooral te maken met de stedelijke druk en het belang dat wordt gehecht aan landschappelijke kwaliteiten. De betekenis van het landschap als drager van de regionale identiteit, het recreatieve gebruik ervan en in toenemende mate ook de cultuurhistorische waarde bepalen de stijgende waardering voor landschappelijke kenmerken. Grote delen van het landelijk gebied in Nederland vallen inmiddels dan ook te karakteriseren als open ruimte, meer dan als een «traditionele platteland» waar de productiegerichte landbouw domineert en «steden in het land» karakteristiek zijn² Dat leidt tot de ook in Hoofdstuk 6 gesignaleerde tweesprong in de landbouw: ofwel verder intensiveren van kennis en productie in agro-industriële complexen, ofwel verbreding van de bedrijfsvoering gericht op vooral de stedelijke bevolking.

Nu de grenzen tussen stad en land in dicht verstedelijkte gebieden steeds meer vervloeien, pleiten de natuur- en milieuorganisaties in Nederland in de voorbereiding van de Vijfde Nota voor een scherpe streep tussen de stad en het land, die de stedelijke bebouwing in geen geval mag passeren. Openheid is in deze visie een bedreigde milieukwaliteit. De Vereniging Milieudefensie treedt hierin op als woordvoerder van de milieubeweging en voert de campagne «Trek de Groene Grens». Eerder al zette de natuur- en milieubeweging zich in voor een veel actiever natuurontwikkelingsbeleid, vanwege het belang van een gezonde natuur maar ook vanuit de opvatting dat een goede natuurkwaliteit de beste remedie is tegen een oprukkende verstedelijking³

Beleidsmatige reacties

Het traditionele dualisme tussen stad en platteland past niet meer bij de feitelijke ontwikkeling van Europese stedelijke netwerken. Het EROP streeft vanuit deze gedachte naar versterking van het «partnerschap tussen stedelijke en plattelandsgebieden»⁴.

Uitgangspunt is een evenwichtige ontwikkeling van stedelijke regio's en op regionaal niveau een geïntegreerde benadering, wat vooral voor het Europese regionale beleid betekenis kan hebben.

Instrumenten voor de ontwikkeling van stedelijke en landelijke gebieden zijn daarin overigens nog scherp gescheiden; zo zijn er afzonderlijke stimuleringsprogramma's voor de stad (Urban) en voor het landelijke gebied (Leader).

De verruimtelijking van het Europese sectorbeleid krijgt vorm in de *Agenda 2000* die de EU in 1997 heeft vastgesteld. De *Agenda 2000* vraagt om «rurale ontwikkelingsplannen» (ROP's) per Europese regio. De *Kaderverordening Plattelandsontwikkeling* waar de ROP's op zijn gebaseerd biedt ruimte voor impulsen aan natuur en recreatie, voor een duurzaam waterbeheer en voor de aanpak van sociaal-economische problemen in het landelijk gebied. De ROP's moesten voor 2000 aan de Europese Commissie aangeboden zijn; Nederland heeft dat gedaan op 15 december 1999⁵ Net als de meeste andere landen heeft Nederland zichzelf als één regio opgevat. Wel liggen aan het Nederlandse ROP, getiteld *Plattelandsontwikkelingsplan* (POP), vier regionale ROP's ten grondslag. Het Nederlandse ROP is gebaseerd op twee uitgangspunten: de herstructurering van de agrarische sector met als doel deze gereed te maken voor de toekomst, en het creëren van nieuwe impulsen op het platteland, mede om het aantrekkelijker te maken voor stedelijke en rurale bewoners. Het

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap* (Rapporten aan de Regering nr. 42). Den Haag: SDU 1992.

² Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, par. 4.3.2.

³ Bijvoorbeeld de in Hoofdstuk 6 genoemde initiatieven van de Vereniging Natuurmonumenten en het WNF.

⁴ Europese Commissie, *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP). Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU* (goedgekeurd Potsdam mei 1999).

⁵ Luxemburg: Europese Commissie 1999, p. 21.
⁵ Ministerie van LNV, *Nieuwsbrief Op weg naar rurale ontwikkelingsplannen*. Speciale uitgave december 1999.

ROP benadert het landelijk gebied dus in zijn volle breedte. Des te opvallender is het dat het ROP volledig buiten de Vinex-lijn tot stand is gekomen. Het is opgesteld onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en de provincies¹

Het nationale ruimtelijke beleidsdocument dat de nieuwe verhouding tussen stad en land het meest direct benadert is de *Visie Stads-landschappen* van het ministerie van LNV (1995). De *Visie Stads-landschappen* neemt afstand van de strikte scheiding tussen stedelijke en landelijke gebieden, wat in de Vierde Nota en in vrijwel alle voorgaande ruimtelijke beleidsstukken uitgangspunt was. Vanuit de constatering dat de verdergaande verstedelijking de groene kwaliteit van Nederland bedreigt, maar dat de kwaliteit van het groen tegelijk de kwaliteit van de stad in hoge mate bepaalt, is een aantal strategieën geformuleerd aan de hand waarvan stedelijke en landelijke planning met elkaar geïntegreerd kunnen worden. De meest opvallende zijn de groene hoofdstructuur, die de beleidscategorieën voor natuur, bos, landschap en recreatie aan elkaar en aan de stad wil koppelen, en de nieuwe buitenplaatsen of landgoederen. Deze concepten combineren vastgoedontwikkeling met aanleg van grotendeels openbaar toegankelijk groen om een impuls te geven aan de groene kwaliteit van het buitengebied. In de Vinac is dit idee overgenomen. Onder strikte voorwaarden maakt de pkb nieuwe landgoederen in restrictieve gebieden en bufferzones mogelijk. Een strategische reactie op een naar elkaar toegroeiend stad en land is het niet, daarvoor is de oplossing nog te fragmentarisch.

Op het terrein van de verwevenheid van stad en land lijkt de Europese Unie de eerste stap te hebben gezet naar een meer integrale benadering: eerst met het EROP, daarna ook met de ROP's. Op nationaal niveau vergt een geïntegreerd beleid voor stad en land – meer dan voorheen – een strategische samenwerking tussen VROM en LNV. De totstandkoming van het Nederlandse rurale ontwikkelingsplan toont aan dat de samenwerking tussen beide departementen nog lang niet vanzelfsprekend is.

10.3.5. Water in de ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ontwikkelingen

De stijging van de zeespiegel, de daling van de bodem, een grotere afvoer vanuit de rivieren en meer neerslag hebben geleid tot meer bewustwording van de gevolgen van natuurlijke processen. Sinds de Vierde Nota, met het anoniem gebleven concept van Nederland Waterland, heeft de gedachtenvorming over de wisselwerking tussen water en ruimtelijke ordening dan ook bepaald niet stilgestaan. Het inzicht brak door dat de gebruikelijke technische middelen om peil en kwaliteit van het water te beheersen op termijn ontoereikend zouden zijn. De kwaliteit van het water is niet gebaat bij de periodieke inlaat van gebiedsvreemd water, die in de Nederlandse polders niet ongebruikelijk is.

Beleidsmatige reacties

De Europese regelgeving voor het water lijkt vorm te gaan krijgen op basis van de stroomgebieden². Water is tenslotte bij uitstek een onderwerp dat zich leent voor een internationale aanpak. Zeker in een deltagebied als de Rijn-Maas-Schelde Delta vinden veel waterhuishoudkundige problemen hun oorzaak in het bovenstroomse buitenland. Kanalisering en ontbossing op grote schaal hebben ervoor gezorgd dat regen- en smeltwater steeds sneller wegstroomt naar de rivieren. Het rechte trekken van grote rivieren voor de binnenvaart heeft de

¹ Ministerie van LNV, *Plattelandsontwikkelingsplan*. Den Haag 1999, p. 5.

² Passages over Europees waterbeleid grotendeels ontleend aan Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, par. 4.1.1.

afvoer vervolgens versneld. Door deze ingrepen wordt de hoogwatergolf steeds hoger en komt deze ook sneller in Nederland aan. Het bebouwen van natuurlijke overstromingsgebieden heeft de gevoeligheid voor hoge waterstanden sterk doen toenemen.

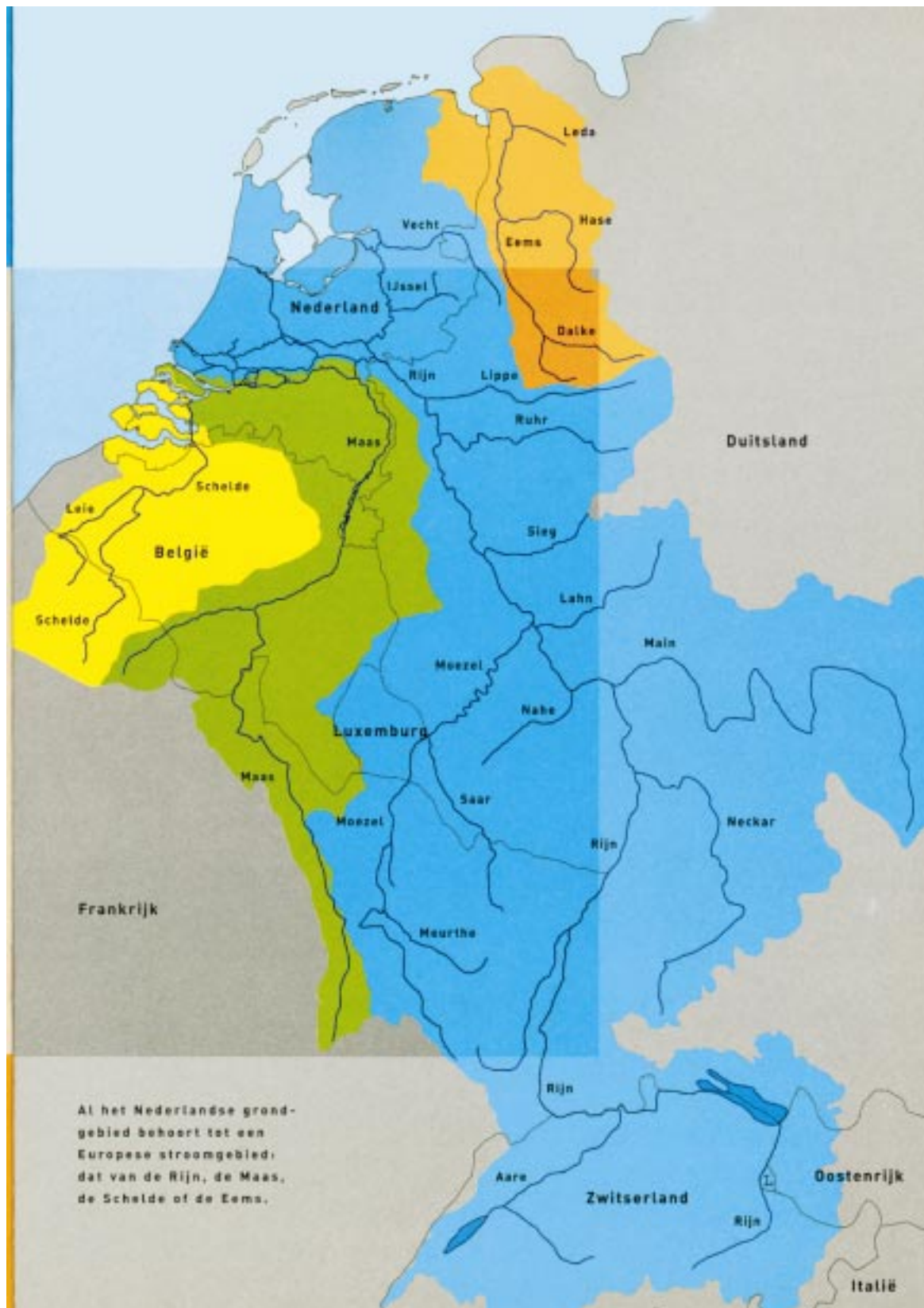


Overstromingen van de grote rivieren, foto ANP

De hoge waterstanden langs de Rijn en Maas in 1993 en 1995 heeft ook de Europese Unie wakker geschud. In 1999 heeft de Europese Raad van Ministers voor Milieuzaken het ontwerp van de *Kaderrichtlijn Water* gepubliceerd. Stroomgebieden zijn hierin het uitgangspunt («het gebied van waaruit al het over het oppervlak lopende water een opeenvolging van stromen, rivieren en eventueel meren volgt tot aan één enkele riviermond, een estuarium of delta, en zo in zee uitmondt»). De Kaderrichtlijn schrijft de oprichting van gebiedsautoriteiten per stroomgebied-district voor, autoriteiten die dus dwars door alle bestaande bestuurlijke grenzen heenlopen. Nederland zou met vier van die autoriteiten te maken krijgen: voor Rijn, Maas, Schelde en Eems. Enige ervaring met een dergelijke aanpak is opgedaan in het IRMA-project (Interreg Rijn Maas Activiteiten), een Interreg-project voor Rijn en Maas. Dat voorziet onder meer in verlaging van de uiterwaarden (in combinatie met natuurontwikkeling) en dijkeruglegging.

Ondanks het groeiende inzicht dat problemen in Nederland (benedenstrooms) in grote mate door de bovenstroomse rivierbeheerders bepaald worden, lijkt de Nederlandse overheid zich nog vooral te richten op oplossingen die op nationaal niveau kunnen worden uitgevoerd. Dit wordt geïllustreerd door de discussienota *Ruimte voor de rivier* van het ministerie van V&W, waarin voorgesteld wordt om in het Nederlandse rivierengebied calamiteitenpolders aan te leggen. Door deze opvangbekkens in het nu bewoonde gebied achter de rivierdijken bij hoge waterstanden «gecontroleerd» te laten onderlopen worden volgens het plan overstromingen op ongewenste plaatsen voorkomen.

10.10. Water-kaart uit de Kaderrichtlijn brochure



Bron: Europese Raad van Ministers voor Milieuzaken

In sommige Vinex-wijken, waaronder de grootste (Leidsche Rijn), is veel aandacht uitgegaan naar manieren om het gebiedseigen water zo lang mogelijk in de wijk vast te houden. Zuiveringsmoerassen en wadi's verschenen in de stedenbouwkundige programma's. Op regionaal niveau was de Gebiedsuitwerking voor Leiden-Haarlem-Amsterdam (voortkomend uit de Actualisering van de Vinex en opgesteld onder leiding van de provincie Noord-Holland) het eerste overheidsplan dat trachtte «mee te bewegen» met het water en onder meer op zoek ging naar bergingscapaciteit voor waterrijke perioden.

Op rijksniveau ontstaan initiatieven richting meer samenhang tussen ruimte, milieu en water in beleid. In 1997 verschijnt de notitie *Aanzet voor omgevingsbeleid* van de Directeuren Strategische Planning en in datzelfde jaar wordt de *Nota Leefomgeving* aangekondigd door het ministerie van VROM.¹ Het streven is om de pkb's van de ministeries van LNV, Verkeer en Waterstaat en VROM te integreren in één nationale pkb voor de ruimte. Het streven wordt echter geen werkelijkheid; op nationaal niveau blijken de opgaven voor de verschillende beleidsterreinen te uiteenlopend te zijn om in één nota samen te nemen. Alleen op het provinciaal niveau zet de ontwikkeling naar één integraal omgevingsplan echt door.

10.4. Naar een open planningsbenadering

De internationale trends tekenen de nieuwe context van de ruimtelijke ordening. Om adequaat op deze trends te kunnen reageren en anticiperen, dient de traditioneel introverte houding van het nationaal ruimtelijk beleid te worden omgebogen naar een noodzakelijke «open planningsbenadering».

Ondanks dat Nederland gangmaker is geweest in het proces dat moet resulteren in een Europese benadering van de ruimtelijke ordening – onder meer in het proces dat tot het EROP heeft geleid – blijft het Nederlandse beleid uitgaan van een gesloten planningsbenadering. Het denken is internationaal; het beleid blijft «naar binnen gericht»². Dat blijkt uit de discussies in de afgelopen periode; deze gingen vooral over nationaal gerichte onderwerpen als verstedelijking en open ruimte. Concepten met internationale betekenis worden naar het nationale niveau teruggebracht (netwerksteden, corridors) en problemen met een duidelijke internationale dimensie krijgen nationale oplossingen.

De nieuwe generatie nationaal ruimtelijk beleid moet zich meer dan ooit oriënteren op de Europese context. De Europese krachten staan op gespannen voet met de behoefte om op nationaal, regionaal en lokaal niveau sturing te geven aan de ruimtelijke ontwikkelingen. De uitdaging voor de Vijfde Nota is om binnen dit spanningsveld met ruimtelijke vraagstukken om te gaan, om het internationale perspectief te benutten om de ruimtelijke ordening ook op nationale schaal te versterken.

¹ Schwartz, M., Omgevingsplanning. Trends en vraagstukken. In: *Rooilijn 1998–1*. De genoemde publicatie betreft: Directeuren Strategische Planning (Directeuren Strategie Binnenlandse Zaken; Economische Zaken; Landbouw, Natuur en Visserij; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Verkeer en Waterstaat), *Aanzet voor omgevingsbeleid*. Den Haag: Alons & Partners BV 1997.

² Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000, hoofdstuk 1.

11. AANBEVELINGEN VAN DE WERKGROEP

«Het moet de RPD als muziek in de oren hebben geklonken. Weer een echte nota maken! Het eigene van de ruimtelijke ordening etaleren! Geen van tevoren uitonderhandeld compromis. Laten zien waar je goed in bent! Ruimtelijke kwaliteit voorop!»

De hartenkreet waarmee in 1988 de Vierde Nota werd onthaald en waarmee dit evaluatierapport opende, kan nu, twaalf jaar later, zo worden gekopieerd naar de Vijfde Nota. Opnieuw is de ruimtelijke ordening de grote structuren en processen uit het oog verloren. Opnieuw zijn het de verstedelijkings- en openruimte-opgaven waar alle energie in is gaan zitten. Van het enthousiasme voor de ruimtelijke ordening dat de Vierde Nota losmaakte is weinig meer over, integendeel, het beleidsveld dreigt zich te laten overvleugelen door sectorbeleid met een ruimtelijke inslag en internationale ontwikkelingen waar het geen vat op heeft. De Vinex raakte versleten.

De grote uitdaging voor de Vijfde Nota is om hetzelfde enthousiasme los te maken als destijds, maar dat niet meer door de vingers te laten glippen. De ontwikkelingsgerichtheid was een sterk punt van het VINO- en Vinex-beleid. VROM wist met de nota veel partijen te mobiliseren, maar helaas bleven de collega-departementen achter. Ook vanwege de grote economische dynamiek van de jaren negentig liep de Vinex uiteindelijk achter de feiten aan. Nu, met de Vijfde Nota, moet die ontwikkelingsgerichte ambitie meer inhoud krijgen en ook op rijksniveau een leidend beginsel worden.

De parlementaire werkgroep wil op basis van de bevindingen niet alleen vragen stellen (Hoofdstuk 9) en belangrijke trends onderscheiden (Hoofdstuk 10) maar ook aanbevelingen doen over hoe die ontwikkelingsgerichte ambitie zijn beslag zou kunnen krijgen. Dat gebeurt in dit slothoofdstuk. De aanbevelingen zijn voor de werkgroep de randvoorwaarden waaronder de ruimtelijke ordening in het tijdperk van de Vijfde Nota beter tot zijn recht kan komen dan tijdens de Vinex. Vanuit de opvatting dat de nationale ruimtelijke ordening zijn plaats moet opeisen als een beleidsveld met initiatief, dat partijen en middelen weet te mobiliseren voor een actieve ruimtelijke ontwikkeling, komen we tot de volgende zeven aanbevelingen (die in het vervolg van deze paragraaf een voor een worden toegelicht):

1. Beleid in de Vijfde Nota moet gedragen worden door een ruimtelijk ontwikkelingsbeeld.
2. Het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld moet voorzien zijn van een reële uitvoeringsstrategie, gedragen door nationale ruimtelijke investeringsprojecten.
3. Bij een ontwikkelingsgerichte, projectmatige invalshoek horen zelfstandige projectprocedures op alle bestuursniveaus.
4. De ruimtelijke ordening moet over financiële middelen beschikken om de integrerende rol bij nationale projecten waar te maken.
5. Het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld en de uitvoeringsstrategie moeten duidelijk onderscheiden zijn, zodat de uitvoering flexibel kan worden ingevuld zonder de visie geweld aan te doen.
6. Ruimtelijk beleid staat of valt met een goede handhaving. Het beleid moet op een handhaafbare wijze geformuleerd worden en het rijk dient over voldoende handhavingsmiddelen en -capaciteit te beschikken.

7. De oprichting van een onafhankelijk Nationaal Ruimtelijk Planbureau is noodzakelijk. Dat planbureau moet de processen in de ruimte monitoren en verkennen (bijvoorbeeld in de vorm van scenario's) en de effecten van nieuw en bestaand beleid doorrekenen. Daarnaast kan het gaan functioneren als kenniscentrum voor de ruimtelijke ordening. Als directoraat-generaal kan de RPD zich dan voluit richten op de formulering, operationalisering en implementatie van het beleid.

1. Beleid in de Vijfde Nota moet gedragen worden door een ruimtelijk ontwikkelingsbeeld.

De Vinex was op vitale onderdelen te vrijblijvend. Lang niet altijd bood de Vinex zicht op de ruimtelijke consequenties van het eigen beleid. Op belangrijke plaatsen in Nederland, zoals rond Schiphol, zijn daardoor kansen gemist op een meer adequate ruimtelijke inrichting.

In de volgende nota over de nationale ruimtelijke ordening zullen principiële keuzes dan ook vergezeld moeten gaan van een stevig onderbouwd ruimtelijk ontwikkelingsbeeld. Dat beeld moet inzicht geven in de prioriteiten en de samenhang van het rijksbeleid, de plekken en gebieden die cruciaal worden geacht voor de nationale ruimtelijke structuur, en in de effecten die de keuzes van het rijk (ook op andere schaalniveaus) zullen oproepen. Aan zo'n beeld mogen hoge eisen worden gesteld. Het moet getuigen van een open blik en een vaste koers, zonder te fixeren op een statisch eindbeeld. VROM moet ermee reageren op internationale ontwikkelingen en profiteren van de kennis die bij andere departementen is opgebouwd. Het moet communicatief krachtig genoeg zijn om gedurende langere tijd binnen en buiten VROM als referentiekader te dienen en om alle uitvoeringsmaatregelen te kunnen dragen.

2. Het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld moet voorzien zijn van een reële uitvoeringsstrategie, gedragen door nationale ruimtelijke investeringsprojecten.

De ruimtelijke ordening ontleent zijn meerwaarde mede aan de integratie van sectorbeleid. Door ruimtelijke investeringen van anderen in verhouding tot elkaar te zetten, neemt het rendement toe. Projecten vallen logischer op hun plaats en investeringen kunnen elkaar versterken. Die meerwaarde moet voor de investerende partijen zelf duidelijk zijn; de ruimtelijke ordening moet duidelijk kunnen maken welke extra kwaliteiten kunnen ontstaan door niet naast elkaar maar met elkaar te investeren. Vinex-concepten waren daar soms te academisch of te weinig omlijnd voor. Dat kwam het duidelijkste naar voren bij de ICES. Toen bleek dat de rol van de Vinex als ruimtelijk integratiekader was uitgespeeld.

Ook in de Vijfde Nota zal het ministerie van VROM afhankelijk zijn van andere partijen voor de uitvoering van het beleid. Vaak vereist dat een projectgerichte invalshoek, zowel voor de ontwikkeling van nieuwe kwaliteiten als voor het behoud en beheer van bestaande kwaliteiten. Verschillende investeringsstromen komen in deze projecten samen, waardoor een aantoonbare meerwaarde ontstaat voor iedere deelnemende partij. Dat kunnen departementen zijn, maar ook private investeerders, in gezamenlijke acties vergelijkbaar met de sleutelprojecten uit de Vinex. Verder moet nadrukkelijker aansluiting worden gezocht bij het Europese instrumentarium voor regionale ontwikkeling, dat eveneens een sterk projectgericht karakter heeft.

3. Bij een ontwikkelingsgerichte, projectmatige invalshoek horen zelfstandige projectprocedures op alle bestuursniveaus.

Ervaringen met de Vinex hebben aangetoond dat nationaal ruimtelijk beleid niet op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) alleen kan bouwen. De decentrale opzet van de wet heeft zodanig vorm gekregen dat de rijksoverheid voor de effectuering van het beleid sterk afhankelijk is van de bereidwilligheid bij andere overheden. Instrumenten die wel een initiatief leggen bij het rijk en de provincie, zoals de aanwijzingsbevoegdheid en de Nimby-wet, blijven incidenteel.

De aankomende herziening van de WRO moet gemeenten, provincies en het rijk beter in staat stellen om de eigen verantwoordelijkheden waar te maken. Daarvoor zijn voor al deze bestuursniveaus zelfstandige projectprocedures nodig. Dat hoeft niet ten koste te gaan van de decentrale opzet van de WRO. Verreweg de meeste ruimtelijke ingrepen vinden plaats op gemeentelijk of provinciaal niveau. Voor bijzondere opgaven die de bestuurlijke grenzen overstijgen moet het rijk echter de volle verantwoordelijkheid kunnen nemen. Dat kan in ontwikkelingsgerichte projecten, bijvoorbeeld rondom Schiphol of in Nationale Landschappen, maar ook in projecten voor het beheer van het bestaande of om onderdrukgebieden nieuwe impulsen te geven. Een in de WRO vastgelegde procedure voor nationale projecten bevordert een slagvaardige aanpak en kan mede-investeerders helpen overtuigen om in het project te participeren.

De regio is vooralsnog een blinde vlek in de WRO. Gemeenten en provincies kunnen hun eigen ruimtelijke plannen opstellen, maar voor een integrale regionale aanpak ontbreekt een harde planfiguur. Het intergemeentelijke structuurplan is te vrijblijvend. Met name rondom de grote steden is een regionale aanpak nodig gebleken. De Vinex anticipeerde op een regiovorming waar het niet van is gekomen. Indien het in de volgende periode evenmin komt tot regiovorming, zal de WRO een basis moeten bieden voor een regionale planvorm of een andere manier van ruimtelijke samenwerking, waarbij voor het rijk een rol is weggelegd wanneer conflicten tussen de regionale partners een succesvolle samenwerking in de weg staan.

4. De ruimtelijke ordening moet over financiële middelen beschikken om de integrerende rol bij nationale projecten waar te maken.

De uitvoering van projecten van nationaal belang drijft op de investeringen van anderen. De ruimtelijke ordening beschikt als beleidsveld niet over substantiële eigen middelen. Wanneer vanuit het ruimtelijke toekomstbeeld projecten van nationaal belang worden geselecteerd, zullen de procedurele voordelen en integrale basis vermoedelijk niet voldoende zijn om de investeringsstromen te mobiliseren. Een budget van de ruimtelijke ordening om een kop op de projecten te kunnen zetten versterkt het gewicht van de projecten en het vertrouwen bij publieke en private mede-investeerders. De minister van VROM kan die middelen inzetten om de meerwaarde te realiseren die andere partijen over de brug kan helpen, zoals er bij de Vinac een begrotingspost is vrijgemaakt als «trigger-money» voor de Nieuwe Sleutelprojecten. Daarnaast geeft dat VROM de ruimte om projecten die spaak dreigen te lopen van een nieuwe impuls te voorzien. Samenwerking moet lonen; een eigen projectbudget van VROM kan dat hard maken.

5. Het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld en de uitvoeringsstrategie moeten duidelijk onderscheiden zijn, zodat de uitvoering flexibel kan worden ingevuld zonder de visie geweld aan te doen.

De tijd heeft de Vinex in hoog tempo ingehaald. De sociaal-economische situatie is in de jaren negentig drastisch veranderd. De uitgangspunten van de Vinex zijn daar niet op aangepast. Tegelijk moet het ruimtelijk beleid standvastig zijn, niet met alle winden meewaaien. Het moet een evenwicht vinden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant, en flexibiliteit aan de andere kant. Het visievormend ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn kan in het eerste voorzien, de uitvoeringsstrategie in het tweede.

De pkb kan volgens deze lijn georganiseerd worden. Wanneer het ontwikkelingsbeeld in de terminologie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening als «wezenlijk» wordt aangemerkt, is voor een eventuele herziening daarvan een nieuwe zware pkb-procedure noodzakelijk. De uitvoeringsstrategie kan gestalte krijgen in een uitwerkingsgedeelte annex werkprogramma. Daarin zou plaats zijn voor bijvoorbeeld de instrumentatie en de investeringsprojecten. Dat kan periodiek, bijvoorbeeld tweejaarlijks, zonder zware procedure bijgehouden worden en naar de Kamer worden gezonden. In zo'n periodieke update blijft het visievormend gedeelte identiek en het uitvoeringsgedeelte actueel. Zo kan de pkb nationaal ruimtelijk beleid voortdurend als enig ijkpunt van de nationale ruimtelijke ordening functioneren.

6. Ruimtelijk beleid staat of valt met een goede handhaving. Het beleid moet op een handhaafbare wijze geformuleerd worden en het rijk dient over voldoende handhavingsmiddelen en -capaciteit te beschikken.

Ten tijde van de Vinex hebben zich op verschillende onderdelen van het beleid handhavingsproblemen voorgedaan. De WRO-lijn om rijksbeleid te effectueren via doorwerking in streek- en bestemmingsplannen bleek nogal eens te haperen. De cyclus van een tienjaarlijkse planherziening in de WRO is te langdurig om rijksbeleid tijdig te effectueren. Bestemmingsplannen uit een vorige periode kunnen nieuw rijksbeleid ondermijnen. Vastgesteld nieuw rijksbeleid zou in principe onmiddellijk moeten doorwerken op lagere schaalniveaus. Een rechtstreekse koppeling met gemeentelijke en provinciale plannen is echter onmogelijk; afgezien van de praktische bezwaren zou dat de rechtszekerheid op lokaal niveau te zeer aantasten en tot grote schadeclaims leiden.

Op twee punten is verbetering noodzakelijk. Ten eerste bestaat nu onvoldoende zicht op de omvang van het pijlpijnprobleem. Bij de vaststelling van nieuw beleid is een overzicht nodig van de verhouding tot de bestemmingsplannen die op dat moment van kracht zijn, en een strategie om daarmee om te gaan. Enerzijds moet de WRO de mogelijkheid bieden voor een snelle interventie in gevallen waarbij oude bestemmingsplannen het rijksbeleid op vitale punten kunnen aantasten (ook wanneer dat neerkomt op het afkopen van bestaande rechten). Anderzijds mag het beleid niet de illusie laten van een vlotte doorwerking in gevallen waarin het rijk niet voor een snelle interventie kiest. Bij minder vitale afwijkingen voert zo'n ingrijpende interventie te ver. In die gevallen moet het nationale beleid wel zijn ambities bijstellen. Beleid dat pas na jaren zijn beslag kan krijgen in bestemmingsplannen geeft een vertekend beeld van wat de ruimtelijke ordening kan en wil.

Ten tweede moeten de Inspecties Ruimtelijke Ordening voldoende zijn toegerust op hun taak. Ze moeten over voldoende capaciteit beschikken om hun toezichthoudende rol waar te maken. Bovendien moet het beleid geformuleerd zijn op een voor de Inspecties werkbare manier, dus toetsbaar en handhaafbaar.

7. De oprichting van een onafhankelijk Nationaal Ruimtelijk Planbureau is noodzakelijk. Dat planbureau moet de processen in de ruimte monitoren en verkennen (bijvoorbeeld in de vorm van scenario's) en de effecten van nieuw en bestaand beleid doorrekenen. Daarnaast kan het gaan functioneren als kenniscentrum voor de ruimtelijke ordening. Als directoraat-generaal kan de RPD zich dan voluit richten op de formulering, operationalisering en implementatie van het beleid.

De Rijksplanologische Dienst (RPD) vervult van oudsher twee functies. In de eerste plaats is het een beleidsdienst, verantwoordelijk voor de formulering, operationalisering en implementatie van het nationale ruimtelijke beleid. Als zodanig is het een directoraat-generaal binnen het ministerie van VROM, onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister. Tegelijk heeft de RPD echter de functie van planbureau. In die hoedanigheid voert de dienst bijvoorbeeld het evaluatie- en monitoring-programma uit. Dat verhoudt zich slecht met de positie van directoraat-generaal onder de minister: de RPD is in de tweeslachtige situatie terechtgekomen van verantwoordelijkheid voor het beleid zelf én verantwoordelijkheid voor de beoordeling van het beleid. De oprichting van een onafhankelijk Nationaal Ruimtelijk Planbureau, vergelijkbaar met het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau, kan die situatie verhelpen.

Nu brengt de RPD zelf de voortgang van het beleid in beeld met de *Balans Ruimtelijke Kwaliteit*, de neerslag van het RPD-monitoringprogramma. De Balans blijkt op veel punten moeite te hebben om het beleid in meetbare doelstellingen, criteria en indicatoren te vangen. Een compleet beeld van de voortgang van de Vinex ontbreekt daarom. Er is geen permanent referentiekader voor het beleid en geen geregelde en onafhankelijke informatiestroom over de ruimtelijke ontwikkeling om het beleid te voeden. Voor de opstelling van het beleid, maar ook voor de democratische controle daarop is zo'n onafhankelijk, afstandelijk geluid essentieel.

Het planbureau zou zich kunnen concentreren op drie taken¹. De eerste is het volgen en signaleren van maatschappelijke processen met een ruimtelijke dimensie, bijvoorbeeld in de vorm van scenario's. De tweede is de doorrekening van het beleid. Dat kan achteraf gebeuren, in een evaluatie of monitoring. Maar ook bij nieuw of voorgenomen beleid kan het planbureau als onafhankelijke instantie inzicht geven in de verwachte effecten. De derde taak is die van een kenniscentrum. Veel kennis over de ruimtelijke ordening bevindt zich op lokaal niveau. Uitwisseling en synchronisering van die kennis kan in de toekomst een creatiever en gedurfter optreden van gemeenten mogelijk maken.

Door de planbureauafunctie uit de RPD te lichten, kan het directoraat-generaal zich ontplooiën als een normale beleidsdienst, die dicht op de uitvoering, de handhaving en het onderhoud van de Vijfde Nota zit en die de eerste verantwoordelijkheid neemt voor de projecten van nationaal belang.

¹ De taakomschrijving van het Sociaal en Cultureel Planbureau kan als voorbeeld dienen. In het instellingsbesluit van het SCP zijn de taken als volgt omschreven:
a: wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
b: bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoeleinden, benevens het aangeven van de voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
c: informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van het sociaal en cultureel welzijn, teneinde evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

LITERATUUR

A

Aalst, I. van en J. van Weesep, *De Randstad als metropool. Overzicht van feiten en visies. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 2). Den Haag: VROM 2000

Aarsen, L. van den, N. van der Windt en M. Pleijte, *HAV op maat? Voortgang van beleidsontwikkeling in Handhavings-, Aanpassings- en Vernieuwingsgebieden*. Wageningen: SC-DLO 1996

ABN Amro, *Schiphol. Het belang voor de Nederlandse samenleving*. 1999

Ahsmann, R. en G. Wallagh, «De Vierde Nota als wolmerk. Over de communicatiecampagne rond de Vierde Nota». In: *Rooilijn* 1990–5

Algemene Rekenkamer, *Groeicijfers Schiphol*. TK 1998–1999, 26 265 nrs. 1–2

Algemene Rekenkamer, *Inspectie van de Ruimtelijke ordening*. TK 1998–1999, 26 585 nrs. 1–2

ANWB & Wereld Natuur Fonds, *Groen Hart? Groene Metropool!* (Werkrapport). 1995

Arcadis Heidemij Advies, *Water in Ruimtelijk Ordeningsbeleid. Evaluatie VINEX-waterbeleid*. Mei 1999

Assets Communicatie Management, *Communicatie-onderzoek Koersenbeleid provincies en gemeenten*. Amsterdam 1996

Atzema, «Netwerksteden. Net van werksteden». In: Dieleman, M. en S. Musterd, *Voorbij de compacte stad*. Assen: Van Gorcum 1999

AVM & Ligtermoet en Louwerse, *Een goede locatie voor activiteiten. Fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*. 1999

B

B&A Groep, *Kwaliteitsdenken Vinex locaties ter discussie: evolutie of papegaaiencircuit?* 1999

B&A Groep, *Rijksbeleid ten behoeve van stedelijke knooppunten. Evaluatie van rijkssectorbeleid ter ondersteuning van de ontwikkeling van stedelijke knooppunten. Eindrapport*. Den Haag 1993

Baljon, L. en M. Visser, *Buiten-gewone steden. Parade van 20 Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1998

Berenschot, *De kwaliteit van het Vinex-proces*. Utrecht 1999

Berenschot, *Evaluatie van het bedrijfsomgevingsbeleid*. Utrecht 1994

Berenschot, *Evaluatie van het bufferzonebeleid. Een literatuurstudie.* Utrecht 1993

Bierman, M., «Vierde Nota onvoltooid: internationale situatie onderkend, maar strategisch concept niet uitgewerkt». In: *Plan* 1988–3/4

Bleker & De Koningh, *Voorstudie evaluatie Vierde Nota/Extra. Doelen, operationalisatie, instrumenten en evaluatieperspectief.* Groningen 1992

BNA en STAWON, *Manifest BNA en Stawon. Naar een rijkere wooncultuur in Nederland*, 11 april 2000

bnSP, NVTL en NIROV, *Het Lage(n) Land. Een oproep vanuit de vakwereld.* Amsterdam: 1998

Boeckhout, I.J., J.C.T.M. Doorakkers en A.W. Verkennis, «Van knooppunt naar corridor». In: *ESB* 1995–4005

Boer, A. de e.a., *Nieuwe kansen voor de regio en Samen werken in de regio. 15 voorbeeldprojecten Plattelandsvernieuwing.* Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing 1996 (deel I) en 1997 (deel II)

Boer, M. de, *Milieu, ruimte en wonen. Tijd voor duurzaamheid.* Den Haag 1995

Boks, S. en P.J. Louter, *Ruimtelijk-economische effecten van het ABC-locatiebeleid in de jaren negentig.* 1998

Bregman, A.G., *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar maatwerk zonder versnippering* (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen). Groningen 1999

BRO Adviseurs in Ruimtelijke Ordening, Economie & Milieu en Alterra (Research Instituut voor de Groene Ruimte), *Restrictief beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie.* Vught/Wageningen 2000

Broeck, P. van den, «Omgaan met fragmentatie: een strategie voor het gebied rond Antwerpen». In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 2000–2

Broekhuizen, R. van e.a., *Atlas van het vernieuwend platteland.* 1997

Brouwer, H.J., «Ruimtelijk ordenen, investeren, rendement en Vierde Nota». In: *Plan* 1988–5/6

Bruijn, J.A. de, E.M. van Bueren en E.F. ten Heuvelhof, *Grenzen aan contouren.* Delft: TU 1998

Buck Consultants, *Evaluatie stedelijke-knooppuntenbeleid. Effecten op de marktsector en het provinciaal beleid.* Nijmegen 1995

Bureau «Nieuwe Gracht», *Vergelijking Gebiedsuitwerkingen Randstad. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 11). Den Haag: VROM 2000

Bureau PAU (Planadvies & -uitvoering bv), *Schiphol en de Ruimtelijke Ordening. De ontwikkeling van het Schipholcomplex 1980–2000*. Groningen/Den Haag 2000

Bureau Regio Randstad, *De Randstad op weg naar de Vijfde Nota. Van beginselen naar visie. Eindrapportage*. Utrecht 1999

Burghouwt, G., en J.R. Hakfort, *Deregulering en de ontwikkeling van het Europese luchtvaartwerk* (conceptversie). December 1999

Bussink, F.L., en D.A. Regenboog, «Overheid en markt, communicatieve planning en uitvoering». In: *Rooilijn* 1992–5

Buursink, J., «City marketing». In: *Intermediair*, 17 oktober 1986

C

Cammen, H. van der, «De stad, het land en de Vierde Nota Extra. Kanttekeningen bij het ontwerp-pkb». In: *Stedebouw & Volkshuisvesting* 1991–1

Cammen, H. van der en L.A. de Klerk, *Ruimtelijke Ordening. Van plannen komen plannen. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. 2^e druk. Utrecht: Het Spectrum 1993

Cammen, H. van der en T. Verstegen, «Nederland Locatieland» In: Brouwers, R. (hoofdred.), *Architectuur in Nederland. Jaarboek 1994–1995*. Rotterdam: NAI Uitgevers 1995

CBS, *Landbouwtellingen 1980–1999*. 1999

Cusveller, Sj., «Schiphol Stad of Stad Schiphol?». In: *Blauwe Kamer* 1999–3

D

DE LIJN, *Evaluatienotitie Sleutelprojectenaanpak*. Amsterdam 1995

Directeuren Strategische Planning (Directeuren Strategie Binnenlandse Zaken; Economische Zaken; Landbouw, Natuur en Visserij; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Verkeer en Waterstaat), *Aanzet voor omgevingsbeleid*. Den Haag: Alons & Partners BV 1997

Drexhage, E.C. en M.H.B. Pen-Soetermeer, *Het ruimtelijk planningstelsel. Een bestuurlijk perspectief*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst 1995

Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie*. Utrecht: Universiteit Utrecht 1995

Duivesteijn, A., «Vinex, architectuur van het aanbod», in: *Architectuur in Nederland Jaarboek 1998–1999*. Rotterdam: NAI Uitgevers 1999

E

Eo Wijersstichting, *Inside Randstad Holland. Designing the inner fringes of Green Heart Metropolis. Jury report.* 1995

ERM – ETC, *Nieuwsgierig naar vernieuwing. Tussentijdse evaluatie beleidsthema plattelandsvernieuwing.* (In opdracht van Ministerie van VROM, Ministerie van LNV en Interprovinciaal Overleg). Utrecht/Leusden 1998

Europese Commissie, *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP). Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU* (goedgekeurd Potsdam mei 1999). Luxemburg: Europese Commissie 1999

Evaluatiecommissie WRO/Bro '85, *Van plannen, projecten en de praktijk. Advies van de Evaluatiecommissie WRO/Bro.* Den Haag 1994

F

Faludi, A., *De architectuur van de Europese ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (inaugurele rede). Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1999

Faludi, A., «Kijk eens papa, met oogjes dicht! De Vierde Nota in planningtheoretisch perspectief». In: *Rooilijn* 1988-extra nummer

Fernhout, J.A. e.a., *Klimaatverandering en bodemdaling. Bouwstenen voor ruimtelijk beleid. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 6). Den Haag: VROM 2000

G

Galle, M.M.A., «Het handelen centraal, de RPD gaat nu uitvoeringsgericht te werk». In: *Rooilijn* 1992–5

Gessel, M.R. van, «Verstedelijking van het Nederlandse landschap als inrichtingsopgave». In: *Stedebouw en Volkshuisvesting* 1995–5/6

Ginter, D.J. e.a., *Fact finding ABC-locatiebeleid. Hypothesen ABC-locatiebeleid nader getoetst.* Delft: TNO Inro 1999

Glasbergen, P. en J. Simonis, *Verstedelijkingsbeleid in Nederland.* Utrecht 1977

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid.* Den Haag: SDU 1993

Grit, K., *Economisering als probleem. Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit.* Assen 2000

Grontmij, *Leidraad ex ante-beleidsevaluatie voor ruimtelijk (relevant) beleid.* De Bilt 1997

H

Handvest kwaliteit van Vinex-locaties, op 11 april 2000 ondertekend door de staatssecretaris van VROM en vertegenwoordigers van de VNG, de Neprom, Aedes, NVB, AVBB en vereniging eigen huis

Heijde, J. van der, «Grondkosten struikelblok voor ontwikkeling van Vinex-locaties?». In: *Rooilijn* 1993–7

Herweijer, M., G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen, *Evaluatie van indicatieve plannen. Handleiding en achtergronden* (Studierapporten RPD nr. 50). Den Haag 1990

Hilbers, H.D. e.a., *Evaluatie mobiliteitseffecten Vinex-locaties. Eindrapport*. Delft: TNO Inro 1999

Horsten-van Santen, Y.J.P. e.a., *Visie landelijk gebied. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 10). Den Haag: VROM 2000

Hulsman, B., «Suburbia voor beginners. Nog nooit zijn de nieuwe wijken zo mooi geweest». In: *NRC Handelsblad Magazine* april 2000

I

IBN-DLO, SC-DLO en WL, *Biodiversiteit als kans voor meervoudig ruimtegebruik. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 5). Den Haag: VROM 2000

K

Kabinet-Kok, «Regeerakkoord 1994» In: *Kabinet-Kok. Keuzen voor de toekomst*. Den Haag: SDU 1994

Katteler, H. en M. Borghouts, *Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1993

Katteler, H. en M. Borghouts, *Landelijk gebied op koers. Een evaluatie van planstudies in de proefgebieden Koersbepaling*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1994

Keers, G. en K. Leidelmeijer, *Kansen voor restrictief beleid*. Amsterdam: RIGO 1994

Klaassen, I.T., en C.Th.J.M. de Ruwe, «Stedelijke knooppunten, achtergronden en perspectieven». In: *Stedebouw en Volkshuisvesting* 1991–4

Koeman, N.S.J., «Naar een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening». In: Ridder, J. de en N.S.J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* (Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 27). 1999

Kolpron Consultants, *Evaluatie van het instrument voorbeeldplannen*. Rotterdam 1995

Kolpron en NEI, *Internationale dynamiek. Internationale dimensie in de Vijfde nota Ruimtelijke Ordening. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 9). Den Haag: VROM 2000

Korthals-Altes, W.K., *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra)* (dissertatie Universiteit van Amsterdam). 1995

L

Lambooy, J.G., «Economie en de Vierde Nota». In: *Rooilijn* 1988-extra nummer

Landbouw-Economisch Instituut, *Atlas ontwikkeling landbouw. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 1). Den Haag: VROM 1999

Landbouw-Economisch Instituut-DLO, *Agri-Monitor* (nieuwsbrief). April 1999

Lange, M.A. de e.a., *Van Locatiebeleid naar Lokbeleid. Ontwerp-richtingen locatiebeleid richting Vijfde Nota*. Delft: TNO Inro 1999

Lensink, E., en T.J.M. Spit, *Evaluatie ABC-lokatiebeleid. Beoordeling van de formele en materiële doorwerking in de stadsgewesten*. Den Haag: SGB 1994

Lobbezoo, J., «Voordorp een voorbeeld voor de Vinex-locaties?» In: *Rooilijn*, 1997–1

Louter, P., «Economische ontwikkeling in multi-nodale stedelijke gebieden». In: F.M. Dieleman en H. Priemus (red.), *De inrichting van stedelijke regio's. Randstad, Noord-Brabantse stedenrij, Ruhrgebied*. Assen: Van Gorcum 1996

Luiten, E., en D. Sijmons, «Contrast, contact en contract. Drie potentiële wederkerigheden tussen stedenbouw en natuurontwikkeling». In: Feddes, F., e.a. (red.), *Oorden van onthouding. Nieuwe natuur in verstedelijkt Nederland*, Rotterdam: NAI Uitgevers 1998

M

Maat, K., «Dilemma tussen doelstellingen van woningbouw en mobiliteit». In: Dieleman, F.M. en S. Musterd (red.), *Voorbij de compacte stad?* Assen: Van Gorcum 1999

Marktplan Adviesgroep, *Vaart in Vinex*. Amsterdam 1993

Martens K., *ABC-locatiebeleid in de praktijk. De rol van gemeenten, provincies en Inspecties Ruimtelijke Ordening in de doorwerking van het ABC-locatiebeleid in strategische plannen en operationele beslissingen*. Nijmegen 1996

Martens, Ch.J.C.M., *Debatteren over mobiliteit. Over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid*. 2000

Martens, M.J. e.a., *Ontwikkelingsperspectieven corridors kansen en bedreigingen van ruimtelijk beleid voor personenvervoer en goederenvervoer*. Delft: TNO Inro 1999

Mastop J.M., L. van Damme en T.H.C. Zwanikken, *Instrumentatie van het restrictief beleid. Onderzoek naar relevante instrumenten voor een effectieve restrictief beleid*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1997

Mastop, J.M. e.a., *Ervaringen met restrictief beleid. Doorwerking van het restrictief beleid uit de Vinex op provinciaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen 1995

Meer, J. van der en P.M.J. Pol, *Het stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur 2000

Meertens, M. en I. Drontmann, *Tussen idee en werkelijkheid. Knelpunten bij de realisering van Voorbeeldplannen Vierde Nota* (Technisch-Bestuurskundige Verkenningen nr. 18). Delft: Delftse Universitaire Pers 1993

Ministerie van BiZa, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen* (rapport nr. 3) Den Haag 1980

Ministerie van EZ, *Nota Ruimtelijk-Economisch Beleid*. Den Haag 1999

Ministerie van EZ, *Ruimte voor Economische Activiteit*. Den Haag 1994

Ministerie van EZ, *Ruimte voor regio's. Het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000*. Den Haag 1995

Ministerie van EZ, VROM, V&W en LNV, *Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur* (brief aan de Tweede Kamer). TK 1997–1998, 25 017 nr. 6

Ministerie van LNV en Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte, deel 1 ontwerp-pkb*, TK 1992–1993, 22 880 nrs. 1–2

Ministerie van LNV, *Nieuwsbrief Op weg naar rurale ontwikkelingsplannen*. Speciale uitgave december 1999

Ministerie van LNV, *Palet van het Platteland. Een visie van de regionale beleidsdirecties van LNV op de ontwikkeling van het platteland*. 2000

Ministerie van LNV, *Plattelandontwikkelingsplan*. Den Haag 1999

Ministerie van LNV, *Visie Stadslandschappen*. Den Haag 1995

Ministerie van OCenW, *Cultuurnota 1997–2000. Pantser of ruggengraat*. TK 1996–1997, 25 013 nr. 1

Ministerie van V&W, *Visie op Verstedelijking en Mobiliteit*. Den Haag 1995

Ministerie van V&W en Ministerie van VROM, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1988–1989, 20 922 nrs. 1–2

Ministerie van V&W en Ministerie van VROM, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1989–1990, 20 922 nrs. 15–16

Ministerie van VRO, *Derde nota over de ruimtelijke ordening. Nota landelijke gebieden*. TK 1976–1977, 14 392 nrs. 1–2

Ministerie van VROM, *Actieplan gebiedsgericht milieubeleid*. TK 1990–1991, 21 896 nr. 2

Ministerie van VROM, *Actualisering Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt*. TK 1997–1998, 25 180 nrs. 3–4

Ministerie van VROM, *Bouwlocatiecapaciteit en woningbouw* (brief aan de Tweede Kamer). TK 1997–1998, 23 599 nr. 12

Ministerie van VROM, *De Gordiaanse knoop ontward. ROM-projecten in Nederland*. Den Haag 1994

Ministerie van VROM, *De proef op de ROM. Ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten*. Den Haag 1998

Ministerie van VROM, *De ruimte van Nederland. Startnota ruimtelijke ordening 1999*. TK 1998–1999, 26 391 nr. 1

Ministerie van VROM, DGVH, *Woonverkenningen MMXXX*. Den Haag 1997

Ministerie van VROM, *Evaluatie aanpak sleutelprojecten ruimtelijke inrichting*. Den Haag 1996

Ministerie van VROM, *Fundamentele herziening Wet Ruimtelijke Ordening. Discussienota*. Den Haag 2000

Ministerie van VROM, *Het Groene Hart in retrospectief*, Den Haag 1996

Ministerie van VROM, *Kwaliteit op locatie. Werkboek voor de uitwisseling van kennis en ervaring*. 1994

Ministerie van VROM, EZ en V&W, *Locatiebeleid in uitvoering. Een tussenstand*. 1994

Ministerie van VROM, *Nederland 2030. Discussienota, Verkenning Ruimtelijke Perspectieven*. Den Haag 1997

Ministerie van VROM, *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen*. TK 1988–1989, 20 691

Ministerie van VROM, *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap Groene Hart*. 1999

Ministerie van VROM, *Randstad en Groene Hart. De groene wereldstad*. Den Haag: VROM 1996

Ministerie van VROM, *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999. Jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995 – 2005*. Den Haag: VROM 1999

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst en MuConsult BV, *Monitor ABC-locaties. Basisrapportage*. 1998

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Al doende leert men. Slotbeschouwing programma Evaluatie VINO/Vinex*. Den Haag 1997

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Platteland op weg naar 2015*. Den Haag 1990

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Perspectieven. Op weg naar de 4^e nota over de ruimtelijke ordening*. Den Haag 1986

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1994. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*. Den Haag 1994

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1997. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*. Den Haag 1997

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1998. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*. Den Haag 1998

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1999. Jaarboek Rijksplanologische Dienst*. Den Haag 1999

Ministerie van VROM, *Ruimte voor 2015. De Vierde Nota over de ruimtelijke ordening in kort bestek*. Den Haag 1993

Ministerie van VROM, *Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting. Rol van het rijk en tussenstand 1991*. Den Haag 1991

Ministerie van VROM, *Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting. Rol van het rijk en tussenstand 1992*. Den Haag 1992

Ministerie van VROM, *Spatial Patterns of Transportation. Atlas of Freight Transport in Europe*. Den Haag (ongedateerd)

Ministerie van VROM, *Stellingname Vierde Nota*. TK 1989–1990, 20 490 nr. 21

Ministerie van VROM, *Structuurschets voor de landelijke en stedelijke gebieden*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2

Ministerie van VROM, *Tot in tweeduizendvijftien. Een journalistieke samenvatting van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening*. Den Haag: SDU 1988

Ministerie van VROM, *Trendbrief*. TK 1992–1993, 22 800 XI nr. 51

Ministerie van VROM, *Verslag van de Groene Hart gesprekken. Ruimte, groen en water voor iedereen*. Den Haag 1996

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel a: beleidsvoornemen*. TK 1987–1988, 20 490 nrs. 1–2

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel b: hoofdlijnen uit de inspraak*, TK 1988–1989, 20 490 nrs. 5–6

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, deel d: regeringsbeslissing*. TK 1988–1989, 20 490 nrs. 9–10

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel I: ontwerp-pkb*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 1–2

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel III: kabinetsstandpunt*. TK 1990–1991, 21 879 nrs. 5–6

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 1993

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, complete versie, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995–2010)*. Oktober 1999

Ministerie van VROM, *Voortgangsrapport stedelijke knooppuntenbeleid*. Den Haag 1996

N

Nationaal Groenfonds en Bouwfonds Nederlandse Gemeenten, *Van confrontatie naar symbiose, vijf aanbevelingen voor een grotere samenhang tussen rood, groen en blauw*. Hoevelaken 1999

Nederlands Economisch Instituut, *Plaats en functie van de Randstad in de Nederlandse economie*. Rotterdam 1987

Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, *Vinex en zijn voorzieningen. Een impressie*. Utrecht 1998

Needham, D.B. e.a., *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. Analyse. Evaluatie VINO-VINEX*. Den Haag: RPD 1994

Needham, D.B. e.a., *Kwaliteit, winst en risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties. Een onderzoek i.o.v. de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen en Utrecht: Universiteit Utrecht 2000

Needham, D.B., T. Zwaniken, en J. Mastop, *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. De stand van zaken*. Den Haag: RPD 1994

NEI, *Atlas ruimtelijk-economische ontwikkeling Nederland. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Voorstudie nr. 8)*. Den Haag: VROM 2000

NEI Regionale en Stedelijke Ontwikkeling, *Ruimte voor kennis. De toekomstige ruimtelijke gevolgen van de Nederlandse kenniseconomie*.

Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Voorstudie nr. 7). Den Haag: VROM 2000

Noordanus, P.G.A., «Regionaal grondbeleid: feit of fictie?» In: *Openbaar Bestuur* 1993–4

NovioConsult, *Evaluatie van het beleidsconcept «Mainports en hun achterlandverbindingen»*. Nijmegen 1997

NovioConsult, *Kennismontage, energie en ruimtelijke ordening. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 4). Den Haag: VROM 2000

NVM Wonen, *Vinex in de praktijk. De visie van NVM-woningmakelaars*. Nieuwegein 2000

NYFER, Forum for Economic Research, *Het Groene Hart ..., dat klopt niet!* (Speciale studie nr. 5). Den Haag: SDU 1996

P

Peters, C.E., *Verdeelde macht. Een onderzoek naar de invloed op rijksbesluitvorming in Nederland* (proefschrift VU Amsterdam). Amsterdam: Boom 1999

Ploeg, J.D. van der en R. van Broekhuizen, *Over de kwaliteit van plattelandsontwikkeling. Opstellen over doeleinden, sociaal-economische impact en mechanismen*. Wageningen: Landbouw Universiteit 1997

Poll, W. van de, *Vinex structuurvisies. Stemmingen en koersen*. Den Haag: NIROV 1994

Priemus, H., «Trek op sterk. De Vierde Nota en het Volkshuisvestingsbeleid». In: *Rooilijn*, 1992-extra nummer

R

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Naar ruimtelijke kwaliteit. Uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van de Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: SDU 1990

Raad voor de Openluchtrecreatie, *Hart voor het Groen. Recreatie en Toerisme in het Groene Hart* (advies aan de regering). Amersfoort 1995

Raad voor de Ruimtelijke Ordening, *Het Groene Hart. Advies aangeboden aan de Minister van VROM op 10 januari 1996*

Raad voor Natuurbeheer, *Het hart op de juiste plaats. De centrale open ruimte* (advies aan de regering). Utrecht 1995

Rathenau Instituut, in samenwerking met Onderzoeksinstituut OTB, B&A Groep en Alterra, *Ruimtelijk beleid in Europese context*. Den Haag 2000

Regeringsverklaring 1986, Handelingen TK 1985–1986 nr. 32

Regeringsverklaring 1989, Handelingen TK 1989–1990 nr. 9

Regioplan Stad en Land, *Vinex onder vuur. Pro en contra een nieuw ruimtelijk beleid. Eindrapport.* Amsterdam 1998

Reijndorp, A. en I. Nio. *Het stedelijk theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte.* Bussum: Thoth 1996

Reijndorp, A., e.a., *Buitenwijk. Stedelijkheid op afstand,* Rotterdam: Nai Uitgevers 1998

Ridder, J. de, «De WRO in de wolken. Over een alternatief planningstelsel voor de ruimtelijke ordening». In: Vereniging voor Bouwrecht, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* (Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 27). 1999

Ridder, J. de, *Diagonale planning. Implementatie van nationaal ruimtelijk beleid.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 1995

RIGO Research en Advies BV, *De kwaliteit van Vinex-uitleglocaties. Kikkers op het Berlagehof.* 1999

RIGO Research en Advies BV, *VINEX 2000. Uitbreidingswijken in soorten en maten.* Amsterdam 2000

RIGO Research en Advies BV (in opdracht van NVM en ministerie van VROM), *Vinex-kwaliteit door de ogen van bewoners.* Nieuwegein: NVM 1999

Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, *Ontwikkelingsschema Westen des Lands 1980.* Den Haag 1958

RIVM, *Natuurbalans 1999. Meer natuur, minder kwaliteit en minder landschap.* 1999

Rossem, V. van, *Randstad Holland. Variaties op het thema stad,* Rotterdam: NAi Uitgevers 1994

S

Schendelen, M. van, «De Startnota als slotakkoord». In: *Openbaar Bestuur Magazine*, lente 1999

Schwartz, M., «Omgevingsplanning. Trends en vraagstukken». In: *Rooilijn* 1998–1

Sijmons, D.F. e.a., *Multiplex. Een bouwsteen voor zonering van de landelijke ruimte.* Den Haag 1990

Siraa, H.T., A.J. van der Valk en W.L. Wissink, *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving.* Het Ministerie van VROM (1965–1995). Den Haag: SDU 1995

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996.* Den Haag 1996

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998.* Den Haag 1998

Spit, T.J.M., «Het ABC-locatiebeleid vanuit een dubbel perspectief geëvalueerd». In: Dieleman, F.M. en H. Priemus, *De inrichting van stedelijke regio's. Randstad, Brabantse stedenrij, Ruhrgebied*. Assen: Van Gorcum 1996

STAWON, *Kwaliteit grondig ter discussie* (met bijlage *Grondwaardeberekening van de op de BouwRAI 2000 geëxposeerde projecten*). 2000

Stec Groep en Katholieke Universiteit Nijmegen, *Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 3). Den Haag: VROM 2000

Stichting Natuur en Milieu e.a., *ABC op locatie. De nieuwe kijk op bereikbaarheid*. Utrecht 2000

Stimuleringsfonds voor Architectuur, *Hiaten in de euforie. Beleidsplan 1993–1996*. Rotterdam 1993

Stimuleringsfonds voor Architectuur en Rigo Research en Advies BV, *Paarse vlekken op de kaart. De ontwikkeling van werkmilieus als culturele opgave*. Rotterdam 1998

Straten, A. van, B.G. Strootman en M.G. Berkhof, *Het Groene Hart in retrospectief. Evaluatie Groene Hartbeleid 1950–1995*. Den Haag: Ministerie van VROM 1996

Straub, A. e.a., *Woningontwerp op Vinex-locaties*. Delft: Delft University Press 1999

T

Tattenhove, J. van, H. Katteler en M. de Jonge, *Doelgroepen voor communicatie inzake het koersenbeleid. Onderzoek naar beïnvloeding bij ruimtelijk beleid in het landelijk gebied*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen 1996

Tauw Financial Consultants, OTB en RIGO, *Relatie Woningmarkt-Grondmarkt 1991–1998. Samenvattende rapportage*. Utrecht 2000

Tilman, H., «Ontwerpen voor stedelijke leegtes». In: K. Bosma (red.), *Verleidelijk stadsbeeld*. Rotterdam: Nederlands Architectuurinstituut 1990

TNO Inro, *De economie van steden en stadsgewesten. Verleden en toekomst*. Delft 1999

TNO Inro, *De Nederlandse landbouw. Trends, ontwikkelingen en visies* (intern rapport). Delft 2000

TNO Inro, *Netwerk in het kwadraat, case 's-Hertogenbosch. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 13). Den Haag: VROM 2000

TNO Inro, *Vervoersnetwerken in de Randstad. Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Voorstudie nr. 12). Den Haag: VROM 2000

V

Verroen, E.J. e.a., *Modeltoets Randstadvisie. De resultaten.* 1995

Vijgen, J. en R. van Engelsdorp Gastelaars, *Stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst. Stijlen en strategieën in het alledaags bestaan* (Nederlandse Geografische Studies nr. 22). Universiteit van Amsterdam 1986

Visser, M., «Verstedelijking van het Vinex-programma». In: *Buitengewone steden. Parade van 20 Vinex-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1998

Vista, *Investeren in de toekomst van het Groene Hart* (In opdracht van Randstadoverheden). 1995

VNO/NCW, *Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief*. Den Haag 1995

Voogd, H., *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993

Vreeze, N. de (eindred.), *De periferie centraal. Inspiratie en ambities bij de ontwikkeling van perifere VINEX-locaties*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor Architectuur 1994

VROM-raad, *Mobiliteit met beleid* (Advies nr. 17). Den Haag 1999

VROM-raad, *Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur* (Advies nr. 9). Den Haag 1998

VROM-raad, *Stedenland-Plus. Advies over «Nederland 2030 verkenning ruimtelijke perspectieven» en de «Woonverkenningen» 2030* (Advies nr. 5). Den Haag 1998

W

Wegewijs, K., *Evaluatie Vierde Nota en vooruitblik Vijfde Nota. Een bundeling van interviews met topambtenaren en ervaringsdeskundigen uit de vier grote steden*. Amsterdam/Rotterdam: AGRU 1999

Wegewijs, K., *Evaluatie Vierde Nota en vooruitblik Vijfde Nota. Verzamelde opinies van topambtenaren en ervaringsdeskundigen uit de vier grote steden*. Amsterdam/Rotterdam: AGRU 1999

Werkgroep Leefbaarheid Platteland, *Nieuw elan in de aandachtsgebieden leefbaarheid platteland*. Rijswijk 1995

Werkgroep VIRO, «De Vierde Nota. Gewogen en te licht bevonden». In: *Stedebouw en Volkshuisvesting* 1988–9

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap* (Rapporten aan de Regering nr. 42). Den Haag: SDU 1992

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Planning als onderneming* (Voorstudies en achtergronden nr. V34). Den Haag: SDU 1983

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (Rapporten aan de regering nr. 53). Den Haag: SDU 1998

Wiersinga, W.A. e.a., *Evaluatie ROM-aanpak. Eindrapportage*. Nijmegen: NovioConsult 1997

Witsen, J., «Ruimtelijke samenhang. Beleid in samenspel. In: Bevers, C.P.M. en P.G.A. Noordanus (red.), *Continuïteit en vernieuwing. Bundel opstellen aangeboden aan drs. R.J. de Wit*. 1996

Witsen, P.P. e.a., *Evaluatie Nadere Uitwerkingen Vierde Nota* (TNO Beleidsstudies). Delft: TNO Inro 1994

Witsen, P.P. e.a. «Planning zonder grenzen». In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 2000–1

Z

Zandvoort Ordening en Advies, *ABB tegen het licht*. Utrecht 1996

Zoete, P.R., *Stedelijke knooppunten. Virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?* Amsterdam: Thesis Publishers 1997

Zoete, P.R., «Tien jaar stedelijk knooppunt». In: *Geografie*, 30 oktober 1997

Zonneveld, W.A.M., *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Patronen en processen* (Planologische studies nr. 9a). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Planologisch Demografisch Instituut 1991

LIJST VAN AFKORTINGEN

BiZa	(voormalig ministerie van) Binnenlandse Zaken
BOB	bedrijfsomgevingsbeleid
Bro	Besluit op de ruimtelijke ordening
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CP	Coördinatiepunt plattelandsvernieuwing
DALO	(beleidskeuzen voor de) dagelijkse leefomgeving
DGM	directoraat-generaal milieubeheer
DGVH	directoraat-generaal voor de volkshuisvesting
EHS	ecologische hoofdstructuur
EROP	Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
EU	Europese Unie
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GS	Gedeputeerde Staten
HAV-gebieden	Handhavings-, Aanpassings- en Vernieuwingsgebieden
HID	hoofd ingenieur-directeur
HOV	hoogwaardig openbaar vervoer
HSL	hogesnelheidslijn
ICES	Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuurversterking
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IPNR	Integraal Plan Noordrand Rotterdam
IPO	Interprovinciaal Overleg
IRMA	Interreg Rijn-Maas Activiteiten
IRO	Inspectie Ruimtelijke Ordening
KAN	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
KOG	Kerngroep Ontwikkeling Glastuinbouw
LEI	Landbouw-Economisch Instituut
L&V	(voormalig ministerie van) Landbouw en Visserij
LNv	(ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MHAL	Maastricht/Heerlen-Aken-Luik, later Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NBP	Natuurbeleidsplan
NIMBY-wet	Not in my backyard
NIROV	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NMP (+)	Nationaal Milieubeleidsplan
NU	nadere uitwerkingen
NURI	Nadere Uitwerking Randstad Internationaal
O&W	(voormalig ministerie van) Onderwijs en Wetenschappen
OCenW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
ORI	Overleg Ruimtelijke Investerings
OV	openbaar vervoer
PASO	Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving
pkb	planologische kernbeslissing
POP	plattelandsontwikkelingsplan
PPC	Provinciaal Planologische Commissie
PPS	publiek-private samenwerking
RaRo	Raad voor de Ruimtelijke ordening (nu opgegaan in VROM-raad)
RAVO	Raad van Advies voor de Volkshuisvesting (nu opgegaan in VROM-raad)

RGD	Rijksgebouwendienst
RGS	randstadgroenstructuur
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROM-beleid	ruimtelijke ontwikkeling en milieu (gebiedsgericht geïntegreerd beleid)
ROP	(beleidskeuzen voor het) ruimtelijk ontwikkelingsperspectief
ROP	ruraal ontwikkelingsplan
RPC	Rijksplanologische Commissie
RPD	Rijksplanologische Dienst
SBI	standaard bedrijfsindelingen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SGP	Strategisch groenproject
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
SLSG	Structuurschets landelijke en stedelijke gebieden
StIR	Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik
StiREA	Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit
SVV II	Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer
TEN	Transeuropees Netwerk
TNLI	Toekomst Nationale Luchtvaartinfrastructuur
UCP	Utrecht Centrum Project
UVV	Uitvoering Verstedelijkingsbeleid Vinex
V&W	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
Vinac	Actualisering van de vierde nota over de ruimtelijke ordening extra
Vinex	Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra
VINO	Vierde nota over de ruimtelijke ordening
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRO	(voormalig ministerie van) Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WCL	waardevolle cultuurlandschappen
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVC	(voormalig ministerie van) Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur