Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

27 210 Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening

Nr. 3

BIJLAGEN

INHOUD **pag.**

1. **Bureau PAU** (Planadvies & -uitvoering bv), *Schiphol en de Ruimtelijke Ordening. De ontwikkeling van het Schipholcomplex 1980–2000.* Groningen/Den Haag 2000 3

2. **Meer, J. van der en P. M. J. Pol,** *Het stedelijk knooppunten-beleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*. Rotterdam: Euricur (European Institute for Comparative Urban Research) 2000 126

3. **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 177

4. **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 312

5. **Rathenau Instituut**, in samenwerking met Onderzoeksinstituut **OTB, B&A Groep** en **Alterra,** *Ruimtelijk beleid in Europees context.* Den Haag 2000 404

6. **Verslagen** van de gesprekken met oud-ministers **Nijpels, Alders** en **De Boer** en minister **Pronk.** 483

7. **Kleurenkatern** (illustraties bij de bijlagen 1, 3, 4 en 5) 529

KST45916
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

BIJLAGE 1

SCHIPHOL EN DE RUIMTELIJKE ORDENING

DE ONTWIKKELING VAN HET SCHIPHOLCOMPLEX 1980–2000

Bureau PAU (Planadvies & -uitvoering bv)

Groningen/Den Haag, 1 mei 2000

In opdracht van de Parlementaire Werkgroep 5e nota Ruimtelijke Ordening

AAN:

Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota

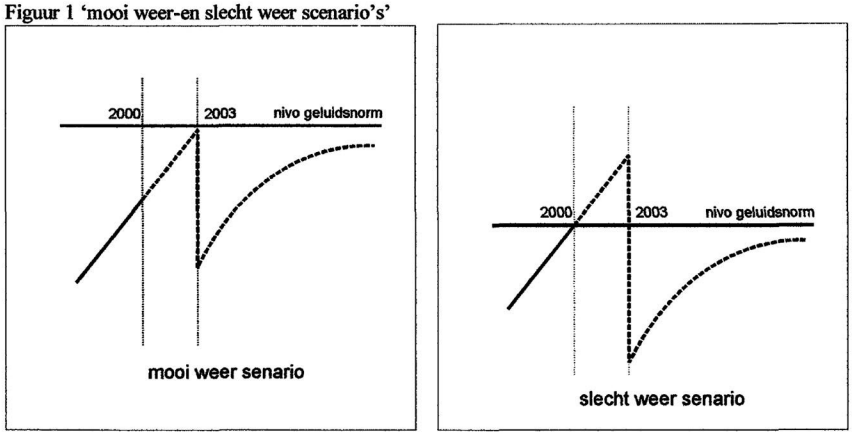
Groningen/Den Haag, 1 mei 2000

Geachte voorzitter en leden van de Werkgroep Vijfde Nota,

Bijgaand zenden wij u onze rapportage over de ontwikkeling van het Schipholcomplex 1980-2000. Het onderzoek is vooral georiënteerd op een evaluatie van het ruimtelijk beleid c.q. de Vierde Nota (Extra). Daarnaast hebben wij door de kennisvergaring gedurende het onderzoek een aantal gedachten kunnen ontwikkelen die naar onze mening niet in het evaluatierapport passen, maar die wij U ten behoeve van uw beraadslagingen wel graag willen meegeven.

Tijdens de presentatie op 10 april j.l. hebben wij een tweetal scenario's getoond voor de ontwikkeling van het luchtverkeer op Schiphol. We noemden de scenario's letterlijk 'mooi weer' en 'slecht weer' (zie figuur 1).

Figuur 1 'mooi weer-en slecht weer scenario's'



Bij een 'slecht weer scenario', d.w.z. een scenario waarin zich sterke zuidwesterwinden voordoen, is de veronderstelling dat het gebruik van de Buitenveldertbaan zal toenemen. Die toename zal zodanig zijn dat tussen 2000 en 2003 de norm voor het totaal aantal gehinderde woningen binnen de contouren overschreden zal gaan worden. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal genoodzaakt worden de Buitenveldertbaan af en toe tijdelijk te sluiten, hetgeen het imago van Schiphol voor de nationale en internationale luchtvaart niet ten goede zal komen.

Bij een 'mooi-weer scenario' zal de Buitenveldertbaan in beperkte mate hoeven te worden gebruikt en zal het aantal gehinderde woningen nog beneden de PKB-normen blijven.
In beide scenario's zal in 2003 een sterke terugval van het aantal gehinderde woningen plaatsvinden. Immers, ook in de PKB van 1995 was reeds opgenomen dat bij het gereedkomen van de Vijfde Baan het aantal gehinderde woningen binnen de 35 Ke-contour

PAU
Ossenmarkt 11A
9712 NZ Groningen
tel 050-5490902
fax 050-3188835
e-mail kleine@pau nl

Postbus 1453
9701 BL Groningen
ABN Amro 46 90 79 231
website www pau nl
K V K 57579

PAU
Badhuisweg 90
2587 CL Den Haag
tel 070-3542033
fax 070-3540768

van 15.100 naar 10.000 woningen zal dalen. Toch blijft er een verschil. Bij een mooi weer scenario immers zullen –gezien de groeimogelijkheden van het aantal vliegbewegingen met 5 x 20.000 – de Zwanenburgbaan en de Kaagbaan intensiever worden gebruikt. Het gebruiksplan van 1999 geeft aan dat het veronderstelde baangebruik van de Kaagbaan, Zwanenburgbaan en Buitenveldertbaan in totaal resp. 155.056, 161.457 en 94.217 is (incl. de meteomarge van 15%; zie tabel 1 en figuur 2).

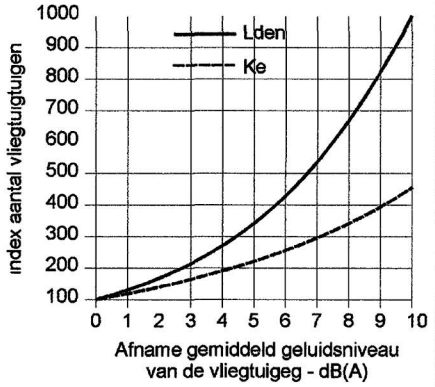
Tabel 1 Starten en landen bij verondersteld baangebruik in 1999 (incl. meteomarge)

		Starten 198.350 vl.bew.		**Landen** 198.350 vl.bew.		Subtotaal	**Totaal aantal vl. Bew.**
		%	Aantal	%	Aantal		
24	**Kaagbaan**	37,8	74.976	-	-	74.976	
06	**Kaagbaan**	0,7	1.388	39,9	79.142	80.530	**155506**
01L	**Zwanenburg-baan**	38,1	75.571	2,7	5.356	80.927	
19R	**Zwanenburg-baan**	1,2	2.380	39,4	78.150	80.530	**161457**
09	**Buitenveldert-baan**	20,6	40.860	1,1	2.182	43.042	
27	**Buitenveldert-baan**	6,2	12.298	19,6	38.877	51.175	**94217**
19L	**Aalsmeerbaan**	16,2	32.133	-	-	32.133	
01R	**Aalsmeerbaan**	-	-	16,4	32.529	32.529	**64662**
04	**Amsterdamse-baan**	0,9	1.785	-	-	1.785	
22	**Amsterdamse-baan**	0,4	793	1,6	3.174	3.967	**5752**

Figuur 2 Het vijfbanenstelsel

De capaciteit van een baan bedraagt circa 200.000 vliegbewegingen, dat wil zeggen dat het gebruik van de Kaagbaan en de Zwanenburgbaan bij mooi weer met zo'n 25% kan stijgen. Anders gezegd: in plaats van om de twee minuten gaat er iedere 1,5 minuut een vliegtuig over Zwanenburg vliegen. De geluidshinder wordt dus intensiever, terwijl er toch binnen de norm van het totaal aantal te hinderen woningen blijft. Hiermee willen wij illustreren dat het vaststellen van de norm zeker niet alleen een kwantitatieve zaak is (= aantal gehinderde woningen), maar ook een kwalitatieve c.q. de mate van ernstige hinder moet een rol spelen. In het geval van Zwanenburg en Halfweg is er sprake van een beleidsdilemma; een mooi-weer scenario voor de luchthaven blijkt een slecht-weer scenario voor deze kernen te zijn.

Bij de overgang van Ke naar Lden speelt nog iets anders wat de overschakeling er niet eenvoudiger op maakt. We citeren uit een intern stuk van VROM: "Uit deze figuur (zie figuur 3) blijkt dat -bij gelijkblijvende geluidsbelasting- een bepaalde afname van het gemiddelde geluidsniveau van afzonderlijke vliegtuigen, veel meer verkeersgroei toelaat wanneer de geluidsbelasting wordt uitgedrukt in Lden dan wanneer de geluidsbelasting wordt uitgedrukt in Ke[1]. Dat betekent dat de Ke-contour een veel 'strikter' norm is dan de Lden.



Figuur 3. Relatie tussen groei vliegverkeer en "stiller vliegen" bij dezelfde geluidsbelasting

Een ander aspect bij de toename van het aantal vliegbewegingen betreft de externe veiligheid. Het risico van ongelukken is rondom de start- en landingsbaan groter dan elders. Aangezien Zwanenburg in het verlengde ligt van de Zwanenburgbaan, betekent dit dat de kans op ongelukken groter wordt. Een stijging van 150.000 naar 200.000 vliegbewegingen houdt met de huidige externe veiligheidsnorm in dat de kans op een ongeluk van eens in de 25 jaar stijgt naar eens in de 19 jaar.

Na de realisering van de Vijfde baan zal het aantal vliegbewegingen op de Zwanenburgbaan dalen en daarmee zal ook de geluidsbelasting afnemen, maar geleidelijk zal er weer sprake zijn van een toename. Zwanenburg en Halfweg zullen wederom worden geconfronteerd met een hoge geluidsbelasting. De vraag is of daar een adequate oplossing voor te vinden is. Een mogelijkheid is om Zwanenburg en omgeving te transformeren naar een bedrijfsterrein. De komende streekplanherziening kan daar een kader voor geven. Daarbij mogen de huidige bewoners van Zwanenburg in de kern blijven wonen, maar wordt nieuwvestiging niet meer toegestaan. Aan iedere bewoner wordt de mogelijkheid van verhuizen naar elders in de omgeving aangeboden (waarvoor het VINAC-akkoord voor Noord-Holland gedeeltelijk herzien zou moeten worden). Er is geen verplichting, maar de bewoners zullen zich moeten realiseren dat de geluidshinder zal blijven bestaan c.q. toenemen en dat de waarde van de woningen achteruit zal gaan. De financiering van de operatie kan voor een belangrijk deel gevonden worden in de bestemmingsverandering van agrarische grond (deels vallend onder de bufferzone Spaarnewoude) naar bedrijfslocatie. Aangezien Zwanenburg in de nabijheid van het knooppunt A9/A5 (Verlengde Westrandweg) ligt, zal het als Schipholgebonden of logistieke bedrijfslocatie een toplocatie kunnen worden. Geschatte benodigde omvang: 200 ha.

[1] Even voorstellen: ik ben Lden; vrom/dgm/gv/gi fvd 02.06.99 lden 05

PAU

Een dergelijke moderne vorm van stadsvernieuwing of stedelijke vernieuwing levert een structurele oplossing voor het geheel. Immers, in de Haarlemmermeer heeft het gehele gebeid dat onder de geluidscontouren ligt de functie 'werken', met uitzondering van Zwanenburg en Rijsenhout. Daarbuiten liggen de functies wonen, winkelen, recreatie en verzorging. In feite anticipeert een dergelijk transformatieproces op de gedachte van een 'hek met vensters' rondom Schiphol. De filosofie is dat de sector binnen het hek zelf moet zorgen voor het beperken van milieu-overlast door vlootvernieuwing en het toepassen van technisch operationele maatregelen. Wat echter nog niet helder is, zijn de omvang en de veiligheid van de vensters. De omvang kan feitelijk pas bepaald worden aan de hand van wat op het landzijdige deel aan functies wordt toegelaten. De ongeveer 3000 woningen met voorzieningen en bedrijven leveren conform de huidige en toekomstige kwantitatieve normstelling geen probleem op, maar dat doet het in kwalitatief opzicht wel. Nog belangrijker is het feit dat bij een toename van het aantal vliegbewegingen ook de externe veiligheid sterk zal afnemen. Daarmee zijn de vensters op dit moment teveel een ruimtelijk plaatje en zijn ze niet goed onderbouwd en gedefinieerd.

Hiermee komen we op de vraag van de Tweede Kamer hoe het zit met de bouw van woningen binnen de vrijwaringszone sinds 1995. Hoewel Provincie en Rijk ons verzekerd hebben dat er sinds de PKB niet meer in de vrijwaringszone is gebouwd (peil woningtelling 1990) behoudens in reeds voor die tijd goedgekeurde plannen of in specifieke uitzonderingssituaties, zijn we daar nog niet geheel van overtuigd. Uit een steekproef in Zwanenbrug blijkt er de afgelopen jaren wel degelijk binnen de zone te zijn gebouwd. Het ontbreekt ons aan tijd om in detail uit te zoeken of dit met goedkeuring van de provincie is gebeurd en welke de overwegingen daarbij waren. Duidelijk is dat voortdurend gemeenten met goedkeuring van de provincie tegen de vrijwaringszone aan woningen hebben gebouwd, als ware de zoneringslijn een messcherp feitelijk gegeven. Het toelaten van dit 'vulkaan-effect' in een situatie waarin geluids- en veiligheidsnormen niet zo scherp gedefinieerd kunnen worden zorgt voor toekomstige problemen die niet door de sector opgelost kunnen gaan worden.

Hoogachtend,

Bureau PAU
J. Kleine

INHOUDSOPGAVE

I. INLEIDING **11**

II. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN **12**

III. RAPPORTAGE **23**
1. Alles groeit *23*
1.1. Karakteristieken «transferpunt»: verkeer en activiteit 23
1.2. Effecten van Schiphol 26
1.2.1. Economische effecten 26
1.2.2. Milieueffecten 29
1.3. Ruimtelijke ontwikkeling 33

2. Schiphol in het (ruimtelijk) beleid *35*
2.1. Het decor: sociaal-economisch Nederland 36
2.2. Van SBL naar PASO, van NRP naar VINO 36
2.3. Van PASO naar PKB, van VINO naar VINEX en VINAC 44

3. Over beleidsvoorbereiding en -uitvoering *59*
3.1. Beleidsvoorbereiding en prognoses 59
3.2. Beleidsuitvoering 60
3.2.1. Voorwaarden scheppen 60
3.2.2. Normen stellen en handhaven 62
3.2.3. Preventie: milieuzones 65
3.2.4. Isoleren en saneren 66

4. Luchtvaart- en luchthavenontwikkeling in de 21ste eeuw en het ruimtelijk beleid *68*
4.1. Ontwikkelingen in luchtvaart en luchthaven 68
4.2. Planologie en luchthavenontwikkeling 70

IV. BIJLAGEN **73**
1. Geautoriseerde gespreksverslagen:
– Luchthaven Schiphol: J. Krul 74
– KLM: J. Gresnigt 80
– Ministerie van Verkeer en Waterstaat: R. Pans en B. de Ruiter 84
– Ministerie van VROM: F. van Deventer 89
– Provincie Noord-Holland: gedeputeerde H. M. Meijdam en J. Rensing 92
– Gemeente Haarlemmermeer: M. Schoenmaker en J. J. Kolpa 95

2. M. Ket – Geluidshinder-onderzoek & het Schipholbeleid (mei 2000) 99

3. Summary en selectie uit:
M. A. Piers (NLR) en B. J. M. Ale (RIVM) – Policy options for managing societal risk around Schiphol (februari 2000). 00

BIBLIOGRAFIE **112**

I. INLEIDING

In december 1999 heeft de Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan Bureau PAU (Planadvies & -uitvoering bv) de opdracht gegeven de Vierde Nota (Extra) wat betreft het beleid over Schiphol te evalueren. De Werkgroep evalueert deze nota's om zich grondig voor te bereiden op de Vijfde Nota. Bureau PAU heeft de opdracht in samenwerking met prof. Dr. A.M.J. Kreukels van de Universiteit van Utrecht uitgevoerd.

De centrale vraag die de Werkgroep zich aanvankelijk stelde, (in hoeverre de ruimtelijke ordening grip heeft (of kan hebben) op een grote economische dynamiek die zich bij uitstek rond een complex als Schiphol voordoet), is in overleg met de Werkgroep vanwege het tijdsbestek van dit onderzoek niet beantwoord. De beantwoording van deze vraag zou vanuit verschillende perspectieven benaderd moeten worden en zou een uitgebreid besluitvormingsonderzoek vergen.

Het onderzoek heeft zich gericht op drie deelvragen van deze centrale vraag:

– Welke dynamiek heeft zich de afgelopen tien tot twintig jaar in de mainport Schiphol voorgedaan en hoe heeft de luchthaven daar zelf op geanticipeerd c.q. gereageerd?
– Op basis van welke informatie over de ontwikkeling van de luchthaven zijn de ruimtelijke plannen voor Schiphol en de Schipholregio opgesteld? Hoe verhoudt die informatie zich tot de dynamiek zoals die zich in werkelijkheid heeft voorgedaan?
– Hoe verloopt de ontwikkeling van Schiphol en het economische complex dat zich daar omheen vormt ten opzichte van de «autonome» regionale ruimtebehoefte (woningbouw, groen, lokale bedrijvigheid en voorzieningen)?

De ontwikkelingen in het Schipholcomplex kunnen op verschillende schaalniveaus geanalyseerd worden: van onderdeel van mondiale netwerken tot het luchthaventerrein zelf. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid wordt bij deze analyse uitgegaan van de definitie van de Schipholregio zoals weergegeven in het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO). Bij de beantwoording van de vragen worden niet alleen de luchtzijdige ontwikkelingen van Schiphol betrokken, maar eveneens en vooral ook de landzijdige ontwikkelingen.

De opdracht is als volgt aangepakt. Gedurende de gehele periode is literatuurstudie verricht, waarbij beleidsstukken en adviesnota's, die direct en indirect met Schiphol te maken hebben, zijn doorgenomen. Hiernaast zijn diverse interviews gehouden; in eerste instantie informele interviews met ambtenaren en medewerkers van instanties als RIVM, CPB en NLR en NV Luchthaven Schiphol, in tweede instantie formele interviews met vertegenwoordigers van diverse betrokken partijen. De interviews van deze laatste categorie zijn geautoriseerd en als bijlagen bij dit rapport gevoegd.

Tot slot hebben de discussies met de werkgroep in belangrijke mate bijgedragen aan het eindresultaat.

II. SCHIPHOL EN DE RUIMTELIJKE ORDENING; CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies en aanbevelingen; een samenvatting

Schiphol moet zich als mainport verder ontwikkelen.
Met deze beleidsinzet heeft de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) aan het eind van de jaren '80 een omschakeling gemarkeerd en mogelijk gemaakt in de Schiphol-ontwikkeling. Wat een «mainport» (een overigens alleen in Nederland gebezigde aanduiding) precies in zou moeten houden wisten de beleidsmakers en beslissers niet precies. Wel dat het te maken had met «belangrijk voor de economie», met «groot» en met «groei»[1]. De introductie van het concept paste in een tijd waarin Nederland opkrabbelde uit een economisch dal en waarin na het aantrekken van de buikriem en het no-nonsense beleid weer aandacht kwam voor «investeren in en voor de toekomst».
Dat zo'n ontwikkeling de nodige haken en ogen zou kennen werd wel onderkend. Ook toen al ontmoette de groei van het vliegverkeer bezwaren uit oogpunt van geluidhinder, luchtverontreiniging en geurhinder. Maar daar stond een evident en steeds zwaarder aangezet economisch (lands)belang tegenover: Nederland werd Distributieland.
Toen de Tweede Kamer in 1987 instemde met de Vierde Nota was duidelijk dat de uitwerking van het mainport-concept onduidelijk was, maar dat vormde geen reden het concept nìet te omarmen. Aan de mogelijke positieve en negatieve effecten van de verdere ontwikkeling zou immers voldoende aandacht besteed worden via het opstellen van een apart Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO). Door middel van dat Plan van Aanpak konden onder aanvoering van de milieuhygiënische poot van het Ministerie van VROM (DGM) álle betrokken partijen werken aan de realisatie van de breed gedragen doelstelling van én economische groei én milieuwinst.
Wat in retrospectief opvalt is dat al vanaf het eerste begin bij deze uitwerking van het Vierde Nota-concept drie verschillende niveaus c.q. lagen door elkaar heen zijn gaan lopen; zaken die achteraf gezien beter gescheiden dan wel apart geduid hadden kunnen worden:

1. de ontwikkeling van Schiphol als bedrijf
2. de milieu-effecten van Schiphol op de omgeving
3. de ruimtelijke en ruimtelijk-economische betekenis van de Schiphol-ontwikkeling c.q. de uitwerking van de motorfunctie van Schiphol voor de regio (d.i. gebiedsontwikkeling) op verschillende schaalniveaus

Bij deze lagen horen verschillende verantwoordelijkheden. De bedrijfsontwikkeling en de daarbijbehorende strategie is een primaire verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf (luchthaven en KLM). De milieu-effecten zijn een zaak van de sector in bredere zin (luchthaven, KLM, Ministerie van V&W, VROM/DGM) en de ruimtelijke en ruimtelijk-economische betekenis is een zaak voor rijk/provincie/gemeente in de gebruikelijke verdeling in het ruimtelijk beleid.
Het Vierde Nota-concept had vooral betrekking op de 3e laag. De uitwerking ervan werd echter ondergebracht in een aanpak waarin de combinatie van de 1e en de 2e laag domineerde. De *vorm* was gericht op het bijeenbrengen van de meest relevante partijen en op het bereiken van consensus over de weg naar het behalen van de dubbele doelstelling. De haalbaarheid van de dubbele doelstelling zelf stond daarbij niet meer ter discussie. In de uitwerking van PASO speelde het belang van het combineren van de 1e laag (het op zich legitieme bedrijfsbelang zich verder te ontwikkelen) met de 2e laag (het in de hand houden van de negatieve externe effecten) de hoofdrol. Het uiteindelijk bereikte

[1] In een ter gelegenheid van het verschijnen van de VINO vervaardigde brochure wordt gesproken over een mogelijke verdrievoudiging van het aantal passagiers.

compromis, zoals neergelegd in een Beleidsconvenant, werd vervolgens maatgevend voor de verdere uitwerking van het beleid van alle betrokken partijen, dus ook van bijv. het Ministerie van VROM (VINO-VINEX) en de provincie Noord-Holland (streekplan ANZKG).

Zo was de «mainport» in de Vierde Nota vooral een idee of op z'n hoogst een globaal concept, werd de uitwerking ongedifferentieerd ondergebracht in PASO (Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving) en werd de daarin bereikte consensus uiteindelijk het concept van de mainport zelf.

Het bereiken van de dubbele doelstelling is voor alle partijen passend: de luchthaven kan gewenste groei accommoderen, de regio profiteert van de economische impulsen, de omgeving ondervindt minder hinder van de luchthaven.
De uitweg die deze doelstelling in de discussies over de luchthavenontwikkeling bood[1] bleek dermate verleidelijk dat in de beleidsvoorbereiding, de beleidspresentatie en de controle op de uitvoering gedurende het afgelopen decennia de sporen van hartstocht om haalbaarheid en succes te «bewijzen» talloos zijn. In een rapport van 1998 over de groeicijfers van Schiphol heeft de Algemene Rekenkamer de hierbij behorende praktijk van omgaan met prognoses afdoende behandeld en bekritiseerd. De conclusie: de druppels vielen maar men koos voor mooi weer en ging zonder paraplu op pad. Feitelijk is in het huidige beleid afscheid genomen van de expliciete dubbele doelstelling, maar dat heeft de wens om te bewijzen dat economische groei gepaard gaat met milieuwinst nog niet verminderd. Daarvoor zijn voorbeelden te geven van zeer recente datum[2].

Inmiddels is in het beleid ten aanzien van Schiphol een kentering zichtbaar. Er komt een nieuw milieuen veiligheidsnormenstelsel dat «gelijkwaardig aan de PKB, helder, eenduidig en op inzichtelijke en controleerbare wijze handhaafbaar is» en er worden nieuwe verhoudingen gecreëerd tussen rijksoverheid en luchtvaartsector[3].
Het principe van de vernieuwde aanpak belooft een aanpak die zakelijker is en waarbij ontvlechting van verantwoordelijkheden duidelijker in beeld komt. *Hoe* deze nieuwe aanpak vorm moet gaan krijgen is echter nog onhelder. De beslissing om op de middellange termijn door te groeien op de huidige locatie is genomen, terwijl de «vergelijkbare normen» en de gevolgen voor de directe en wijdere omgeving nog allerminst duidelijk zijn en voor een belangrijk deel worden verplaatst naar nadere studies en deskundigenconferenties. De geschiedenis van normformulering en «handhaving vormt een waarschuwing voor een al te groot optimisme over een duidelijke en eenduidige uitkomst.

Wat betekent dit nu voor de rol van de (nationale) ruimtelijke ordening voor Schiphol?
Allereerst zullen de 3 lagen in de Schipholdiscussie (Schiphol als bedrijf, de milieu-effecten en de «motorfunctie») inhoudelijk en organisatorisch uit elkaar gehaald moeten worden. Met de TNLI/ONL is deze stap impliciet al gemaakt (de projectdirecteur: «integraliteit zorgt dat we kapseizen»), maar de voorstellen uit de evaluatie PKB Schiphol en Omgeving (1999) geven daar nog geen blijk van.
De uitwerking van de 1e en 2e lijn kan en moet door de sector zelf gebeuren. De ontwikkeling van Schiphol als bedrijf (de 1e lijn) is duidelijk een zaak voor de luchthavensector zelf. Op de 2e laag (de milieueffecten) moet verder worden gewerkt aan het neerzetten van een duidelijk en handhaafbaar «hek» rond de luchthaven in de *huidige* situatie.

[1] De RARO vroeg zich in 1986 voorzichtig af of de en-en-benadering wel voldoende realistisch was, maar liet het onderwerp vervolgens schielijk liggen.
[2] Nota Nationale Luchthaven december1999. Evaluatie PKB Schiphol en Omgeving, maart 2000. De voorbeelden worden uitgewerkt in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2 van dit rapport over Schiphol en de ruimtelijke ordening.
[3] Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart. December 1998

De 3e laag (de uitwerking van de gebiedsontwikkeling) moet nu onderdeel worden van de Vijfde Nota. Duidelijk uitgangspunt daarbij is inmiddels de primaire keuze voor «Redesign Schiphol» (oftewel doorgroei op de huidige locatie tot de haalbaarheid en wenselijkheid van een Noordzee-locatie is aangetoond). In het kader van de Vijfde Nota zal de positie en betekenis (of «motorfunctie») van Schiphol voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad en het stedelijk netwerk Amsterdam opnieuw gedefinieerd moeten worden.
Daarbij kan voor de middellange termijn niet worden geanticipeerd op de ontwikkelingen in de luchtvaartsector; de sector is dusdanig in beweging dat een perspectief slechts voor de zeer korte termijn geldigheid kan hebben.

Tenslotte lijkt «integrale afweging» op rijksniveau te sneuvelen in de strijd der departementen. Ook (ruimtelijk) facetbeleid is niet geëquipeerd voor een integratie breder dan het facet zelf. Dit vergt op Kabinetsniveau maatregelen om de noodzakelijke beleidsintegratie bij majeure beslissingen te bewerkstelligen.

Conclusies

Ten aanzien van de **ontwikkeling van het Schiphol-complex** worden de volgende conclusies getrokken:

1. Schiphol als «mainport» is te beschouwen als een groot internationaal transfer-knooppunt dat met betrekking tot zijn mogelijkheden, problemen en gevolgen zowel luchtzijdig als landzijdig benaderd moet worden.

   De term mainport is een Nederlandse uitvinding en wordt voor het eerst gehanteerd in 1985 in een studierapport van de RijksPlanologische Dienst «Ruimtelijke Verkenningen Infrastructuur» (het RUVEIN-rapport). Aanvankelijk had de term alleen betrekking op de haven van Rotterdam en werd Schiphol aangeduid met «gateway», maar al spoedig werd het via de Vierde nota «de beide mainports». Men had van het begrip destijds wel het globale beeld van een groot, dynamisch verkeers- of hoofdknooppunt, maar een omlijnd idee over de daadwerkelijke invulling van functies, activiteiten en de ruimtelijke gevolgen ervan voor de omgeving ontbrak.
   Over het algemeen wordt Schiphol luchtzijdig benaderd; dit heeft te maken met het aantal vliegbewegingen, het aantal passagiers en de geluidsbelasting c.q. milieubelasting naar de omgeving. Maar door zijn internationale uitstraling heeft Schiphol als locatie een grote aantrekkingskracht voor bedrijven, ook als ze niet direct platform- of Schiphol-gerelateerd zijn. Het aantal werkzame personen in de gemeente Haarlemmermeer -waarin Schiphol is gelegen- groeit per jaar gemiddeld met 2000 arbeidplaatsen. Dat levert mobiliteit van personen op zowel met de auto als met het openbaar vervoer. Grote aantallen en stromen van mensen genereren nieuwe vraag en daarop inspelende activiteiten, waardoor op Schiphol naast een winkelcentrum, hotels en casino ook een Central Business District met een World Trade Centre ontstaat.

2. Voor het Schipholcomplex geldt over de afgelopen 15 jaar: «alles groeit». Sinds 1983, toen in Nederland sprake was van een structureel en conjunctureel dieptepunt in de economie, groeit Schiphol gestaag met gemiddeld 7%, zowel in het aantal vliegbewegingen en passagiers

als in het vrachtvervoer. Die sterke groei komt voort uit meer welvaart en een andere organisatie van de luchthaven en de luchtvaartsector. Zowel de gewenste als de ongewenste effecten namen daarmee ook toe. De groei gold dan ook zowel voor de luchthaven-activiteiten en de economische effecten (toename van: vliegbewegingen, passagiers, werkgelegenheid, grondprijzen en regionale economie) als voor de omgeving en de milieu-effecten (toename van bevolking en aantal woningen, automobiliteit[1], risico m.b.t. externe veiligheid, geur, uitstoot van gassen en roet en frequentie van de geluidbelasting[2]).

De prognoses uit de 80-er jaren (zowel ten aanzien van de economie als de daarmee verband houdende ontwikkeling van de luchtvaart) van CPB en sector werden beïnvloed door de economische «dip» en kwamen lager uit dan uiteindelijk werkelijkheid werd. In algemene zin is typerend voor de ontwikkeling van het Schiphol-complex van de afgelopen decennia: alles groeit.
Groei van het aantal vliegbewegingen hangt samen met de groei van het aantal passagiers en de groei van het vrachtverkeer en dat hangt weer samen met de ontwikkeling van de economie. Groei van de werkgelegenheid ontstaat doordat internationale en logistieke bedrijven zich in de nabijheid van de luchthaven willen vestigen, wat een stijging oplevert van de grondprijzen voor kantoren en bedrijfsterreinen en dat alles tezamen leidt tot een grotere groei van de regionale economie dan het Nederlandse gemiddelde. Maar door de groei van het aantal werknemers groeit ook de mobiliteit, zowel in het openbaar vervoer als in het autoverkeer. Verder groeit de kans op (bijna-)ongelukken, groeit de frequentie van de geluidsproductie, groeit de uitstoot van verontreinigende stoffen en groeit de geuroverlast.
Door een aantal ontwikkelingen en technisch operationele maatregelen – zoals het gebruiken stillere en nieuwe vliegtuigen, het weren van oude en lawaaierige vliegtuigen, een andere manier van stijgen en dalen – is het aantal officieel gehinderde woningen ten opzichte van 1990 gedaald en is Schiphol relatief veiliger dat menig andere vliegveld in de wereld, ondanks de feitelijke lichte stijging van risico m.b.t. externe veiligheid.
Daarbij doet zich ook een «vulkaan-effect[3]» voor: de druk in de omgeving om te bouwen is groot en er wordt zo dicht mogelijk tegen de formele geluids- en veiligheidszones van Schiphol aangebouwd.

3. Het Hub-and-spoke systeem is een metafoor waarbij sprake is van een wiel met een (draaibare) kern rondom een vaste as, waarbij vele spaken vanaf de wielrand naar de kern gaan. Het systeem is zich echter aan het differentiëren; er is niet één toekomstbeeld voor te schetsen. Schiphol is in Europees c.q. mondiaal verband een «mainport». Dat betekent dat het als internationaal knooppunt een onderdeel vormt van een mondiaal netwerk. De belangen kunnen daardoor niet alleen op lokaal of nationaal niveau worden beoordeeld; de internationale invalshoek van een dergelijk knooppunt moet – met Nederland als een relatief klein achterland – in de (ruimtelijke) besluitvorming betrokken worden.

   In de VINO is een verband gelegd tussen het proces van internationalisering, de mainportgedachte en Nederland-Distributieland. Inmiddels is het begrip internationalisering getransformeerd naar globalisering, hetgeen neerkomt op liberalisering van menige lokale markten en wetgevingen als gevolg van het succes van de «vrije markt» en van de

[1] De groei van de automobiliteit is met name gerelateerd aan de economische ontwikkeling; de groeiende automobiliteit legt een extra druk op de bereikbaarheid en ontwikkeling van Schiphol.
[2] De afgesproken wijze van aangeven van geluidbelasting c.q. hinder is in aantallen woningen volgens het ADECS-woningbestand van 1990; de gepresenteerde cijfers zijn berekende in plaats van gemeten waarden. Over de toe- of afname van de geluidbelasting in de gehele omgeving kan op basis van dat materiaal geen uitspraak worden gedaan. Wel kan worden vastgesteld dat er een ontwikkeling is van veel lawaai af en toe naar minder lawaai maar vaker. Bij handhaving van het aantal gehinderde woningen geeft dat een wezenlijk ander hinderpatroon per woning.
[3] Naar analogie van het verschijnsel in bijv. Indonesië dat, ondanks verboden van de overheid, de vruchtbare grond rond een actieve vulkaan na erupties zo snel mogelijk weer in gebruik genomen wordt, zonder daarbij veilig geachte marges in acht te nemen.

politieke democratie. Globalisering heeft ook te maken met de revolutionaire doorbraak en verbreding van de nieuwe informatieen communicatietechnologie, hetgeen gevolgen heeft voor de snelheid van besluitvorming. Er is sprake van veranderende machtsverhoudingen en wijzigende dominanties in de economische en culturele relaties.
In dat kader is het van belang dat Europa op luchtvaartgebied nu nog een begrensde regulering kent. Dat in tegenstelling tot de Verenigde Staten, waar de luchtvaart vergaand is gedereguleerd.
Door het hub-and-spoke-systeem is Schiphol ondanks een klein achterland in staat gebleken zich te ontwikkelen tot een «hub»-vliegveld, waarbij het aandeel transferpassagiers is toegenomen van 24% in 1980 naar 42% in 1999. Uit onderzoek blijkt dat het rangordesysteem van «hub and spokes» bij luchthavens (net als bij zeehavens) zich in de dynamiek van de economische competitie wijzigt. Andere dan de belangrijkste «hub»-luchthavens worden benut voor verdergaande groei en tussen de «spoke»-luchthavens vindt toename van vliegverkeer plaats. Dit alles houdt in dat het internationaal systeem van luchthavens veel complexer en gedifferentieerder wordt dan bij het begin van de ontwikkeling van het «hub-and-spoke» systeem werd gedacht. Daarnaast wordt ook op een ander vlak de differentiatie tussen luchthavens meer uitgesproken, bijv. naar segmenten van de passagiersmarkt en/of het goederentransport.
Wanneer in Europa de deregulering conform de intenties van de EU doorzet en de beschermingsconstructies voor de nationale «carriers» verder worden afgebouwd, kunnen zich aanzienlijke verschuivingen gaan voordoen. De verwachting is dat Europa hierin de Verenigde Staten zal gaan volgen. Daarmee zal de druk op de luchtvaartmarkt groter worden en zal de markt turbulenter worden. Het belangrijkste gegeven is de vorming van wereldomspannende allianties van belangrijke «carriers» die ten opzichte van elkaar in scherpe concurrentie om de belangrijkste marktaandelen kampen. Daarbij is de dominantie van bepaalde allianties in bepaalde luchtvaartknooppunten (luchthavens met een hub-status c.q. de mainport) een doorslaggevende troef. In dit spel is de Hub-status van een luchthaven manipuleerbaar en object van uitgesproken economische competitie.

Ten aanzien van **het ruimtelijk beleid c.q. de werking van het (ruimtelijk) planningsstelsel** met betrekking tot vooral het derde niveau van het Schipholcomplex (de gebiedsontwikkeling) wordt het volgende geconcludeerd:

4. Het Nederlandse planningstelsel kent een tweesporen beleid, namelijk de facetplanning en de sectorplanning, waarbij de facetplanning een partiële intergratie vanuit het facet biedt[1]. Traditioneel gezien behoren de ruimtelijk ordening, het financieel beleid en het sociaal economisch beleid tot de facetplanning, terwijl de Structuurschema's Burgerluchtvaart Terreinen, het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Structuurschema Militaire Oefenterreinen voorbeelden zijn van het (ruimtelijk) sectorbeleid. Om de samenhang en onderlinge samenwerking aan te geven wordt vaak de metafoor van het textielweven met zijn «schering» (het facet) en «inslag» (de sector) gebruikt. Geconstateerd moet worden dat bij de uitwerking van het beleid met betrekking tot de «mainport» Schiphol de inslag domineerde boven de schering.

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO 1987) heeft het idee van de

[1] Bij het ontbreken van «integrale planning» vervult in de Nederlandse situatie de ruimtelijke ordening deze rol in meer of minder verkapte vorm.

«mainport» officieel gelanceerd en verder uitgewerkt via het zogenaamde ROM-gebiedenbeleid. Tot de VINO lag het voortouw voor de Schiphol-ontwikkeling geheel bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (o.m. via Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen en uitvoering van de Luchtvaartwet). De keuze om de sectorlijn ook na VINO weer leidend te maken werd door adviesorganen als de RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) ondersteund.
De uitwerking van de VINO in het kader van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) werd aanvankelijk wel door VROM getrokken, zij het niet door de ruimtelijke maar de milieuhygiënische poot: de projectleiding berustte bij het Directoraat-Generaal Milieuhygiëne. Naast de ministeries van VROM, VenW en EZ waren in dat kader de provinciale en lokale overheden en de semi-overheden/ bedrijfsleven (Schiphol en KLM) zeer intensief bij de totstandkoming van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving betrokken. Na de PASO-periode werd de leiding weer overgenomen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De afspraken gemaakt in PASO kregen een wettelijk kader via de PBK Schiphol en omgeving van 1995.
De VINEX (1990) plaatste zich in deze voor de Schiphol-ontwikkeling relevante besluitvorming nadrukkelijk aan de zijlijn, wijzigde inhoudelijk niets aan het eerder geformuleerde VINO-beleid en bevestigde de PASO-lijn. Daarnaast werd in VINEX-kader evenmin een poging gedaan het mainport-concept ruimtelijk verder op regionale of nationale schaal uit te werken.
Tenslotte bleef ook bij de Actualisering van de Vierde Nota (VINAC 1996) een dergelijke exercitie achterwege, hoewel er wel alle aanleiding voor zou zijn geweest. Waar bijvoorbeeld VINO nog inzette op de IJ-oever ontwikkeling in Amsterdam, was inmiddels de Zuid-as ontwikkeling (ook beleidsmatig) realiteit geworden en in verschillende uitwerkingen waren nieuwe visies op de ontwikkeling van Randstad en Groene Hart neergelegd zonder op de dragende functie van Schiphol in te gaan.

5. De PASO én de PKB Schiphol en omgeving gaan uit van het behalen van een dubbele doelstelling: economische groei én verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze verwachting stoelt voor een belangrijk deel op een optimistische kijk op de ontwikkeling in de technologie en de implementatiesnelheid, gekoppeld aan vertrouwen op nog niet omschreven «prikkels» voor de luchthaven c.q. de luchtvaartmaatschappijen.
   Daarnaast wordt deze verwachting gebaseerd op de uitvoering van maatregelen en investeringsplannen aan lucht- en landzijde van het Schipholcomplex. Geconstateerd moet worden dat met name de uitvoering van de plannen met betrekking tot de landzijdige infrastructuur sterk vertraagd is. Daarmee worden de negatieve effecten van de groeistrategie eerder merkbaar c.q. niet tijdig gecompenseerd.

   De depressie in de Nederlandse economie heeft aanleiding gegeven om in Nederland «no-nonsense beleid» te gaan voeren. Dat hield in dat naast het doorvoeren van noodzakelijke bezuinigingen ook het proces van deregulering, privatisering en liberalisering werd ingezet. Het «investeren» in de toekomst werd daarmee veel meer een zaak van overheid en bedrijfsleven gezamenlijk; de PPS-gedachte deed intrede. In dat klimaat paste de introductie van een nauwelijks geclausuleerde mainport-ontwikkeling.
   Op verschillende momenten in het Schiphol-debat zijn wel inschattingen gedaan van de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven en

de betekenis daarvan voor het leefmilieu. Wederkerend element en argument daarbij is de verwachting dat met betrekking tot de geluidhinder maatregelen aan de bron (zoals stillere motoren) en vlootvernieuwing gelijke tred houden of zelfs sneller gaan dan het totale volume groei in de luchtvaart. Over de vraag of deze trend zal kunnen aanhouden en op welke wijze de luchtvaartsector gestimuleerd kan worden deze vernieuwingen te voeren (bijv. via heffingen) verschillen deskundigen van mening. Afhankelijk van deze inschatting ontstaat er een optimistische dan wel pessimistische opvatting over de haalbaarheid van de geformuleerde dubbeldoelstelling op het gebied van geluid.
De mainportstrategie is in VINO en VINEX dermate algemeen geformuleerd dat een uitspraak over doelbereiking nauwelijks gedaan kan worden. Hoogstens kan worden vastgesteld dat de VINO/VINEX een groeistrategie hebben ingezet en dat de activiteiten op en rond de luchthaven in de Schipholregio het afgelopen decennium een hoge vlucht hebben genomen. Wanneer de afspraken in PASO worden opgevat als de concrete vertaling van het mainportbeleid, moet worden vastgesteld dat met name aan landzijde een belangrijk deel van de infrastructurele voornemens (nog) niet tot uitvoering is gebracht. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de betrokken overheden. Aan luchtzijde c.q. op het luchthaventerrein daarentegen zijn onder verantwoordelijkheid van de sector de aangekondigde maatregelen grotendeels uitgevoerd, terwijl in de loop van het traject tevens nieuwe grenzen zijn gesteld. Aangezien in de besluitvorming rond het Schipholcomplex de samenhang in de ontwikkeling van lucht- en landzijde is benadrukt, geeft dit een beeld van onevenwichtige uitvoering van de beleidsvoornemens.

6. De dubbele doelstelling is vervolgens zowel in de onderhandelingen bij de totstandkoming van PASO (Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving, 1991) als de daaropvolgende PKB en vervolgens in de Tweede kamer vertaald in politiek schijnbaar te hanteren normen.

   Voor geur en luchtverontreiniging werd het stand-still-beginsel geformuleerd. In het vervolg op VINO en SBL zijn de aanvankelijke normen van geluidbelasting (SBL en Luchtvaartwet; indicatieve contouren) omgezet in afspraken over maximale aantallen te hinderen woningen bij vier- en vijfbanenstelsels, gedefinieerd als het aantal woningen binnen de 35 Ke-grens volgens het Woningbestand van 1990.
   De Tweede Kamer heeft daar schijnbaar duidelijke normen overheen gezet. Zo heeft een Kamerlid tijdens de behandeling van de PKB via een motie de 44 miljoen passagiers als bovengrens voorgesteld. Dat is vervolgens een harde norm geworden, hoewel deze in feite niets zegt over het aantal vliegbewegingen (immers bij gemiddeld grotere vliegtuigen wordt dat aantal passagiers eerder bereikt met een geringer aantal vliegbewegingen) en ook niets over de milieu-effecten. Hooguit zegt het iets over de mogelijke bereikbaarheids – en parkeer-problematiek op Schiphol.
   Feit is dat inmiddels op het gebied van geur het «stand still beginsel» verlaten is en dat op het gebied van uitstoot van gassen en roet de norm vermengd is met die van het autoverkeer waarbij de wet van de communicerende vaten wordt gehanteerd.

Ten aanzien van de **rol van de Tweede Kamer** kan worden geconcludeerd:

7. Ondanks onder meer waarschuwingen van de Luchthaven Schiphol aan de Tweede Kamer met betrekking tot de te lage prognoses van het aantal vliegbewegingen – zoals vlak voor de besluitvorming over de PKB eind 1995 – bleven de Kamerleden vasthouden aan de door de regering geformuleerde beleidsintenties.

   Twee jaar geleden werden door de Rekenkamer de groeicijfers in kaart gebracht. Kort samengevat typeert de Rekenkamer de besluitvorming over Schiphol als volgt: «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: «'t Kan regen of zonneschijn worden». Men koos voor mooi weer, sloot de ogen voor de druppels die reeds vielen, en ging zonder paraplu op pad.»

8. De Tweede Kamer motie over het «stand still-beginsel»[1] op het niveau van 1990 is in principe een mogelijke aanpak om een milieu-normering te formuleren. Aangezien de indiener van de motie en de mede-ondertekenaars het met de uitvoering van de motie niet zo nauw hebben genomen, is er sprake van het gedogen van normvervaging.

Ten aanzien van de **beleidsvoorbereiding en -presentatie** met betrekking tot het (ruimtelijk) beleid ten aanzien van Schiphol kan worden geconcludeerd:

9. De geschiedenis van beleidsvoorbereiding en -formulering ten aanzien van de Schiphol-ontwikkeling toont een sterke neiging om onderzoeksresultaten en scenario's zodanig te kiezen en te interpreteren, dat de politiek gewenst geachte uitkomsten werden ondersteund.

   De Algemene Rekenkamer heeft klip en klaar geconstateerd dat in het verleden te veel is gewerkt aan de onderbouwing van beleidsmatig gewenste uitkomsten. Voorts blijkt ten aanzien van de geluidhinder ook dat bij de jaarlijkse controle op het naleven van deze afspraak de wijze van berekenen een grotere rol heeft gespeeld bij de (gewenst geachte) uitkomst dan de daadwerkelijke ontwikkeling in vliegbewegingen en geluidsproductie.

10. De wens om beleidsmatig gewenste uitkomsten aan te tonen leidt ook in recente nota's, dus ná het Rekenkamerrapport, nog tot discutabele wijzen van presenteren van gegevens.

    In de Nota Toekomst van de nationale luchthaven en in de recente nota evaluatie PKB vindt men nog de sporen van hartstocht om te bewijzen dat de dubbele doelstelling toch is bereikt. In deze nota's worden op het gebied van externe veiligheid en geluid discutabele wijzen van presenteren gehanteerd om aan te tonen dat de dubbele doelstelling is bereikt en dat sprake is van een algehele verbetering van economie én milieu ten opzichte van 1990.

Aanbevelingen

12. Bij de beleidsvoorbereiding en «uitvoering is het wenselijk drie lagen in de discussie over de ontwikkeling van het Schipholcomplex uit elkaar te halen: 1. de ontwikkeling van Schiphol als bedrijf (verant-

[1] Kamerstuk 25 466 vergaderjaar 1997/1998.

woordelijkheid voor het bedrijfsleven), 2. de milieu-effecten van Schiphol (voor verantwoordelijkheid van de sector in bredere zin, d.i. inclusief ministeries van V&W en VROM/DGM) en 3. de betekenis van Schiphol voor de ruimtelijke ontwikkeling op verschillende schaalniveaus. De ruimtelijke ordening kan niet het hoofdkader van beleidsintegratie bieden voor beslissingen op al deze drie niveaus. De eerste twee niveaus zijn een verantwoordelijkheid van bedrijf en sector (in bredere zin). Wel heeft de ruimtelijke ordening een wezenlijke en eigenstandige rol op het derde niveau; deze verantwoordelijkheid zal de ruimtelijke ordening op nationaal niveau ook dienen te nemen.

Een terugblik op het «parkeren» van een besluit over een vooraanstaand onderdeel van de economische hoofdstructuur en hoofdinfrastructuur in de nationale planologische besluitvorming en vooral de nasleep toen andere doelen dan het economische in beeld kwamen (de zogenaamde dubbeldoelstelling) laat duidelijk zien dat een dergelijke mainport hoofdbeslissing niet in een nationale nota ruimtelijke ordening dient te worden genomen, maar een eigen en herkenbare beleidsafwikkeling vereist. In het slalom-geheel van de Schiphol-procedure is dit «parkeren» van een basisbeslissing op infrastructureel en economisch gebied in de nationale planologische besluitvorming een belangrijk gegeven, zoals het dat ook was bij de besluitvorming over de kernenergie die via het structuurschema van elektriciteitsvoorziening werd gevoerd. De transparantie van wie verantwoordelijkheid draagt en aangesproken kan worden, wordt aanzienlijk versterkt bij het niet meer hanteren van planologie als een verkapt hoofdkader van beleidsintegratie, maar wanneer de beslissing over bedrijfsontwikkeling en de verantwoordelijkheid voor het beheersen van omgevingseffecten wordt gelegd bij de beleidssector(en) die direct hiervoor verantwoordelijk zijn.
Deze conclusie doet niets af van de centrale rol van het planologisch beleid in het vervolgtraject op een dergelijke hoofdbeslissing (hier aangegeven als 3e niveau van gebiedsontwikkeling). Het gaat daarbij om de inpassing van een dergelijke hoofdinfrastructuur in de ruimtelijke omgeving en de aanwending van deze ruimtelijke omgeving voor die hoofdinfrastructuur. Dit alles is bij uitnemendheid een aangelegenheid van (nationaal) ruimtelijk beleid, waarbij het regionale/lokale beleid duidelijke condities en mogelijkheden meegegeven worden.
De ambitie van de provincie om een rol te spelen in het controleren van milieubelasting lijkt in het kader van de «ontvlechting» van taken en verantwoordelijkheden een aantrekkelijk optie (het rijk stelt de norm vast, de provincie controleert de naleving), maar de gehele expertise moet hiervoor nog wel worden opgebouwd. Daarnaast heeft de provincie door het toelaten van woningbouw tegen de vrijwaringszone aan en soms zelfs daarbinnen niet getoond een pro-actief beleid ten behoeve van een op langere termijn houdbare ontwikkeling te willen voeren.

13. Met de nota SBTL en Toekomst van de nationale luchthaven is een beleidskoers ingezet die de besluitvorming helder en transparant kan maken en een verzakelijking kan opleveren in de verhoudingen tussen de sector onderling en tussen de sector en overheden. Deze koers verdient ondersteuning. Daarvoor is het dan wel nodig om van de drie niveaus in de mainportstrategie (ontwikkeling bedrijf, milieu-effecten en regionale ontwikkeling) in ieder geval het derde spoor (de bredere gebiedsontwikkeling) niet primair sectoraal uit te werken.

Cruciaal ook is de wijze waarop deze beleidkoers operationeel kan worden gemaakt. Het begrip «gelijkwaardig» (met de reeds in het PKB geformuleerde normenstelsel) speelt daarbij een belangrijke rol, maar de gelijkwaardigheid is niet gedefinieerd.

In overdrachtelijke zin gesproken legt de rijksoverheid een hek rondom Schiphol met een aantal openingen («vensters») en moet de sector zelf met allerlei maatregelen komen om binnen die aangegeven (milieu)-normen te blijven. Het aantal vliegbewegingen en passagiers is daarbij niet meer relevant. Daarmee wordt niet meer op de bron, maar op de effecten gestuurd. Door daarbij verantwoordelijkheid voor het behalen van omgevingsdoelstellingen te leggen bij de veroorzaker, wordt de wijze waarop de doelstellingen gehaald worden een verantwoordelijkheid van de partij die zelf aan de knoppen zit.

14. De Vierde Nota verstrekte een opdracht (werk het mainport-idee uit in een gezamenlijk plan van aanpak) zonder helder de te formuleren waaraan de opdrachtnemer moest voldoen. Voor de Vijfde Nota betekent dit dat in reactie daarop het Rijk niet zozeer zelf in de rol van de opdrachtnemer moet gaan kruipen, maar dat het rijk zich veel meer als een goede opdrachtgever zou moeten opstellen. Daarvoor is inzicht in de problematiek en een beeld van de contouren van het te leveren product nodig; zonder blauwdruk kan dan toch gewenste regie over de uitwerking gevoerd worden.

15. Het «hub and spoke»systeem is een typisch luchtzijdig concept. Vanuit landzijdig perspectief zou echter een analoog systeem moeten worden opgezet en wel om twee redenen: om de bereikbaarheid van Schiphol te vergroten en om de achterlandverbindingen te verbeteren waardoor uit een wijdere omtrek dan Nederland de OD-passagiers (origin-destination) gerekruteerd kunnen worden.

16. Schiphol is een verknoping van een landzijdig en een luchtzijdig netwerk. Dergelijke knooppunten hebben een grote uitstraling en aantrekkingskracht voor bedrijven in de logistieke en dienstverlenende sfeer. De ontwikkeling van Schiphol blijkt activiteiten aan te trekken in de leisure-sfeer (van winkelen en horeca tot casino). De geleidelijke groei van Schiphol naar een soort stadscentrum zonder vaste bewoners is een fenomeen dat we in de ruimtelijke ordening nog niet kennen. Deze «stad» behoort in Nederland tot de top van de zaken-centra en kan op het gebied van leisure en winkelen nog verder uitgroeien. In de Vijfde Nota RO zal meer aandacht moeten worden besteed aan het nauwkeuriger formuleren van de plaats van Schiphol in het stedelijk netwerk van Amsterdam.

De betekenis van de ontwikkeling van Schiphol kan niet alleen worden geduid op lokale of regionale schaal. Daarom zal bij een investering in het luchthavengerelateerde gebied meer dan in de Vierde Nota gewerkt dienen te worden met een «ringen»-benadering. Daarbij wordt het «impact»- en relatiegebied voor de nationale luchthaven gevarieerd, al naar gelang de functies en de verbindingen die in het geding zijn.

In het concept van het stedelijk netwerk Amsterdam speelt Schiphol een zeer belangrijke rol. In feite is het de motor van de Zuid-as ontwikkeling, hetgeen zich onder meer uit in de onroerend goed prijzen en de toename van de automobiliteit.

De Schiphol Group is zich hiervan bewust. Uit onderzoek blijkt dat de inkomsten van Schiphol uit onroerend goed een aanzienlijk deel van de totale inkomsten is gaan uitmaken en een volwaardige rol gaat spelen naast de «core business» van Schiphol (d.i. het faciliteren van vliegtuigen, passagiers en vracht).
Bij de redesign of herstructurering van Schiphol zal met de balans van centrumontwikkeling en bereikbaarheid rekening moeten worden gehouden.
Zoals menige stad is ontstaan nabij een kruising van transportwegen over land, ontstaat bij Schiphol een 21e eeuwse stad op de kruising van transportwegen over land en door de lucht.

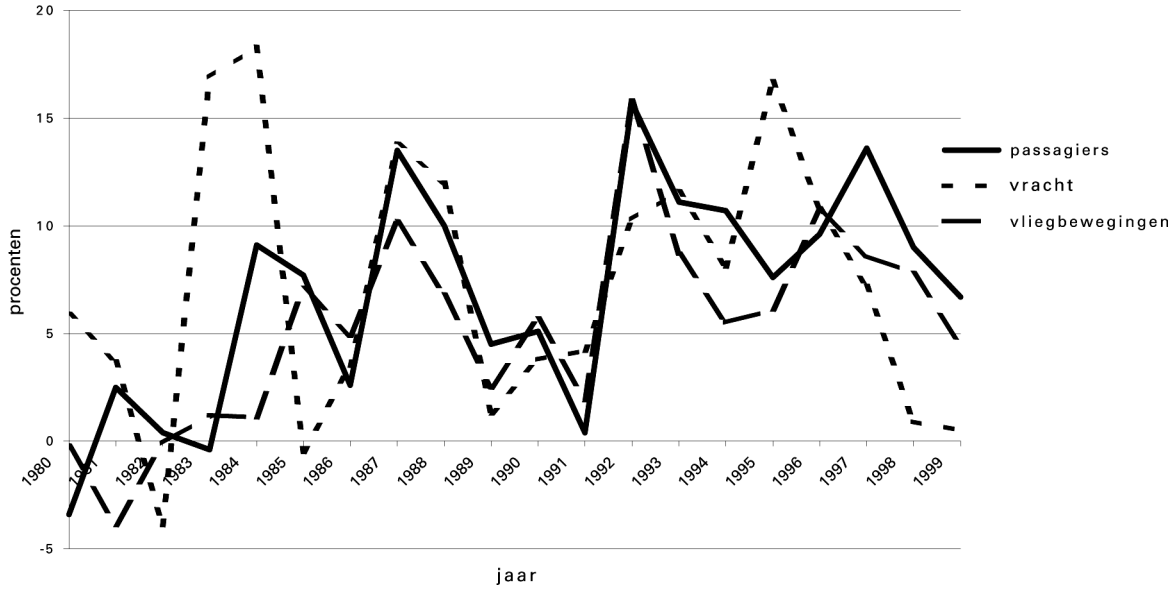
III. RAPPORTAGE

1. Alles groeit

In de afgelopen twintig jaar is Schiphol qua passagiers uitgegroeid tot de vierde luchthaven en qua vracht tot de derde luchthaven van Europa.[1] Vanwege de werkgelegenheid die Schiphol heeft aangetrokken, is de luchthaven van grote economische betekenis geworden voor Nederland. Maar de groei zorgde ook voor een toename van milieuproblemen. In dit hoofdstuk worden de luchtzijdige en landzijdige ontwikkelingen van het Schipholcomplex vanaf 1980 in beeld gebracht.

1.1. Karakteristieken «transferpunt»: verkeer en activiteit

Figuur 1.1 procentuele ontwikkeling aantal passagiers en hoeveelheid vracht



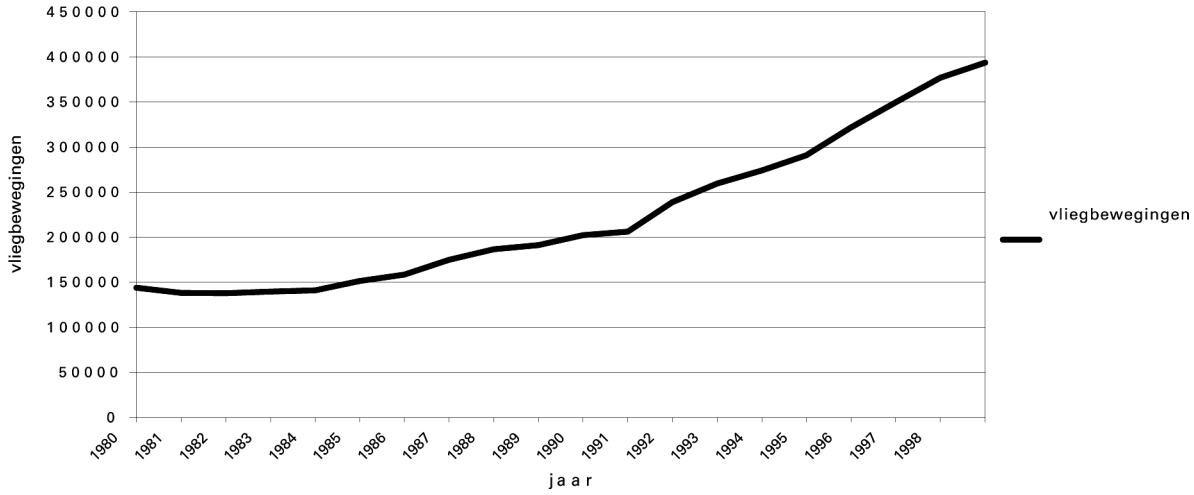
Bron: jaarverslagen AAS

Figuur 1.1 geeft de procentuele ontwikkeling weer van het aantal vliegbewegingen, het aantal passagiers en de hoeveelheid vracht. De gemiddelde groei van 1980 tot en met 1999 is 5,2%, 6,8% respectievelijk 7,3%. De groei van de drie aspecten was alleen aan het begin van de jaren tachtig negatief, wat werd veroorzaakt door de tweede oliecrisis uit 1979. De lage groei begin jaren negentig wordt veroorzaakt door de golfoorlog in 1991 en de Bijlmerramp in 1992. Deze daling wordt echter gecompenseerd met een extra toename in de jaren hierna. De grafiek laat aan het eind van de jaren negentig een afname van de groei zien.

Met uitzondering van begin jaren tachtig neemt het aantal vliegbewegingen, het aantal passagiers en de hoeveelheid vracht constant toe, zoals de figuren 1.2, 1.3 en 1.4 laten zien.

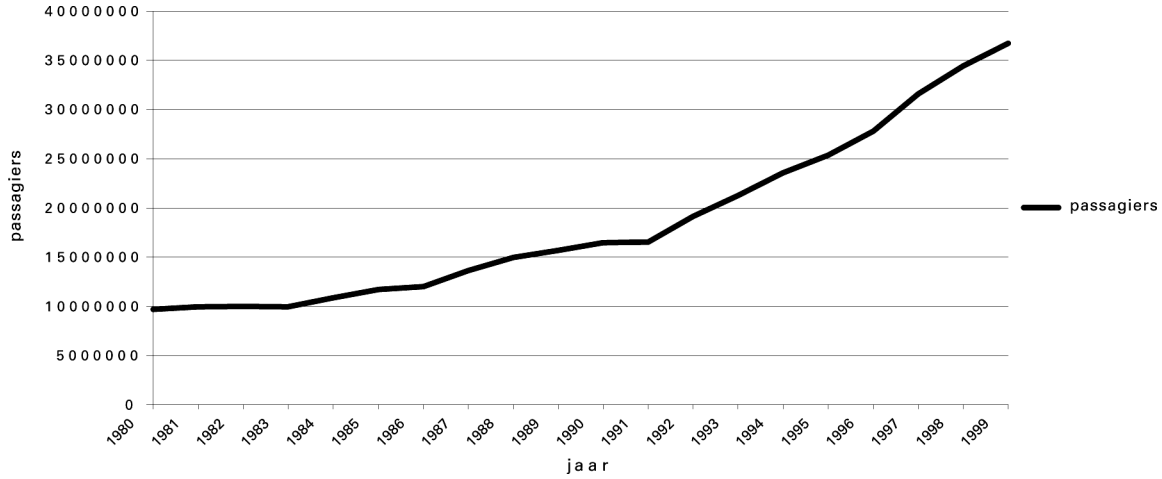
[1] Mainports: schakels tussen Nederlandse clusters en internationale netwerken, Technopolis in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, januari 2000.

Figuur 1.2 aantal vliegbewegingen 1980–1999



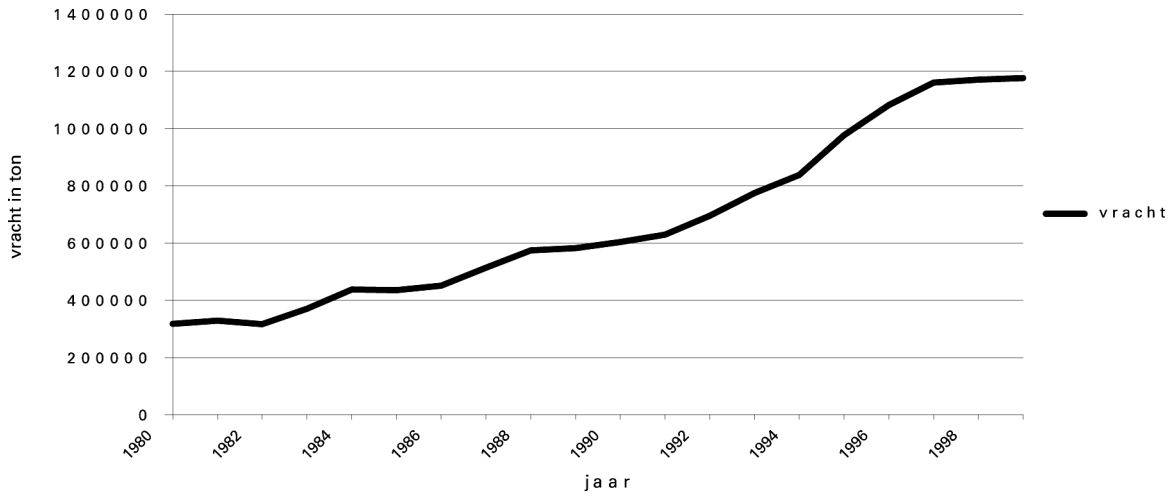
Bron: jaarverslagen AAS

Figuur 1.3 aantal passagiers 1980–1999



Bron: jaarverslagen AAS

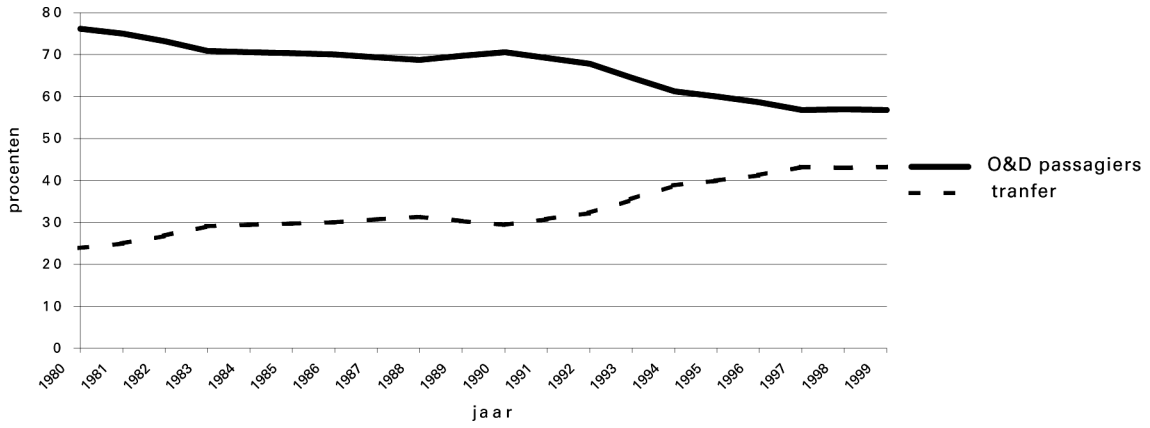
Figuur 1.4 hoeveelheid vracht in ton



Bron: jaarverslagen AAS

Het aantal passagiers is onder te verdelen in Origin/Destination (O&D)-passagiers en transferpassagiers. Het aantal O&D-passagiers dat Schiphol aandoet is gedaald van 76.1% in 1980 tot 70.6% in 1990 tot 56.8% in 1999. (figuur 1.5) Hoewel een toename van het aandeel transferpassagiers van belang is voor de hub-status van Schiphol, leveren juist de O&D-passagiers de meeste inkomsten op.

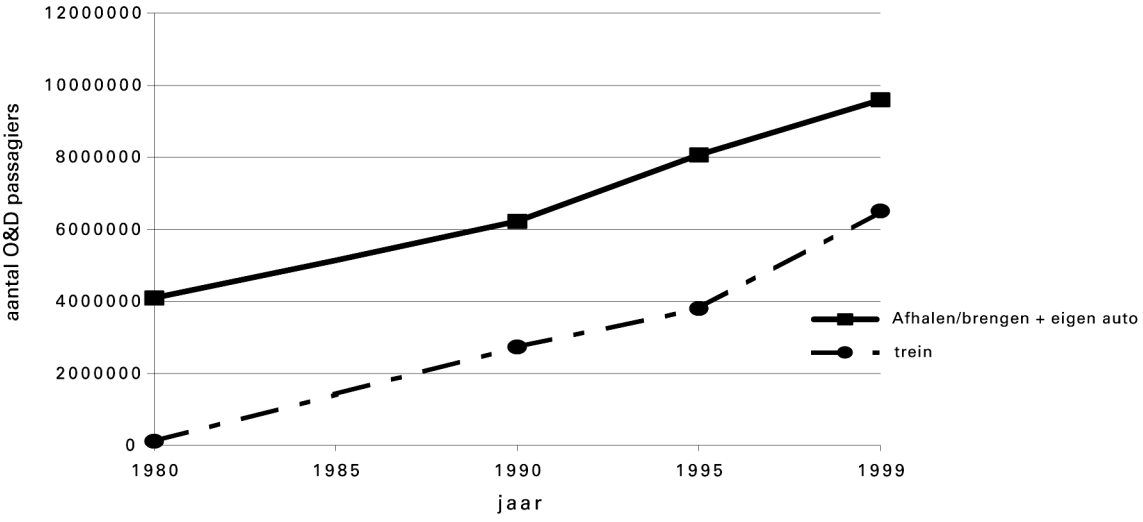
Figuur 1.5 Procentuele ontwikkeling O&D-passagiers en transferpassagiers



Bron: jaarverslagen AAS

Absoluut gezien is het aantal O&D-passagiers fors gestegen van 7 390 000 passagiers in 1980 tot 11 628 000 passagiers in 1990 tot 20 850 000 passagiers in 1999. Deze absolute stijging heeft voor een toenemende mobiliteit rondom Schiphol gezorgd. Een stijgend deel van de O&D passagiers (van ± 0.5% in 1980 tot 31.2% in 1999) neemt de trein[1] om van en naar Schiphol te reizen, maar nog steeds komt en gaat de meerderheid van de passagiers per individueel vervoer (63.9% in 1999).

Figuur 1.6 De vervoerswijze van O & D passagiers in 1980, 1990, 1995 en 1999



Bron: AAS

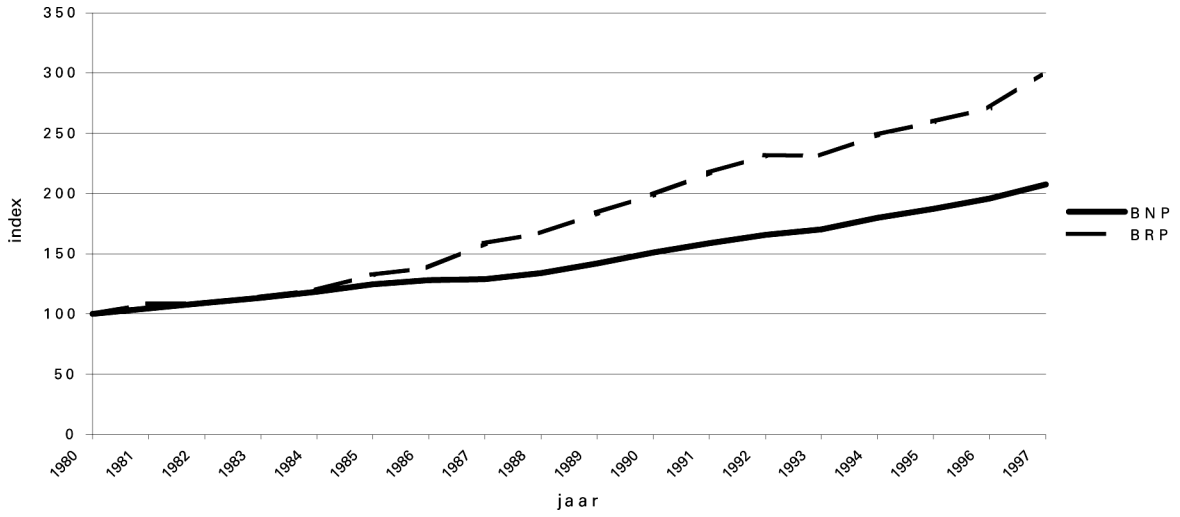
1.2. Effecten van Schiphol

1.2.1. Economische effecten

De Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening wijst Schiphol aan als mainport. Bij een mainport gaat het om de wisselwerking tussen een hoogwaardig vervoersknooppunt en het vestigingsklimaat.[2] Internationale bereikbaarheid is voor bedrijven een belangrijke reden om zich in de omgeving van Schiphol te vestigen. Nederland, met Schiphol als een van de belangrijkste locatiefactoren, is voor met name Europese distributiecentra en Europese hoofdkantoren van niet-Europese ondernemingen een aantrekkelijk vestigingsklimaat.[3] Zoals figuur 1.7 laat zien, groeit het Bruto Regionaal Product tussen 1980 en 1997 in de regio Overig Groot Amsterdam[4] sneller dan het Bruto Nationaal Product.

[1] In 1978 is de Schiphollijn geopend, in de jaren tachtig zijn er een aantal sporen bijgekomen en in 1993 is met de lijn Schiphol-Hilversum de laatste investering voltooid. In de komende jaren zullen de Utrechtboog en Hemboog aangelegd worden.
[2] Strategische en economische betekenis van de Nederlandse luchtvaart, Buck, 1999
[3] Schiphol het belang voor de Nederlandse samenleving, ABN-AMRO, 1999
[4] Regio Overig Groot Amsterdam = de coropregio Groot Amsterdam zonder de gemeente Amsterdam

Figuur 1.7 Ontwikkeling BNP Nederland en BRP regio Overig Groot Amsterdam 1980 = 100



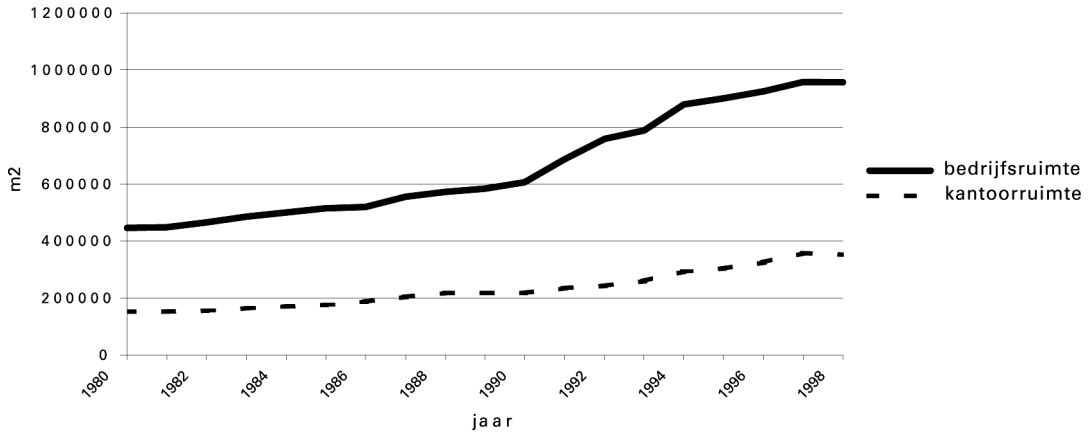
Bron: CBS

De luchthavengerelateerde werkgelegenheid kan worden onderverdeeld in een drietal typen: directe, of te wel platformgebonden werkgelegenheid[1]; indirecte achterwaartsewerkgelegenheid[2] en indirecte voorwaartse werkgelegenheid[3]. De directe werkgelegenheid is tussen 1990 en 1995 met 13% toegenomen tot 43 000 arbeidsplaatsen, de indirecte achterwaartse werkgelegenheid met 17% tot 21 000 arbeidsplaatsen en de indirecte voorwaartse werkgelegenheid met 25% tot 20 000 arbeidsplaatsen.[4]

In de vastgoedontwikkeling op het Schipholterrein kan een onderscheid gemaakt worden tussen de ontwikkeling van bedrijfsruimte en de ontwikkeling van kantoorruimte. Het volume van beiden neemt tussen 1980 en 1998 toe, zoals figuur 4.6 laat zien. Bij de bedrijfsruimte vond de groei met name plaats in de hangar en 2e linie bebouwing, bij de kantoorruimte in de corporate bebouwing en de kantoren in hangars en bedrijfsgebouwen.[5]

[1] Platformgebonden werkgelegenheid = werkgelegenheid dat direct gerelateerd is aan de luchtvaartactiviteiten.
[2] Indirecte achterwaartse werkgelegenheid = werkgelegenheid van de toeleverende sectoren, die leveren aan de bedrijven die zijn gevestigd op het luchthavenareaal.
[3] Indirecte voorwaartse werkgelegenheid = werkgelegenheid van economische activiteiten die gebonden of sterk verbonden zijn aan de luchthaven; de luchthaven is voor deze economische activiteiten (een van) de essentiële locatiefactor(en)
[4] Schiphol. Het belang voor de Nederlandse samenleving, ABN-AMRO, 1999
[5] Positionering van de luchthaven Schiphol in de vastgoedmarkt, A.J. Koomen, 1999

Figuur 1.8 De vastgoedontwikkeling op het Schipholterrein 1980–1998



Bron: Positionering van de luchthaven Schiphol in de vastgoedmarkt, A. J. Koomen, 1999

Vanwege de vestigingsaantrekkelijkheid van Schiphol voor bedrijven, zijn de grondprijzen van bedrijfsterreinen en kantoren in de nabije omgeving van Schiphol aanzienlijk hoger dan in omliggende gebieden, zoals figuur 1.9 en figuur 1.10 laten zien.

Figuur 1.9 De grondprijzen van bedrijventerreinen

Figuur 1.10 De grondprijzen van kantoren

Door toename van directe en indirecte werkgelegenheid op het Schipholterrein[1], van 23 168 werkzame personen in 1980, 35 904 in 1990 tot 51 093 werkzame personen in 1999, neemt de mobiliteit rondom Schiphol toe, boven op de mobiliteit gegenereerd door de toename van de O&D passagiers. Hoewel een toenemend aandeel van de Schipholwerkers met het openbaar vervoer naar het werk komt (14,2% in 1980; 16,8 in 1991 en 22,7% in 1998) is het aantal mensen dat met de auto komt absoluut gezien bijna verdubbeld tussen 1980 en 1991 (van 14 364 tot 27 541) en verder toegenomen tot 33 763 in1998.

1.2.2. Milieueffecten

De groei van de luchthaven kent naast de economische effecten eveneens milieu effecten. Voor de milieu effecten geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit en geur zijn in de PKB Schiphol en Omgeving normen vastgesteld, waarbinnen de groei van de luchthaven moet plaatsvinden. Momenteel wordt er gewerkt aan een nieuw normenstelsel dat gelijkwaardig is aan de huidige normen.

Sinds enige jaren wordt er aan de gevolgen van vliegverkeer voor de gezondheid aandacht besteedt. Er zijn geen normen voor gezondheid vastgesteld in de pkb Schiphol en Omgeving. De belangrijkste gezondheidsproblemen die samenhangen met de geluidsbelasting door Schiphol zijn hinder en slaapverstoring

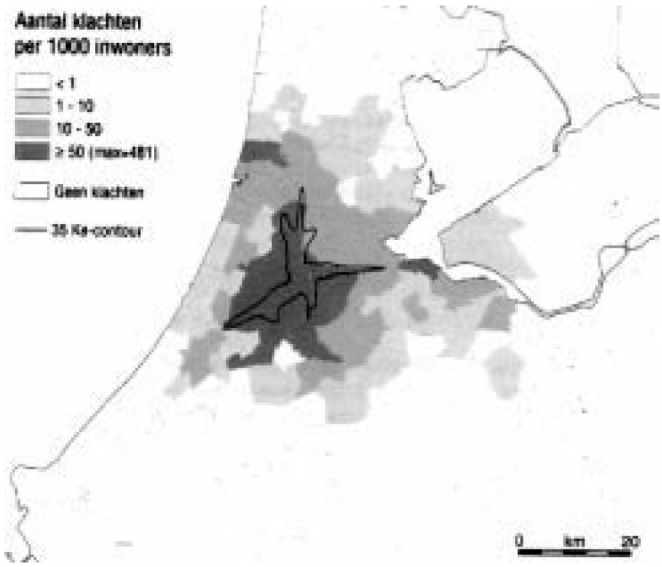
Geluid
Vanaf 1967 wordt geluidsoverlast weergegeven in Kosteneenheden.[1] Bij deze eenheden gaat het om het percentage van de bevolking dat in verschillende omstandigheden hinder ondervindt van een bepaalde hoeveelheid lawaai. De Kosten- eenheden zijn gebaseerd op enquêtes die door de Commissie Kosten in 1962 onder 1000 mensen rond Schiphol gehouden zijn.[2] In 1974 werd er een zonering aangebracht, uitgedrukt in Kosteneenheden. Hiermee werd geluidoverlast een daadwerkelijk planologische factor, aangezien de geluidsbelasting binnen deze zone een vastgestelde grenswaarde niet mocht overtreffen.[3]

Geluidsoverlast wordt sinds de PASO uitgedrukt in het aantal huizen binnen de 35 Kecontour. De 35 Ke- contour is het gebied waarbinnen geen nieuwe woningbouw mag plaatsvinden.[4] In de PKB Schiphol en Omgeving werd bepaald dat het aantal woningen ≥ 35 Ke tot het in gebruikneming van het vijfbanenstelsel in 2003 niet meer mag zijn dan 15 100 en vanaf het in gebruikneming van het vijfbanenstelsel niet meer dan 10 000 woningen. Bij deze bepaling is het Adecs woningbestand van 1990 gebruikt. Dit woningbestand is echter niet compleet, omdat er enerzijds hele woonwijken in ontbreken en anderzijds omdat er sindsdien is bijgebouwd.

Het aantal woningen (geteld volgens het Adecs woningbestand uit 1990) binnen de 35 Ke zone is tussen 1983 en 1998 afgenomen van 19 100 naar 10 199.[5] De meerderheid van de mensen die hinder ondervindt woont echter in het gebied buiten de 35 Ke zone (figuur 1.11).

[1] Mer ruimtelijke kwaliteit, PMMS, 1993.
[2] even voorstellen; ik ben Lden.
[3] Mer ruimtelijke kwaliteit, PMMS, 1993.
[4] gebruiksplan 1997
[5] De geluidsbelasting rond Schiphol in 1983/1998, NLR

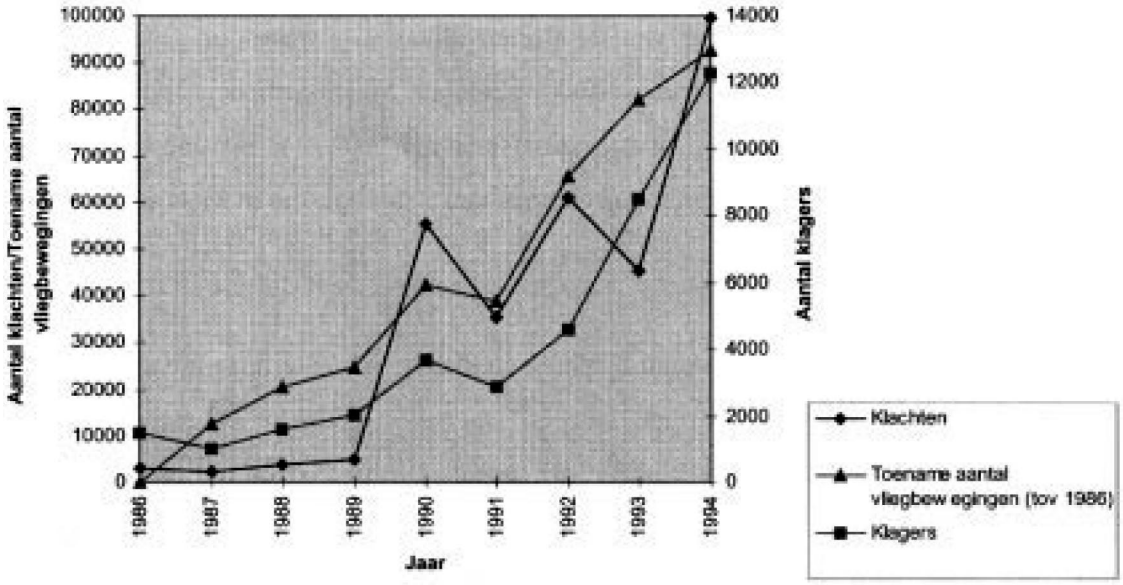
Figuur 1.11 Klachten over vliegtuiggeluid rond Schiphol in 1995 gedurende de dag (07.00–24.00)



Bron: milieubalans 1996

Het aantal geluidsklachten is niet afgenomen en neemt parallel toe met de toename van het vliegverkeer, zoals figuur 1.12 laat zien.[1]

Figuur 1.12 Totaal aantal klachten, klagers en toename van het aantal vliegbewegingen per jaar vanaf 1986



Bron: RIVM, Klachten over vliegtuiglawaai in kaart, maart 1996

[1] Klachten over vliegtuiglawaai in kaart, RIVM, 1996

Veiligheid
Om de mate van externe veiligheid weer te kunnen geven, zijn in het Integraal Milieueffectrapport Schiphol en omgeving (1993) twee maten gedefinieerd: het individueel risico en het groepsrisico. Het individueel risico (IR) is de kans dat een persoon die permanent op een bepaalde locatie verblijft, overlijdt aan de gevolgen van een vliegtuigongeval. Het IR wordt weergegeven met behulp van een drietal contouren: de 10^{-5} contour, de 10^{-6} contour en de 10^{-7} contour. Het groepsrisico (GR) is de kans per jaar dat een groep van meer dan een bepaald aantal personen tegelijkertijd overlijdt aan de gevolgen van een vliegtuigongeval. Het GR wordt gepresenteerd in een zogenaamde FN- curve, waarbij elk punt op de curve aangeeft wat de kans (F) is op een bepaald aantal dodelijke slachtoffers (N).

Ten aanzien van externe veiligheid geldt de norm dat de veiligheid vanaf het in gebruik nemen van de vijfde baan in 2003 niet mag afnemen ten opzichte van 1990. De indicator die hierbij gebruikt wordt is het aantal inwoners binnen de 10^{-5} en de 10^{-6} contouren. Wanneer de IR-contouren op basis van het NLR model uit 1993 worden getrokken, woonden er in 1990 binnen deze contouren 212 respectievelijk 9 302 mensen. In de 5* 10^{-5} contour mogen op termijn geen woningen staan.

Aangezien er pas vanaf 1993 met de IR- contouren gewerkt wordt (op basis van het woningbestand van 1990), zijn er geen gegevens bekend van het aantal inwoners binnen de contouren voor 1990. In 1997 is het aantal inwoners binnen de 10^{-5} en 10^{-6} 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.[1] In de kabinetsbeslissing van 17 december jongsleden is er een nieuw rekenmodel geïntroduceerd, waardoor het aantal inwoners binnen de IR-contouren is afgenomen.

Luchtkwaliteit
Bij de bepaling van de luchtkwaliteit worden de emissies van koolstofdioxiden (CO_2) koolmonoxide (CO), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS), zwaveldioxide (SO_2) en zwarte rook in beschouwing genomen in een gebied van 10 km rond de luchthaven. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de luchtverontreiniging veroorzaakt door het vliegverkeer, maar tevens naar de luchtverontreiniging veroorzaakt door wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming.

In de PKB Schiphol en Omgeving is besloten dat de luchtkwaliteit vanaf het in gebruik nemen van de vijfde baan in 2003 niet mag verslechteren ten opzichte van 1990 (tabel 1.1).

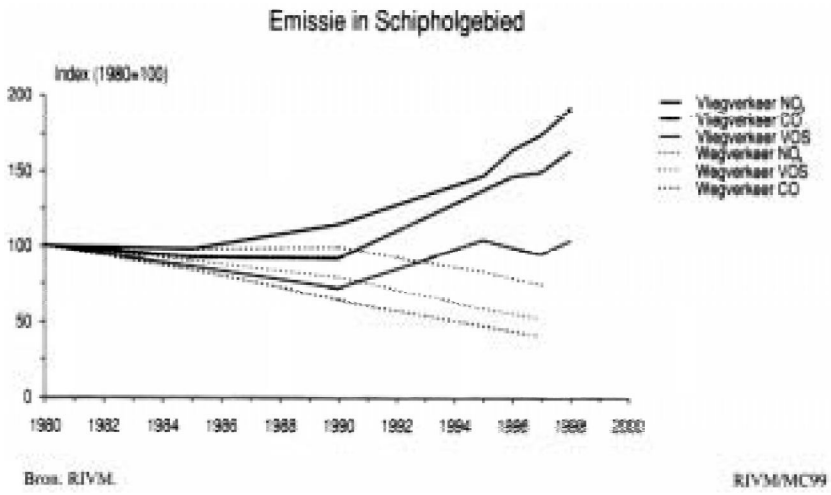
[1] Milieubalans 1998, RIVM

Tabel 1.1 uitstoot (in tonnen) in het gebied van 10 km rond Schiphol

Stof	Uitstoot
CO_2	644 000
CO	8 224
NO_x	6 446
VOS	1 662
SO_2	283
Zwarte rook	246

De totale luchtverontreiniging in de omgeving van Schiphol is sinds 1990 niet toegenomen. Dit is met name te danken aan dalende emissies van het wegverkeer. Per vliegtuig dalen de emissies eveneens, maar door de sterke groei van de luchthaven is de luchtverontreiniging veroorzaakt door het luchtverkeer zowel absoluut als relatief toegenomen. Figuur 1.13 laat de emissie voor de stoffen NO_x, CO en VOS van het vliegverkeer en van het wegverkeer zien, geïndexeerd naar het jaar 1980.

Figuur 1.13 Luchtkwaliteit rondom Schiphol, 1980–1998



Geur
De geuroverlast door vliegverkeer wordt vrijwel alleen veroorzaakt door vluchtige organische stoffen (VOS), met name onvolledig verbrande kerosine. Bij de bepaling van geuroverlast wordt gekeken naar het aantal mensen dat blootgesteld wordt aan meer dan 1 geureenheid per m^3 gedurende meer dan 2% van de tijd (98 percentiel 1Ge per m^3) en gedurende meer dan 0,5% van de tijd (99,5 percentiel 1Ge per m^3).

In de PKB Schiphol en Omgeving werd bepaald dat het aantal inwoners binnen de 98 percentiel 1Ge per m^3 en binnen 99,5 percentiel 1Ge per m^3 na het in gebruik nemen van de vijfde baan in 2003 niet mocht toenemen vergelijken met 1990. In 1990 woonden er binnen deze waarden 84 400 respectievelijk 480 500 inwoners (PKB Schiphol en Omgeving, 1995).

Het leek er aanvankelijk op dat de stand still voor geurhinder gehaald zou worden en dat het aantal inwoners binnen de 98 percentiel 1Ge per m^3 en 99,5 percentiel 1Ge per m^3 in 2003 zou gaan afnemen. In de TNLI discussie werd echter duidelijk dat aan de stand still eis ten opzichte van

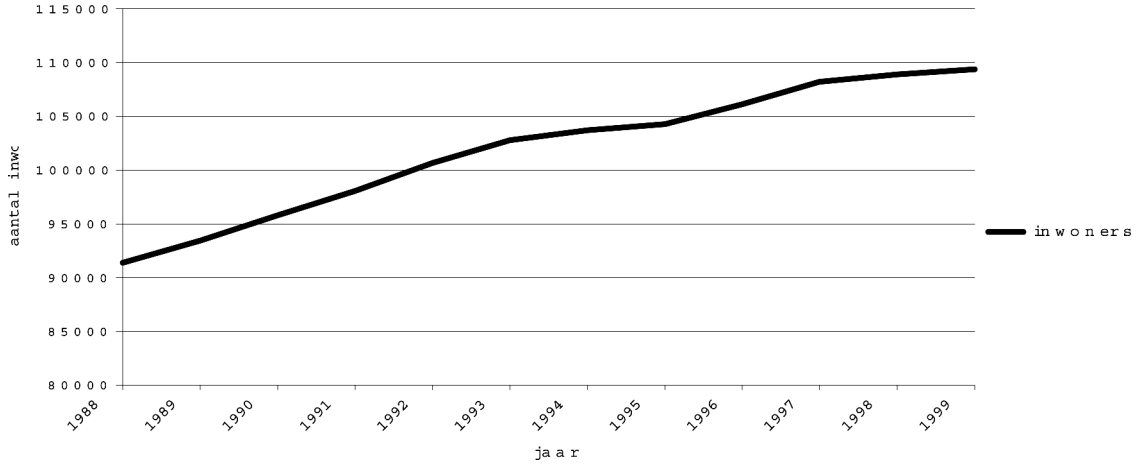
1990 niet voldaan zou kunnen worden. In het kabinetsbesluit van december 1999 is de geurnorm komen te vervallen. Het nieuwe geurbeleid heeft als basis dat nieuwe geurhinder voorkomen dient te worden en dat bestaande geurhinder tot aanvaardbare proporties teruggebracht dient te worden.

1.3. Ruimtelijke ontwikkeling

De ontwikkeling van Schiphol is tot stand gekomen in een gebied dat vrijwel alleen gebruikt werd voor de landbouw. Inmiddels is de regio in de afgelopen decennia verstedelijkt. Deze verstedelijking werd met name in gang gezet door het groeistedenbeleid uit de jaren zeventig. In 1981 werd Hoofddorp aangewezen tot groeikern, waardoor deze stad verder uitgroeide. Naast de beleidsmatige keuze om Hoofddorp te laten groeien, werd de groei van Hoofddorp mede bepaald door de nabijheid van Schiphol. Door de werkgelegenheid die hier gegenereerd werd, groeide de woningbehoefte.[1]

De milieuzones rondom Schiphol zijn bepalend voor de ruimtelijke ontwikkeling van de regio, met name vanwege de beperkingen en uitsluiting van woningbouw. Als een gevolg hiervan wordt gemeente Haarlemmermeer verdeeld in een dynamische zone in het oosten en noorden en een rustzone in het westen.[2] De gemeente Haarlemmermeer als geheel kent een forse bevolkingstoename in de afgelopen twintig jaar.

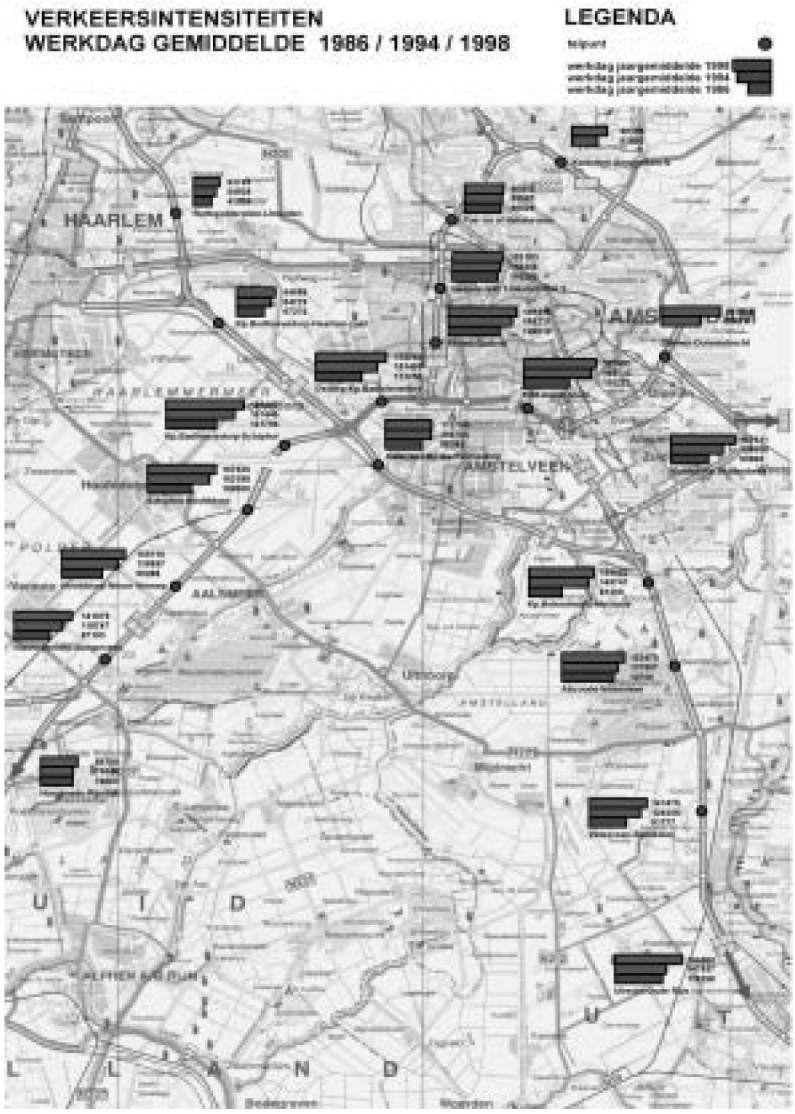
Figuur 1.14 Het aantal inwoners in de gemeente Haarlemmermeer 1988–1999



De twee belangrijkste hoofdwegen die Schiphol ontsluiten zijn de A9 en de A4. Deze twee wegen raken steeds voller door zowel het bestemmingsverkeer van Schiphol als door extern verkeer. Tussen 1986 en 1998 is het aantal bewegingen op een werkdag op de A4 tussen Knooppunt Badhoeverdorp en Schiphol met 55,6% toegenomen tot 189 497 bewegingen. Tussen Schiphol en Hoofddorp was de toename 53.7% tot 167 535 bewegingen. Op de A9 is tussen Aalsmeer en knooppunt Badhoeverdorp gedurende deze periode de intensiteit toegenomen met 20.7% tot 118 786 bewegingen.[3] Figuur 1.13 laat verkeersintensiteit in de omgeving van Schiphol in 1980, 1990 en 1998 zien.

[1] Mer Ruimtelijke kwaliteit, PMMS, 1993.
[2] Partiële herziening Streekplan ANZKG, Haarlemmermeer/Schiphol
[3] Congestiekansen op hoofdwegennet, Schiphol Group

Figuur 1.15



De toenemende mobiliteit in de regio wordt versterkt door het feit dat er een gemiddelde toename is van de woon-werk afstand. Zo woonde in 1988 68.7% van de mensen die op het Schipholterrein werkten binnen een afstand van 25 kilometer van hun werk, in 1998 was dit gedaald naar 45.5%.

In een rapport van Technopolis[1] wordt geconcludeerd dat de bereikbaarheid van Schiphol (zowel per openbaar vervoer als per auto) is verslechterd, waardoor bedrijven die niet aan de Randstad verbonden zijn, besluiten zich elders te vestigen (bijvoorbeeld in Zaventem, Heathrow en Düsseldorf).

[1] Mainports: schakels tussen Nederlandse clusters en internationale netwerken, technopolis in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, januari 2000.

2. SCHIPHOL IN HET (RUIMTELIJK) BELEID

«De mainportfunctie van Schiphol zal worden versterkt binnen de condities die bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving, zoals beschreven in Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving»

In de evaluatie van de Werkgroep Vijfde Nota staat de Vierde Nota Extra (VINEX) centraal. Bovenstaande beleidsuitspraak is opgenomen in de Planologische Kernbeslissing Vierde Nota Extra deel 3; Kabinetsstandpunt. In deze evaluatie worden vragen gesteld als:
- wat was de betekenis van deze beleidsuitspraak voor de ruimtelijke ontwikkeling van de luchthaven en de regio?
- hoe en in welke context werd dit nationale ruimtelijk beleid geformuleerd
- wat waren daarbij de inzichten over de feitelijke c.q. te verwachten ontwikkeling van Schiphol en de Schipholregio
- wat was de ambitie om via de ruimtelijke ordening «grip» te krijgen op de ontwikkeling va Schiphol en de Schipholregio?

Om de inhoud van de VINEX-uitspraken te kunnen duiden wordt in dit hoofdstuk vooral naar de relevante voorgeschiedenis van de VINEX gekeken. Daarvoor moet worden teruggegrepen op de voorganger van de Vierde Nota Extra, de Vierde Nota, en op de voorbereidende studies daarvoor, aangezien het begrip «mainport» in de Vierde Nota Extra zelf niet wordt gedefinieerd of uitgewerkt. Vervolgens komt de periode rond de totstandkoming van de VINEX zelf aan de orde en wordt besloten met de Actualisering van de VINEX.

Het overzicht schetst een beeld van de context waarin beleidsbeslissingen ten aanzien van het Schipholcomplex zijn genomen. Ook geeft het een beeld van de samenhang (of het ontbreken daarvan) in de beleidsbeslissingen van overheid en bedrijfsleven en de bijbehorende advisering rond het Schipholcomplex.

Leidraad voor deze analyse is tabel 1 waarin in chronologische volgorde een selectie is gegeven van voor deze evaluatie relevante beleidsnota's en adviesstukken in de periode 1985–2000.
Na een korte karakterisering van het sociaal-economische decor (paragraaf 2.1) geeft paragraaf 2.2 aan hoe van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) naar het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) is gegaan en hoe zich daarbij de ruimtelijke lijn van Notitie Ruimtelijke Perspectieven (NRP) naar Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (VINO) ontwikkelde (1985–1988). In de geheimtaal van de nota-afkortingen: van SBL naar PASO, van NRP naar VINO.
Paragraaf 2.3 toont de weg van PASO naar PKB en van VINO naar VINEX (1989–1993) en van de VINAC (1996–1997). Het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) mondde uit in de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (PKB), de Vierde Nota (VINO) werd gewijzigd in de Vierde Nota Extra (VINEX) en gevolgd door een Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINAC).
Aangezien in deze evaluatie de *VINEX* centraal staat wordt de schets bij deze actualisering van de VINEX afgesloten.

2.1. Het decor: sociaal-economisch Nederland

Beleid wordt geformuleerd tegen de achtergrond van de sociaal-economische, maatschappelijke actualiteit; in een situatie van hoogconjunctuur worden andere keuzes gemaakt, prioriteiten gesteld en toekomstverwachtingen geuit dan in een situatie van economische malaise. Voor een goed begrip van de betekenis en strekking van de te behandelen nota's en adviezen en de daarover gevoerde discussies, moeten deze dan ook steeds worden geplaatst in de context van de tijd waarin ze totstandkwamen.

De 50-er en 60-er jaren kenden een economische (wereld)groei die ver uitging boven voorgaande groeiperiodes.
Met de eerste Oliecrisis (1973) werd een periode ingeluid van diepgaande recessie (Den Uyl: «Die tijd komt nooit meer terug»[1]).
Vanaf het begin van de jaren '80 werden de eerste tekenen van een conjunctureel herstel zichtbaar. Onder meer in het ruimtelijk beleid werden echter ook in de eerste helft van de 80-er jaren de discussies over «planning for decline» nog op ruime schaal gevoerd.
De jaren '90 tenslotte stonden in het teken van voortgezet herstel en economische bloei.

2.2. Van SBL naar PASO, van NRP naar VINO

In 1979 zag het eerste deel van het *Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen* (SBL) het licht. Het was één van de vele structuurschema's die verschenen als uitwerking van de benadering die bij het opstellen van de Derde Nota was gekozen: «integrale» beleidsnota's voor het stedelijk gebied en het landelijk gebied waarin de facetmatige benadering van de ruimtelijke ordening naar voren kwam en meer sectorgerichte nota's in de vorm van structuurschema's. Met de structuurschema's werd tegen de achtergrond van de integrale nota's de expliciete koppeling tussen sectorbeleid en ruimtelijk beleid gelegd.

Voorafgaand aan de publicatie van het SBL was er in de jaren '60 en begin jaren '70 op verschillende manieren gediscussieerd over de ontwikkelingsmogelijkheden van Schiphol. De wenselijkheid van een Vijfde baan (Schiphol 1968) en/of het realiseren van een Tweede Nationale Luchthaven waren daarbij al aan de orde geweest. Maar de 1e Oliecrisis bracht met zich mee dat de prognoses voor de ontwikkeling van het vliegverkeer fors naar beneden werden bijgesteld, en in deel 1 van de SBL bleef alleen Schiphol nog als locatie over. Groei kon plaatsvinden door draaien van vierde baan en de geluidsproductie vliegtuigen moest worden beteugeld «voor zover economisch verantwoord». De optie van een Tweede Nationale Luchthaven in de Markerwaard werd opengehouden in de vorm van een voorzichtige reservering voor de periode na het jaar 2000.

Rond de tijd van publicatie van het eerste deel van de SBL werd de Amerikaanse luchtvaartmarkt op een verregaande manier geliberaliseerd. Aanvankelijk bood dit de ruimte voor de ontwikkeling van een groot aantal luchtvaartmaatschappijen, maar al snel ontwikkelde zich het «hub-and-spoke»systeem[2]. Het aantal maatschappijen verminderde hierdoor sterk, maar het aantal vliegbewegingen nam fors toe. Deze aanpak werd medio jaren '80 ook in Europa overgenomen. Vooral luchthavens die nog capaciteit vrij hadden (zoals Schiphol) gingen actief nieuwe lijndiensten en luchtvaartmaatschappijen binnen halen om de hub-boot niet te missen[3].

[1] J. Den Uyl over de jaren voorafgaand aan 1973 in «Inzicht en uitzicht». Opstellen over economische politiek (1977)
[2] *Hub* betekent letterlijk wielnaaf. De centrale *hub* wordt door zoveel mogelijk vluchten bediend, waarna de toestellen langs de spaken van het wiel (*spokes*) weer uitwaaieren naar andere bestemmingen.
[3] Voor dit hoofdstuk is onder meer gebruik gemaakt van de publicatie «Op de drempel van de lucht. Tachtig jaar Schiphol» van A. M. C. M. Bouwens en M. L. J. Dierikx, SDU, Den Haag, 1997

Belangrijk in die tijd was de invoering van het «blokkensysteem»; dit leidde eveneens tot een grote groei in het gebruik van Schiphol.

Het begin van de jaren '80 zag derhalve enerzijds een nieuwe ontwikkeling in de organisatie van de luchtvaart (met te verwachten groei-effecten), maar zag anderzijds nog een economische situatie waarvan het onduidelijk was of de eerste tekenen van herstel ook structureel zouden zijn. In *De Nederlandse economie op langere termijn* (Drie scenario's voor de periode 1985–2010) van het Centraal Planbureau (CPB) vormde dit het uitgangspunt voor de verkenning: «Thans kan worden geconstateerd dat de uitgangssituatie door grote onevenwichtigheden wordt gekenmerkt, zowel nationaal als ook internationaal. De vraag rijst of en zo ja, hoe deze onevenwichtigheden op langere termijn kunnen worden overwonnen en ook, hoe zij de ontwikkeling op langere termijn beïnvloeden.» Dit bracht het CPB tot drie scenario's, waarbij de bandbreedte van de verwachte economische groei 2–3% bedroeg. Deze scenario's werden op tal van beleidsterreinen de uitgangspunten in de tweede helft van de jaren '80 en toonden ondanks de genoemde onzekerheden toch een zeker optimisme over de economische ontwikkeling.

In die periode verscheen de *Herbezinningsnota* van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W, mei 1985). In die nota werd het voornemen voor de geluidsreducerende maatregelen ten aanzien van de vierde baan herroepen en werd aangegeven dat het herziene beleidsvoornemen opnieuw in procedure werd gebracht. De ingrepen werden te duur geacht én nieuwe prognoses toonden volgens V&W dat het aantal vliegbewegingen in 2000 ongeveer 25% lager zou zijn dan was aangenomen in het SBL. Daarbij was er de verwachting dat stillere vliegtuigen de hinder verder zouden reduceren en dat ingrijpende maatregelen daarom niet meer nodig waren. «De RARO (Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, red.) kreeg amper 5 maanden de tijd voor advies en diende zich te beperken tot vraag of er voldoende aanleiding was om op de keuze voor een gedraaide baan terug te komen»[1]. In meerderheid zag de raad er *geen* steekhoudende argumenten voor de wijzigingen en zij gaf aan dat ondanks de vlootvernieuwing de hinder voor Zwanenburg en Halfweg op langere termijn onaanvaardbaar zou toenemen. Daarom adviseerde de raad om bij het handhaven van de bestaande configuratie minimaal tot verscherping van compenserende maatregelen over te gaan.

In oktober 1987 werd de herziene *PKB SBL* aan de Kamer gezonden; er werden meer maatregelen aan woningen aangekondigd, maar de draaiing van de Vierde Baan was uit beeld. Wel kreeg Schiphol toestemming de afhandelingcapaciteit te laten groeien tot horend bij maximale capaciteit van banenstelsel: 300 000 vliegbewegingen in het jaar 2000.

In diezelfde periode vond op het Ministerie van VRO(M) een herbezinning plaats op het planstelsel, op de rol van de nationale ruimtelijke ordening én op de eigen positie van de RijksPlanologische Dienst (RPD). In 1981 werd het systeem van structuurschetsen en structuurschema's onder meer fors bekritiseerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Commissie Vonhoff. In de daarop volgende interne discussie[2] werd geconstateerd dat de belangrijkste problemen van het ruimtelijk ordeningsstelsel waren: het geringe probleemoplossend vermogen, het ontbreken van een ruimtelijke visie, het geringe democratisch gehalte en de vervaging van verantwoordelijkheden van overheid en burger. Vervolgens werd er lang gedachte en geschreven over de inhoudelijke conceptvorming en de herverkaveling van schetsen en

[1] Op de drempel van de lucht, p. 376.
[2] scriptie over totstandkoming NRP, ongedateerd

schema's. In de eerste helft van 1985 werden enkele belangrijke stappen voor de voortgang van het traject gezet. Op 15 april 1985 stemde minister Winsemius in met de opstelling van tot één (vierde) nota voor de ruimtelijke ordening, vergezeld van één nota voor de hoofdinfrastructuur en een herziening van de Nota Landelijke gebieden. Tegelijkertijd werd met ambtelijke ondersteuning de motie Van Noord/Te Veldhuis voorbereid en ingediend (22 april 1985). De motie werd in juni 1985 door de Kamer aangenomen en het nodigt de regering uit binnen 4 jaar:

– aan te geven hoe rekening kan worden gehouden met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen
– de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke gebieden samen te voegen, bijv. in de vorm van een vierde nota r.o.
– inzicht te geven in de vereenvoudiging van het stelsel.

Ter voorbereiding op de vierde nota werd vervolgens langs twee lijnen de inhoudelijke discussie voorbereid. De inzet was daarbij dat nationale investeringen voor de toekomst van Nederland weer terug op de agenda moesten komen. De diepgaande bezuinigingsoperaties van de achterliggende periode hadden tot een grote terugval in het investeringsniveau in infrastructuur en gebouwde omgeving geleid en de RPD wilde de noodzaak van een «sprong vooruit» overbrengen.
Als start van de genoemde nota over de nationale infrastructuur werd in maart 1986 het rapport *Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur (RUVEIN)* gepubliceerd. In het voorwoord wordt het studierapport geplaatst in het kader van de voorbereiding van de herziening van het Structuurschema Verkeer en Vervoer en de Vierde nota over de ruimtelijke ordening.

Met het *RUVEIN*-rapport doet het begrip **mainport** zijn intrede.
De nota doet dat nog niet voor het passagiersvervoer op Schiphol. Daarover schrijft RUVEIN: «Als gevolg van de vergroting van de vliegtuigen en protectionistische maatregelen zijn de vervoersstromen meer en meer geconcentreerd op enkele grote luchthavens. Deze luchthavens, waarvan Schiphol er een is, worden ook wel aangeduid als *gateways*. Hiermee wordt aangegeven dat de doorvoerfunctie op deze luchthavens zeer belangrijk is, Zo is op Schiphol bijna 33% van de passagiers transferpassagier.»[1] Dat transfervervoer wordt voor Schiphol van groot belang geacht vanwege het beperkte eigen achterland. RUVEIN benadrukt daarbij wel ook het belang van goede achterlandverbindingen, bijv. in de vorm van een Hoge Snelheids Trein (HST).
Het *mainport*-begrip wordt in de nota geïntroduceerd voor de Rotterdamse haven. Rotterdam wordt als distributiehaven van toenemend belang voor geheel Noordwest-Europa, wat onder meer blijkt uit de zeer sterke toename van de zee-zee doorvoer. RUVEIN constateert dat deze ontwikkeling past in de tendens dat grote ondernemingen over de hele wereld minder havens aandoen (rond-de-wereld diensten met één of twee havens per continent). «Met behulp van kleinere schepen vindt vervolgens distributie over het continent plaats. Voor Rotterdam is de ontwikkeling naar een dergelijke «mainport»-positie voor Noordwest-Europa reeds herkenbaar.»[2] In tegenstelling tot de internationaal gangbare aanduiding van gateway is de term mainport een nieuw woord; het was blijkbaar een term die een goede verwoording was voor de combinatie van haven, belangrijk en groot.
Vervolgens wordt voor de ontwikkelingen in het vrachtvervoer door de lucht deze lijn doorgetrokken en constateert de nota dat evenals bij de zeehavens ook bij de luchthavens sprake is van de opkomst van een «mainport»-ontwikkeling met bijbehorende rond-de-werelddiensten. In

[1] RUVEIN, p. 45.
[2] Ibid, p. 57.

een daarbijbehorende noot wordt aangegeven dat deze informatie afkomstig is uit gesprekken met medewerkers van de Luchthaven Schiphol[1].

Overigens formuleert RUVEIN (een krap jaar na de eerdergenoemde Herbezinningsnota van Verkeer en Waterstaat) aanzienlijke groeiperspectieven voor Schiphol. Schiphol neemt op dat moment de 6e plaats in het Europese passagiersvervoer, maar heeft het voordeel van één luchthaven, één terminal en een geringe capaciteitsbenutting (dus rustiger), aldus RUVEIN. Tevens wordt gemeld dat de NV Luchthaven Schiphol aangeeft dat de capaciteit kan worden vergroot door een vijfde baan en reactivering van de twee banen op Schiphol-Oost. RUVEIN geeft de daarbijbehorende maximumcapaciteiten aan, tot 375 000 vliegbewegingen en 36–40 miljoen passagiers per jaar. In een tabel worden deze getallen geplaatst naast de aanzienlijk lagere cijfers uit het SBL. Commentaar wordt daar verder niet op gegeven.
RUVEIN is een studierapport en biedt naar eigen zeggen de bouwstenen voor een zinvolle discussie over infrastructuur en de rol daarvan bij regionale en nationale ontwikkeling. In de slotbeschouwing wordt vastgesteld dat Schiphol als internationale luchthaven voor Nederland van groot belang is. Gezien de sterkere oriëntatie op de internationale dienstverlening kan worden gesteld dat deze luchthaven voor Nederland onmisbaar is, aldus RUVEIN.

De notitie *Ruimtelijke Perspectieven. Op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening* (NRP, 1986) nam deze ideeën over en verwerkte ze in de toekomstbeelden voor de ontwikkeling van Nederland. De notitie werd gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de RijksPlanologische Dienst (RPD) en niet van de Minister.
De noodzaak om te investeren in de toekomst van Nederland werd onder meer aangezwengeld door voor het eerst in de nationale ruimtelijke ordening de internationale component sterk te benadrukken. Voor de Randstad werden in de NRP drie verschillende beelden uitgewerkt, waarbij voor alle drie versterking van de internationale distributiefunctie uitgangspunt was. Het argument daarvoor was dat gebleken was dat de internationale aantrekkingskracht van Nederland bepaald werd door de gunstige ligging van met name de Randstad t.b.v. de internationale distributie van goederen, mensen en informatie[2]. De functie stond niet ter discussie; de variatie zat in de uitwerking van omvang en locatie van de met deze distributiefunctie samenhangende bedrijvigheid. Sprekend over deze distributiefunctie duidt de nota Rotterdam en Schiphol aan als «mainport» resp. «gateway».
Gechargeerd werden deze beelden door anderen vervolgens opgepakt om er voor te waarschuwen dat Nederland niet het Jutland van Europa mocht worden (uitspraak van de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat, mevr. Smit-Kroes, sept. 1986). Nederland-Distributieland kreeg nadrukkelijk beleidsmatige en maatschappelijke aandacht.
En waar in de NRP de termen «gateway» en «mainport» nog naast elkaar gebruikt worden, verdwijnt in de jaren daarop de gateway van het toneel en worden Rotterdam én Schiphol steevast als «mainport» aangeduid.
Vrijwel tegelijkertijd met de NRP verscheen het rapport van de Commissie van der Zwan *Schiphol naar het jaar 2000* (mei 1986). De Commissie had zich in opdracht van de luchthaven en de KLM gebogen over de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven op langere termijn. Het perspectief was daarbij de Europese economische eenwording, waarin Nederland als distributieland een belangrijke rol zou kunnen spelen. «Om van Schiphol als het ware een «Rotterdam van de lucht» te maken, zal er

[1] Ibid, p. 59. In dit verband kan ook gewezen worden op een passage uit Op de drempel van de lucht: «In 1985 begon een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis van de Nederlandse luchthavenplanning. Een hoofdstuk waarin de economische uitstralingseffecten van een verder uitbouwen van het luchtverkeer scherper tegenover de belangen van het milieu kwamen te staan. In deze dichotomie, en rekening houdend met de snel veranderende constellatie van het luchtvaartbedrijf, ontwierp Schiphol een nieuw strategisch concept: de *mainport.*»(p. 375)
[2] Ruimtelijke Perspectieven, p. 123.

in de komende jaren veel moeten gebeuren», aldus de Commissie, waarbij ze voorts opmerkt dat «voor Schiphol thans een cruciaal moment aanbreekt». De Commissie ziet voor Schiphol groeimogelijkheden die in het jaar 2000 (met een passagiers- en vrachtoverslag van respectievelijk 30 miljoen reizigers en 1 miljoen ton goederen) leiden tot een Europees distributiecentrum van groot gewicht. «Wie zich dit voor ogen stelt, ziet meteen dat het hier om een niet geringe opgave gaat. Om de benodigde capaciteiten te realiseren, dienen ingrijpende infrastructurele voorzieningen te worden getroffen, die onvermijdelijk lange aanlooptijden vergen. Niet alles kan thans al concreet worden ingevuld, maar essentieel is dat *nu al* de voorwaarden worden geschapen om de komende jaren, dat wil zeggen in de nu volgende kabinetsperiode, tot besluitvorming te komen en deze vervolgens met voortvarendheid uit te voeren. Wil Schiphol zijn, in belang toenemende bijdrage aan de Nederlandse economie kunnen leveren, dienen thans structuren te worden gecreëerd, middelen gereserveerd en maatregelen getroffen om zonder zware planologische procedures in de behoeften te kunnen voorzien.» De Commissie adviseert dan ook de gevolgen van een eventueel besluit tot opening van een tweede passagiersareaal nu al te verdisconteren in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen en in het Streekplan.

Rond die tijd formuleerde ook de provincie Noord-Holland haar beleidsstandpunt bedrijfsterreinen rondom Schiphol (april 1986). Daarin wordt de groeiende belangstelling vanaf 1980 voor de economische betekenis van Schiphol aangegeven, evenals de recentere nadruk op de betekenis van Schiphol voor het ontwikkelen van de transito- en distributiefunctie in Nederland. *«Een verdergaande oriëntatie op de transito- en distributiefunctie leidt ertoe dat de luchthaven steeds meer een knooppunt zal worden in een vervoersnetwerk dat zowel vervoer over land, over water als door lucht omvat: het moge duidelijk zijn dat juist op die plaats waar alle vervoersverbindingen bij elkaar komen de infrastructuur volkomen dient te zijn en dat dit gegeven zelfs voorwaarde is voor de voorgenomen versterking van de luchthaven en haar omgeving.».*[1] In de regionale planning wordt de plaats en de positie van Schiphol, vanwege dit nationale belang, beïnvloed.
In het *Streekplan voor het Amsterdam-Noorzeekanaalgebied* (januari 1987) wordt een groei van de activiteiten op en rond de luchthaven verwacht en niet onmogelijk gemaakt. Bij de ontwikkeling van Schiphol tot een luchthaven met een transito- en distributiefunctie is het volgens de provincie noodzakelijk dat de meest direct betrokken partijen gaan samenwerken. Deze samenwerking dient niet alleen betrekking te hebben op de ruimtelijke inrichting van de Schipholzone[2], maar veel meer op de ontwikkeling van een economische zone die voor de regionale en de nationale economie belangrijk is.
De provincie geeft in het streekplan aan een voorstander te blijven van een gedraaide vierde baan ter ontlasting van Zwanenburg, Halfweg en Linden voor ernstige geluidshinder van vliegverkeer. Verder wil het streekplan een gefaseerde ontwikkeling van nieuwe bedrijfsterreinen mogelijk maken.

In haar *Advies ten behoeve van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening* (RARO, november 1986) presenteert de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening beschouwingen naar aanleiding van de NRP. De Raad constateert dat het economisch aspect, vooral in internationaal verband, een zwaar accent krijgt in de NRP. «De versterking van de internationale distributiefunctie van de Randstad is een overheersende doelstelling, die nauwelijks ter discussie wordt gesteld. Hetzelfde geldt voor de vermeende

[1] Beleidsstandpunt bedrijfsterreinen rondom Schiphol, april 1986, p. 6.
[2] De Schipholzone wordt begrensd door de S21, de Hoofdvaart en de Ringvaart.

dreiging van een perifere ligging van ons land»[1]. De groei-uitgangspunten van de NRP brengen de Raad vervolgens tot de opmerking dat dit ook negatieve ruimtelijke consequenties met zich meebrengt die in de NRP slechts marginaal aan de orde komen. Een begrip als selectieve groei lijkt ten onrechte vergeten, aldus de RARO. Naast lof voor de creativiteit en beeldende kant van de NRP stelt de Raad zich terughoudend op ten aanzien van de voorgestelde ontwikkelingsstrategieën en verzoekt ze expliciet een motivering van de noodzaak de internationale distributie-functie te versterken. Ook pleit de Raad voor meer aandacht voor beheer van infrastructuur en minder voor uitbreiding. Op Schiphol zelf gaat de Raad in haar samenvattende advies niet expliciet in.
In de toelichtende teksten vraagt de RARO echter wel om meer aandacht voor de relatie tussen de ruimtelijke ontwikkeling van de regio en die van Schiphol. De raad stelt vast dat de NRP de ontwikkeling van Schiphol ziet als één van de belangrijkste troeven als het gaat om versterking van de distributiefunctie van ons land. Vervolgens vraagt zij zich af welke ruimtelijke effecten er aan een onbelemmerde ontwikkeling van Schiphol zijn verbonden. Daarmee geeft de raad aan dat zij de door NRP ingezette lijn ziet als een opening voor een «onbelemmerde» ontwikkeling.
De Raad verwijst in dat verband naar de gewijzigde SBL die in diezelfde periode in de Kamer zal worden behandeld. Daarin wordt de toekomst van Schiphol opgesloten in een geluidszone, waarin rekening is gehouden met een groei van Schiphol op langere termijn. Die zone zal in de toekomst moeilijk meer uitgebreid kunnen worden vanwege het dichtslibben van de omgeving, stelt de Raad vast. «De prognoses in het rapport «Schiphol naar het jaar 2000» (opgesteld door de Commissie Van der Zwan) zijn echter van dien aard, dat er althans in die kring rekening mee wordt gehouden, dat Schiphol ooit eens de capaciteitsgrenzen bereikt. Wanneer dit het geval zal zijn, is nogal onzeker. De commissie wil in dit kader een discussie over de prognoses voor Schiphol echter uit de weg gaan. «Belangrijker dan die naar het volume is de vraag of Schiphol als onze enige nationale luchthaven in de toekomst zijn positie in de afwikkeling van het internationale luchtverkeer kan handhaven en zo mogelijk nog versterken. De commissie is van oordeel dat bij Schiphol dáár de prioriteit dient te liggen en dat voor deze functievervulling van Schiphol zoveel mogelijk kansen (ook in de zin van ruimte geven voor bedrijfsvestigingen en uitbreiding van het luchthaven) moet worden geboden.»[2] Opgemerkt moet worden dat bij de Raad sprake kon zijn van «voortschrijdend inzicht», doordat zij bij haar advies kon beschikken over rapporten (w.o. die van de Commissie van der Zwan) die ten tijde van het optellen van de NRP nog niet beschikbaar waren.
Uit deze beschouwing blijkt steun voor de ingezette koers, een waarschuwing voor het actualiteitsgehalte van de SBL en een verzoek om bijzondere aandacht voor de regionale ruimtelijke consequenties en ontwikkelingsmogelijkheden.

Ruim een half jaar later laat de RijksPlanologische Commissie een werkdocument over de regio Schiphol het licht zien getiteld *Ruimtelijke ontwikkeling in de regio Schiphol. Een ruimtelijke strategie voor de middellange termijn* (juni 1987). Het rapport constateert een toenemende ruimtelijke dynamiek in de regio Schiphol door de groei van bedrijvigheid op en rond de luchthaven. Die ontwikkeling wordt van vitaal belang geacht voor de Nederlandse economie, maar leidt wel tot knelpunten op het gebied van beschikbaarheid van bedrijfslocaties, de verbindingen over spoor en weg en de woningmarkt. De commissie stelt vervolgens een ruimtelijke strategie voor die is toegespitst op de ontwikkeling van werkgebieden, woongebieden en de verbindende infrastructuur, waarbij

[1] RARO, 1986, p. 19.
[2] RARO, 1986, p. 75.

tevens wordt aangegeven dat de luchthaven niet moet worden ingebouwd om flexibiliteit voor de langere termijn te behouden.

Van de zijde van ontwikkelaars werd in toenemende mate ook aandacht gevraagd voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de directe omgeving van de luchthaven. Chipshol BV was hier één van de meest duidelijke uitingen van; het bedrijfsleven zag de economische kansen die zich rondom Schiphol aan het voordoen waren en zocht mogelijkheden daarop via een gebiedsgerichte ontwikkeling in te spelen.

Die ontwikkelingen en waarschuwingen leken aan de in procedure gebrachte SBL voorbij te gaan. Van verschillende kanten werd gewaarschuwd voor de achterhaalde basis waarop de hernieuwde planologische kernbeslissing Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen was gefundeerd. Dat leidde echter niet tot wezenlijke veranderingen in het beleid zoals dat in de Herbezinningsnota was aangekondigd. In oktober 1987 werd de *herziene PKB SBL* door de Kamer vastgesteld.

In de periode daarna kwamen de opgenomen geluidcontouren regelmatig onder forse kritiek te staan. Zo ging in 1988 de Bewonersgroep Isolatie Zwanenburg naar Raad van State om voor 100 woningen hogere saneringsnormen te eisen. Belangrijk argument daarbij was de groei van het luchtverkeer, die veel hoger was dan bij de zonering in het SBL was voorzien. Toch werden de geluidscontouren als gevolg van die toename niet aangepast. Het belangrijkste argument: het geluidsarmer worden van de vloot heeft een sterker effect op de totale geluidhinder dan de toename van de vloot. De geluidsnorm voor 1990 zou zo op «natuurlijke wijze», door vlootvernieuwing, worden bereikt[1].

In maart 1988 werd vervolgens deel a (beleidsvoornemen) van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (VINO) gepubliceerd. De nota geeft volgens de regering «nieuwe accenten voor het ruimtelijk beleid». Leidend is de oriëntatie op economische groei[2]. Bij het schatten van de ruimtelijke ontwikkelingen in de komende tientallen jaren vormen de eerdergenoemde lange termijnverkenningen (1985–2010) van het CPB het richtpunt.
De nota wordt nadrukkelijk een *selectieve nota* genoemd. De nota richt zich volgens de opstellers alleen op maatschappelijke veranderingen waarvan de ruimtelijke gevolgen zo ingrijpend zijn dat beleidsaanpassingen nodig zijn. Anders dan de voorgaande nota's geeft de nota dan ook geen volledig nieuw en integraal beeld van de gewenste ruimtelijke inrichting van het gehele land, zo wordt aangegeven. Het beleid in de Structuurschetsen en Structuurschema's blijft daarmee van kracht, tenzij in de Vierde Nota anders wordt vermeld.
In de Nota wordt het mainportbeleid overgenomen en bevestigd. De aanduiding «gateway» komt niet meer terug. «In de stedelijke sfeer spitsen de ruimtelijke effecten van de internationalisering zich toe op de functie van Nederland als toegangspoort voor het internationale goederen- en dienstenverkeer, op de toenemende concurrentie tussen Europese steden, en op de eigen kwaliteit van de landsdelen. 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.»[3] In de pkb-tekst wordt als onderdeel van het perspectief Stedenring Centraal-Nederland voor Schiphol een versterkingsstrategie geformuleerd, met als

[1] Op de drempel van de lucht, p. 384.
[2] Vierde Nota over de ruimtelijke ordening. Deel A: Beleidsvoornemen. Maart 1988, p. 6
[3] Vierde Nota over de ruimtelijke ordening. Deel A: Beleidsvoornemen. p. 15

ingrediënten onder meer verbeterde ontsluiting en het «niet onmogelijk maken» van de eventuele aanleg van een vijfde baan.

Wat betreft de relatie met het milieubeleid wordt opgemerkt dat milieubeleid grenzen stelt aan de ruimtelijke ontwikkelingen, hetgeen blijkt uit het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor Schiphol. Voor enkele onderwerpen wordt een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering via ruimtelijk en milieubeleid nodig geacht, gedragen door rijk, provincie, gemeenten en particulieren gezamenlijk. Een dergelijke uitwerking wordt o.m. aangekondigd voor het westelijk deel van de Randstad. In deel a worden daarbij specifiek genoemd de Rijnmond en het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, naar aanleiding van de inspraak wordt die laatste aanduiding vervangen door het «gebied rond Schiphol» (VINO, deel b). Als één van de beleidsuitspraken gericht op uitvoering van het beleid wordt aangegeven dat samenwerking tussen de overheid en het particulier initiatief en tussen de overheden onderling noodzakelijk wordt geacht om tot uitvoering van het in de Nota geschetste beleid te komen. Over de PKB SBL worden geen opmerkingen gemaakt; daarmee wordt deze geacht actueel te blijven.

In het *Advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening* (Deel C van de Vierde Nota, november 1988) verwijst de Raad voor wat betreft de vijfde baan voor Schiphol naar haar adviezen in het kader van het SBL. Verder vindt de Raad de Vierde Nota te terughoudend ten aanzien van aansluiting van Schiphol op het Europese net van hogesnelheidslijnen. Een en ander versterkt het beeld van onevenwichtigheid in de beleidsuitspraken (voor wat betreft selectie en gedetailleerdheid) over projecten in de nota, aldus de Raad.

In de *Regeringsbeslissing over de Vierde Nota ruimtelijke ordening* (deel D, december 1988) constateert de regering dat in een aantal inspraakreacties aandacht is gevraagd voor de milieuproblemen rond Schiphol. Gemeld wordt dat de NV Luchthaven Schiphol te kennen heeft gegeven spoedig capaciteitsproblemen te zullen kennen, zowel in de lucht als op de grond.[1]
In het voor Schiphol geformuleerde beleid wordt een beperkte wijziging aangebracht in de formulering van de passage over aansluiting op het hogesnelheidsnet. Verder meldt de nota: «De regering is verheugd dat in het bestuurlijk overleg over de Vierde Nota is afgesproken een afzonderlijk plan van aanpak te maken voor het verhogen van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol. De zoneringscontouren uit het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen vormen hierbij het uitgangspunt. In het plan van aanpak zal worden bezien hoe de verdere groei van het luchtverkeer op Schiphol binnen deze contouren kan worden opgevangen en welke maatregelen daarvoor nodig zijn.»
Als PKB-uitspraak wordt opgenomen dat de regering, mede ten behoeve vaneen internationaal aantrekkelijk vestigingsklimaat, in overleg zal treden met de betrokken overheden over het opstellen van een plan van aanpak voor de verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol (en in de Rijnmond). Dit plan zal door de betrokken provincies en het rijk gezamenlijk moeten worden opgesteld, gebaseerd op het ruimtelijk en het milieubeleid, aldus de regering[2].

Zo werd het mainport-principe in het nationale ruimtelijk beleid geïntroduceerd en verankerd. De ruimtelijke en milieu-effecten daarvan waren bij de beleidsmakers niet duidelijk. Wel was er de notie dat het vigerende beleidskader (het SBL) onvoldoende op de nieuwe rol van Schiphol was

[1] Vierde Nota deel D: Regeringsbeslissing, p. 136
[2] Vierde Nota, deel D, p. 29.

toegesneden, maar in de Vierde nota-tekst werd vooralsnog het SBL als kader vastgehouden. Duidelijk was dat méér aandacht nodig was voor de mogelijke ruimtelijke en milieueffecten. De verdere uitwerking hiervan werd verwezen naar het spoor van de gebiedsgerichte integratie van ruimtelijk en milieubeleid. Daarmee werd het estafettestokje in de vorm van het PASO (Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving) gegeven aan één organisatievorm waarin het merendeel van de betrokken partijen (rijk, provincies, gemeenten en bedrijfsleven) participeerde.
Specifieke criteria waarop de uitkomsten daarvan getoetst zouden worden, werden verder niet geformuleerd. Het PASO-spoor werd verder leidend en moest een eigen aanpak en inhoud ontwikkelen.

2.3. Van PASO naar PKB, van VINO naar VINEX en VINAC

Op 21 september 1989 verscheen het *Startconvenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving*. Het convenant bevatte de intenties, de werkwijze en de planning van het PASO. In de aanhef werd de expliciete relatie gelegd met de beleidsuitspraken in de Vierde Nota. Daarbij werden twee doelstellingen naast elkaar gezet: de mogelijkheid voor verdere ontwikkeling van de luchthaven enerzijds en de verbetering van het leefmilieu anderzijds. Hoewel niet expliciet benoemd, werd hiermee de «dubbeldoelstelling» opgenomen.
Bij de beschrijving van het doel van het startconvenant werd de verwijzing naar de Vierde Nota verbreed naar beleidsvoornemens van andere deelnemers. «Partijen komen overeen dat het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving in ieder geval omvat een inventarisatie van de huidige en toekomstige ruimtelijke en milieu-ontwikkelingen zoals deze voortvloeien uit huidig en voorgenomen beleid van daartoe verantwoordelijke rijks- en regionale instanties (met inbegrip van het rapport Ruimtelijke ontwikkelingen in de regio Schiphol van de betreffende Werkcommissie van de RPC van juni 1987, het Masterplan van de N.V. Luchthaven Schiphol en het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de ontwikkeling van de Mainport Schiphol), een aantal verkenningen om de kwaliteit van het leefmilieu, uitgaande van de ter beschikking komende scenario's ten aanzien van de groei van het aantal vliegbewegingen op Schiphol, te verbeteren, alsmede een voorstel voor een samenhangend pakket van afspraken en maatregelen, met inbegrip van de tijdplanning van de realisatie van voornoemde afspraken en maatregelen.»[1]
Het convenant werd ondertekend door de VROM, V&W, de provincie Noord-Holland, de luchthaven Schiphol en de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam.
In het convenant werd voor alle duidelijkheid de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken publieke partijen aangegeven: de Minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de coördinatie van de mainportontwikkeling, de Minister van Verkeer en Waterstaat is in samenwerking met de Minister van VROM verantwoordelijk voor het opstellen en handhaven van maatregelen ter beperking van het luchtvaartlawaai, de Minister van VROM is verantwoordelijk voor het nationale ruimtelijk en milieubeleid. De instrumenten van vergunningverlening en bestemmingsplannen lagen bij provincie en gemeenten; in dat kader diende dan ook de afweging van brongerichte maatregelen en planologische beperkingen plaats te vinden, uitmondend in conclusies over de gewenste ruimtelijke inrichting op gemeentelijk niveau. Het rijk gaf aan zich daar alleen via de gebruikelijke advisering van de regionale rijksheren mee te zullen bemoeien.

[1] Startconvenant, artikel 1, lid 3.

De projectorganisatie werd inmiddels conform de VINO-afspraken ambtelijk getrokken door het Ministerie van VROM. Wel was daarbij de fakkel van de ruimtelijke poot (RPD) overgenomen door de milieupoot (DGM)[1]. Eén van de redenen daarvoor was dat daarmee ambtelijke continuïteit werd gegeven ten opzicht van de geluidszoneringen rond Schiphol. Het was een vervolg op de interne discussies van de jaren '70, waarin via vooral de Wet Milieubeheer het milieubeleid instrumenteel steeds sterker met het ruimtelijk beleid vervlochten werd. Dit overigens zeer tegen de wil van de RijksPlanologische Dienst, die hierin een belangrijke inperking van de brede oriëntatie van de ruimtelijke ordening zag.
Dat de ingezette mainport-ontwikkeling belangrijke gevolgen zou hebben voor de luchthaven en de omgeving werd inmiddels breder onderkend. Zo verscheen voorafgaand aan het Startconvenant, in juli 1989, een advies van de Raad van Verkeer en Waterstaat onder de titel *Schiphol als intercontinentale draaischijf*. Schiphol moet groot worden was het leidend motto. De keuzes voor een «hub-nieuwe stijl» zou wel ingrijpende gevolgen hebben voor het luchthavenbeleid, milieubeheer, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, arbeidsmarkt, volkshuisvesting en bestuurlijke organisatie. De grote uitdaging lag daarmee in het op één lijn brengen van de keuzes voor een groot Schiphol met de bestaande beleidsvoornemens op het gebied van ruimte en milieu. Hiertoe zijn, onder handhaving van de keuze voor een groot Schiphol, over en weer offers nodig, aldus de Raad.

Ook bij de luchthaven zelf waren de discussies over de toekomstige ontwikkeling voortgezet. Het rapport van de Commissie van der Zwan had er onder meer in geresulteerd dat de luchthaven besloot tot het opstellen van het eerder genoemde Masterplan voor de ontwikkeling van de luchthaven. Dat *Beleidsvoornemen Masterplan Schiphol 2003* werd in dezelfde maand als het startconvenant gepubliceerd (september 1989). Bij de beschrijving van het doel van het PASO-Startconvenant was het Masterplan in het rijtje van «beleid van verantwoordelijke rijks- en regionale instanties» terechtgekomen. Daarmee had de luchthaven haar huiswerk al vroegtijdig gereed[2].
Daarbij bleef de luchthaven een voorzichtige koers in de presentaties varen. Enerzijds was er de beleidsmatige wind in de rug en stonden de wijzers duidelijk op groei. «Was er in het kader van de PKB over het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen nog sprake van ontwijkend politiek gedrag, met de Vierde Nota leek de luchthaven weer terug op het politieke toneel. Schiphol mocht, nu ook in de woorden van politiek-bestuurlijk Den Haag, uitgroeien tot een *mainport*.»[3]

Maar de gevoeligheden rond de ontwikkeling van de luchthaven bleven groot. Nadrukkelijk werd het Masterplan dan ook voorzien van de aanduiding Beleidsvoornemen en werd het niet gepresenteerd als een blauwdruk, maar als een mogelijke (zij het zeer wenselijke) ontwikkelingsrichting. En in het Masterplan zelf werd ook een milieubeleidsplan aangekondigd.
Inzet van het Masterplan was Schiphol verder te ontwikkelen als een belangrijk knooppunt van intercontinentale en Europese vervoersstromen (mainport) en om daartoe de transferen doorvoerfunctie van Schiphol te versterken. De rol van Schiphol als «gateway» en «Eurohub» moest worden versterkt door verschillende maatregelen, zowel op de luchthaven als in de omgeving. «Voor het Masterplan houdt de mainport- strategie in dat er op de luchthaven steeds sprake zal moeten zijn van voldoende capaciteit om de passagiers- en vrachtstromen te kunnen verwerken.

[1] Het initiatief bleef bij het Ministerie van VROM, maar daar werd het Directoraat Milieubeheer mede belast met de organisatie van het Plan van Aanpak, waardoor de enigszins vreemde situatie ontstond dat het directoraat voor zowel de organisatie van het project als de milieu-aspecten verantwoordelijk was. Op de drempel van de lucht, p. 387
[2] «De luchthaven, inmiddels – en dat kon geen toeval heten – onder de scepter van ex-secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat, R. den Besten, slaagde er in haar Beleidsvoornemen Masterplan 2003 in PASO onder te brengen. Het bestuurlijk draagvlak van Schiphols strategie werd daardoor aanmerkelijk versterkt.» Ibid, p. 387
[3] Op de drempel van de lucht, p. 380.

Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan herinrichting en intensivering van de overslagfuncties in het bestaande areaal. Uitbreiding van het luchthavenareaal wordt eerst op termijn noodzakelijk geacht.»[1]

Het Masterplan gaf het bij de ondernemingsstrategie passende beeld van de in de komende 15 jaar te realiseren luchthavenuitrusting en «inrichting. Een concreet, en detail uitgewerkt ruimtelijk plan had de luchthaven op dat moment nog niet voorhanden. Een jaar na het verschijnen van het Masterplan werden de Schipholbezoekers via billboards op de hoogte gesteld van het uiteindelijke doel van alle bouwactiviteiten om zich heen (zie de afbeelding «Schiphol ..... een schets van de toekomst» in het kleurenkatern).
De contouren waren zichtbaar, maar de uitwerking moest nog plaatsvinden. Het Masterplan zelf gaf daarvoor een «Vlekkenplan 2003», dat zich beperkte tot het gebied van de luchthaven zelf. De vlekken werden gebaseerd op een marktvraag in 2003 van maximaal 34 miljoen passagiers en 2,0 miljoen ton vracht. Ook werd nagegaan in welke richting de vlekken konden worden uitgebreid om een uitgroei naar 40 à 45 miljoen passagiers mogelijk te maken. Over een eventuele vijfde baan werd genoteerd: «De gedachte om te gelegener tijd, na de planperiode van dit Masterplan, een vijfde baan aan te leggen was oorspronkelijk (eind jaren '60) ingegeven door capaciteitsoverwegingen, welke, afhankelijk van hoeveel capaciteit een 4-banenstelsel na 2000 nog biedt, wellicht en op ene veel later tijdstip dan destijds werd aangenomen, nog steeds gelden. Met het groeien van het geluidhinderprobleem werd echter duidelijk dat een vijf-banenstelsel, mits geluidpreferentieel gebruikt, mogelijkheden biedt om al op korte termijn de geluidhinder in een aantal thans belaste woongebieden te verminderen».

In een apart hoofdstuk wordt in het Masterplan aandacht besteed aan de omgevingseffecten: economie, milieu, planologie, arbeidsmarkt en woningmarkt. In haar beschouwing over de planologische effecten zet de luchthaven het rijksbeleid (Vierde Nota), provinciaal beleid (ontwerpstructuurvisie Noord-Holland 2015 en streekplan) en gemeentelijk beleid (bestemmingsplan) op een rij en laat die opsomming uitmonden in een pleidooi voor vergroting van de Schipholzone. Daarmee kan Schiphol ook op langere termijn van voldoende «ademruimte» worden voorzien. Dat geldt zowel voor het luchthavenareaal zèlf, als voor de planologische bufferzone en de geluidhinderzone die rond de luchthaven in acht genomen moet worden.

De directe omgeving ageerde fel tegen de plannen. In het Haarlems Dagblad werd in het najaar een enquête gepubliceerd, waaruit bleek dat 60% van de ondervraagden (vooral Zwanenburg en Hoofddorp) vond dat milieu voorrang moest hebben, zelfs als dat ten koste zou gaan van banen. De stellingname van de geïnstitutionaliseerde milieubeweging was destijds genuanceerder: het mainportbelang werd wel gezien (de Stichting Natuur en Milieu was aanvankelijk niet tegen de gedachte van een mainport omdat werk en economie ook belangrijk waren, maar vond dat het milieu-aspect wel meer aandacht moest krijgen).[2]

De Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling (ARS) reageerde in maart 1990 op het Masterplan. Het Masterplan liet voor de Raad nog teveel in het midden en de ARS beval de gemeente Amsterdam dan ook aan er bij Schiphol voor te pleiten in het Plan van Aanpak meer duidelijkheid te scheppen over de kritische omvang van de luchthaven, over welke functies werkelijk essentieel zijn voor de mainportfunctie en wat de

[1] Masterplan Schiphol 2003, p. 5
[2] Op de drempel van de lucht, p.386.

consequenties van de economische groei zijn op het gebied van milieu en ruimtegebruik. Het economische belang van de luchthaven voor Amsterdam werd daarbij onderschreven en de Raad accepteerde daarmee dat, voor het handhaven van de «economische motorfunctie», uitbreiding van de activiteiten op Schiphol noodzakelijk is. Overigens was de Raad daar niet unaniem in. Een «betekenende minderheid» van de ARS-leden laat in dit advies aantekenen dat nog teveel zaken onduidelijk zijn om een dergelijk standpunt nu al te kunnen onderschrijven.
Terzijde wordt over de geluidscontouren opgemerkt dat er stemmen opgaan om de normen te versoepelen of om maar een geheel nieuwe norm te hanteren. De ARS beveelt de gemeente Amsterdam daarom aan te pleiten voor snelle duidelijkheid over de te hanteren normen.

Ruim 10 jaar na dato kan overigens worden vastgesteld dat de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van het luchtvaartterrein redelijk spoort met de ideeën van het Masterplan.

In de tezelfdertijd gepubliceerde *Ontwerp-Structuurvisie Noord-Holland 2015 (*sept. 1989) geeft de provincie aan dat het SBL al achterhaald is: *«We moeten nu echter constateren dat het SBL geen relatie meer heeft met de werkelijkheid gezien de snelle toename van het aantal vliegbewegingen, het tweezijdig baangebruik, het operationaliseren van tot nu toe niet gebruikte banen en de naar de nachtperiode verschuivende vertrek- en aankomsttijden. De introductie van de geluidarmere vliegtuigen doet daar niet aan af.»*

Wat betreft de mainportontwikkeling van Schiphol acht de provincie een diepgaande bezinning en een totale maatschappelijke afweging van belang. Dit omdat het een complex vraagstuk betreft en vooral omdat de gevolgen voor de milieukwaliteit in de nabijgelegen stedelijke gebieden groot zijn.
In december 1990 werd de structuurvisie Noord-Holland 2015 goedgekeurd, met als uitgangspunt een evenwichtige ontwikkeling tussen de economische functies enerzijds en verbetering van het leefklimaat en het behoud van kwalitatief hoogwaardig woon-en recreatiegebeiden anderzijds. De provincie gaf een aantal randvoorwaarden aan waarbinnen een verdere ontwikkeling van de luchthaven mogelijk zou zijn, onder meer over geluidhinder, luchtverontreiniging, risico, bedrijvigheid en openbaar vervoer.

Bijna een jaar daarvoor publiceerde een nieuw kabinet de *Stellingname Vierde Nota* (januari 1990). In de brief aan de Tweede Kamer geeft het kabinet aan het herstelbeleid van het voorgaande Kabinet te willen voortzetten, maar dat te verbreden met een verdergaande zorg voor het milieu, met aandacht voor sociale vernieuwing en met bestuurlijke vernieuwing. Milieubeleid moest als één van de hoofdpijlers van het nieuwe kabinetsbeleid gaan functioneren en dat was de aanleiding de Vierde nota nog eens tegen het licht te houden. «De doelstelling dat binnen één generatie de wijze van produceren en consumeren gericht moet zijn op duurzame ontwikkeling vraagt om een trendbreuk die ook in de ruimtelijke ontwikkeling moet doorwerken»[1]. Het kabinet concludeert dat de Vierde nota op een aantal onderdelen daartoe aangevuld zal moeten worden; daarvoor zal een Vierde Nota Extra in het najaar van 1990b verschijnen. In de Stellingname-brief worden daar de eerste contouren van geschilderd, onder meer wat betreft locatiebeleid en stadsgewestelijk inrichtingsbeleid. Ook worden vijf investeringsprioriteiten gegeven. Bovenaan die lijst staat het bevorderen van de

[1] Stellingname Vierde Nota, 1990, p. 1.

concurrentiepositie van Nederland, met de mainports als essentieel onderdeel[1]. Over het Plan van Aanpak voor Schiphol wordt gemeld dat voortgang wordt geboekt[2].
De ingezette mainport-lijn werd met de Stellingname-brief derhalve inhoudelijk en procedureel bevestigd.

De RARO kwam vlak daarop (maart 1990) uit eigener beweging met een *Advies over (vervolg)besluitvorming Plan van Aanpak Schiphol en omgeving.* «De luchthaven Schiphol staat de laatste tijd weer volop in de belangstelling. Er moet rekening mee worden gehouden dat ten opzichte van het huidige beleid voor de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven wijzigingen nodig zijn. Hierover zal meer duidelijkheid ontstaan als over enkele maanden het Plan van Aanpak Schiphol en omgeving wordt gepubliceerd. Een belangrijk aandachtspunt in dit plan zal zijn langs welke lijnen de besluitvorming over eventuele beleidswijzigingen dient te worden afgewikkeld.»[3] De Raad wilde daar, vanuit de eerdere betrokkenheid bij het vraagstuk van gecoördineerde (project)besluitvorming, graag een voorzet voor geven.
In de inleiding geeft de RARO aan in welke context zij de discussie wil plaatsen. De raad constateert dat de sterke ontwikkeling van het internationale luchtverkeer geeft dat Schiphol de indicatieve geluidcontouren van het SBL overschrijdt, dat er plannen zijn van de luchthaven Schiphol (NVLS) om zeker te stellen dat de intercontinentale functie ook in de verre toekomst behouden kan worden, dat de mainport een grote economische uitstraling op de omgeving heeft en dat er tegen dit alles toenemende bezwaren zijn op grond van een sterk toegenomen milieubewustzijn en meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. De Raad noemt het «een toch wel opmerkelijk te noemen samenloop van ontwikkelingen»[4].
Vervolgens stelt de Raad vast dat de Vierde Nota een uitspraak heeft gedaan over de ontwikkeling van Schiphol (de aanleg van een vijfde baan mocht niet onmogelijk gemaakt worden) die strikt genomen reeds tot wijziging van het SBL had moeten leiden. Nu is vast komen te staan dat Schiphol de indicatieve geluidcontouren al dan niet tijdelijk overschrijdt en dat er uitbreidingsplannen zijn neergelegd in het Beleidsvoornemen Masterplan Schiphol 2003, acht de Raad de noodzaak van wijziging van de SBL onbetwist noodzakelijk.
Over de haalbaarheid van de «dubbeldoelstelling» uitte de raad daarbij haar twijfels: «Door de feitelijke ontwikkeling groeit de spanning tussen het economisch belang van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van Schiphol. In reacties valt steeds vaker te beluisteren dat een «en-en»-benadering voor Schiphol en omgeving niet meer valt waar te maken. Dit gevoelen leeft ook in de Raad, waarbij overigens verschillend wordt gedacht over welk beleidsmatig antwoord op een eventuele «of-of»-benadering dient te worden gegeven[5].» De Raad onthoudt zich verder van een inhoudelijke opvatting en geeft aan dat er voor de besluitvorming over het PASO twee wegen openstaan:
a. een meer *integrale* besluitvormingslijn, met daarin een centrale rol voor het Plan van Aanpak als uitwerkingsplan van de Vierde Nota
b. een meer *sectorale* besluitvormingslijn, met een centrale rol voor het SBL: als specifiek voor het luchtvaartbeleid te beschouwen uitwerkingskader gelet op het paraplukarakter van de Vierde Nota.

Alles beschouwend ziet de Raad op dat moment *geen* directe noodzaak voor terugkoppeling op de Vierde Nota zelf, bijvoorbeeld ter gelegenheid van de Vierde Nota Extra. Weliswaar kent de Vierde Nota een grote betekenis toe aan Schiphol als mainport, maar hij laat voor de toekom-

[1] Ibid., p. 23.
[2] Ibid, p. 31.
[3] RARO, 1990, p. 3.
[4] Ibid, p. 7.
[5] Ibid, p. 9.

stige ontwikkeling *in ruimtelijk opzicht* nog verschillende mogelijkheden open, aldus de RARO.
Van een brede herziening van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen stelt de Raad vast dat het gezien de ingrijpende verandering een logische stap lijkt. Als groot bezwaar wordt echter de lange procedure-tijd gezien, zeker als daarin de discussies over de regionale luchthavens worden betrokken. Alles tezamen genomen is er volgens de Raad veel voor te zeggen om in dit kader te kiezen voor een project-pkb luchthaven Schiphol. Maar helemaal zeker is de Raad daar niet van. In haar eindbeschouwing voert zij ook nog de mogelijkheid van een zelfstandig besluitvormingsproces voor het PASO op. «Beide mogelijkheden zijn niet geheel zonder bezwaren», zo sluit de Raad haar advies af[1].
Daarmee gaf de Raad in ieder geval wel expliciet haar voorkeur aan voor de meer sectorale besluitvormingslijn en bevestigde zij evenals de Stellingname-brief de ingezette lijn van aparte uitwerking van de visie-ontwikkeling op de Schiphol-regio.

Geheel in deze lijn blijft in het eerste deel van de *Vierde Nota Extra (beleidsvoornemen)* (november 1990) wat Schiphol betreft alles dan ook bij het oude. De Vierde Nota gaf expliciet aan dat sprake was van een selectieve nota, die anders dan de voorgangers geen integraal ruimtelijk beleid op nationaal niveau pretendeerde. De Vierde Nota Extra daarentegen wil wél het gehele ruimtelijk beleid aangeven[2], maar voor Schiphol verandert dat niets. De ingezette mainport-koers wordt in vrijwel dezelfde bewoordingen als de Vierde Nota en zonder verdere toelichting bevestigd, evenals de maatregelen die ter versterking van Schiphol al eerder waren aangekondigd (zoals aanleg van de Westrandweg, een eventuele aanleg van de vijfde baan en voorkeur voor een station van de HST op Schiphol)[3]. Het ROM-gebiedenbeleid (geïntegreerde aanpak van ruimtelijke ordening en milieu) blijft eveneens op de agenda staan en voor de periode 1990–1994 worden elf ROM-gebieden genoemd, w.o. Schiphol.

In de gesprekken die ten behoeve van deze terugblik werden gevoerd, werd verschillende malen met enige verbazing gereageerd op het feit dat een evaluatie van de Vierde Nota Extra leidde tot vragen over de ontwikkeling van de Schipholregio. Een reactie die vanuit deze beleidsvoorgeschiedenis een begrijpelijke mag worden genoemd.

In de PASO-lijn werd vrijwel tezelfdertijd, zij het iets later dan oorspronkelijk gepland, de volgende formele stap gezet met het uitbrengen van het *Concept-eindrapport Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving* (december 1990). De aanbiedingsbrief van de voorzitter, de secretaris-generaal van het Ministerie van VROM, typeert het plan van aanpak als een samenhangend pakket van beleidsuitspraken en maatregelen die bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol, aan de versterking van de mainportfunctie alsmede aan de integrale inpasbaarheid daarvan door middel van een samenhangend ruimtelijk- en milieubeleid voor dit gebied. De Stuurgroep[4] is van mening, alle belangen in haar afweging betrekkend en rekening houdend met de complexiteit van beleidsuitspraken en maatregelen, mits het in onderlinge samenhang wordt bezien, zoveel mogelijk recht doet aan de gestelde opgave.[5]
Samenhangend beleid, alle belangen gewogen, het gehele gebied rondom Schiphol: de inzet van het plan van aanpak was duidelijk het bieden van dé integrale visie op en hét integrale uitvoeringskader voor de ontwikkeling van het gehele gebied rond Schiphol. In het rapport wordt dan ook gesteld dat het Plan van Aanpak in aansluiting op de Vierde Nota

[1] RARO, 1990, p. 16.
[2] Vierde Nota Extra deel 1, p. 7.
[3] Vierde Nota Extra deel 1, p. 164.
[4] De projectorganisatie van PASO was opgebouwd uit: 1) Inner Circle Schiphol (ICS) bestaande uit vertegenwoordigers van VROM, V. en W., provincie Noord-Holland, gemeente Haarlemmermeer en NVLS 2) de leden van de ICS vormden met de gemeente Amsterdam de ondertekenaars van het convenant 3) de ondertekenaars van het startconvenant en de KLM en Binnenlandse Zaken vormden vervolgens de Stuurgroep 4) de Projectgroep was een afspiegeling van de Stuurgroep uitgebreid met Martinair, Fokker, Transavia, Gewest Midden- en Zuid-Kennemerland, gemeente Amstelveen en de gemeente Spaarnewoude. Uit hun midden werd vervolgens de *werkgroep Lauswolt* samengesteld onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal van Vrom: de leden van de Inner Circle + vertegenwoordigers van Amsterdam en KLM . Deze groep trok de totstandkoming van het definitieve Plan van Aanpak.
[5] Concept-eindrapport PASO, 1990, Aanbiedingsbrief.

(over de 1 maand oudere Vierde Nota Extra wordt niet gesproken) de ontwikkelingen tot 2015 in beeld brengt en dat de ontwikkeling van de Mainport Schiphol binnen de kaders van een duurzame ontwikkeling hiervoor een centraal uitgangspunt vormt.[1]

De «integraliteit» van PASO komt ook naar voren uit het groot aantal onderzoeken dat werd verricht op terreinen als openbaar vervoer, sociaal-economische consequenties, geluid en lucht, arbeidsmarkt en ruimtelijke kwaliteit. Vanuit die laatstgenoemde invalshoek wordt op regionaal niveau gepleit voor compacte verstedelijking en het openhouden van landschappelijke eenheden en wordt het begrip «contrastbeeld» geïntroduceerd (Schiphol moet zich als internationaal vliegveld aftekenen en niet als agglomeraat van bedrijven uit de regio of als regionaal verkeersknooppunt). «Aanbevolen wordt Schiphol als autonome ruimtelijke eenheid te ontwikkelen in de richting van een havencomplex door een geleidelijke en functionele verzelfstandiging en om de omgeving niet te laten dichtslibben met voor het luchthavenbedrijf niet-essentiële functies».
Het behalen van «de afgesproken dubbele doelstelling» is leidraad voor het Plan van aanpak. Op de wijze waarop hieraan invulling werd gegeven via onder meer het vaststellen van het maximaal aantal gehinderde woningen wordt verder ingegaan in de bijdrage van M. Ket (Bijlage 2: M. Ket – Geluidshinderonderzoek & het Schipholbeleid).
In het Plan van Aanpak wordt ook de vervolg-procedure aangegeven: die van de Project-PKB (tevens partiële herziening van de SBL) met daaraan gekoppeld een Integrale MER (IMER). Tevens werd aangekondigd dat afgestemd daarop het aanwijzingsbesluit voor het luchtvaartterrein zou worden gewijzigd en dat het Streekplan zou worden herzien.

De volgende formele stap werd gezet met de *Integrale versie Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving* op basis van het *Beleidsconvenant PASO* dat op 16 april 1991 werd gesloten. Hierin krijgen de voorstellen van het Plan van Aanpak verdere uitwerking en krijgen de afspraken een hardere status. De voorgestelde vervolgprocedure (o.m. PKB in 1993, partiële herziening streekplan in 1993 en vaststelling van de geluidzone conform de Luchtvaartwet in 1995) blijven gelijk.
Met nadruk wordt het Plan van Aanpak gepresenteerd als een integraal pakket van beleidsuitspraken en maatregelen. Aangegeven wordt onder meer dat de regio Schiphol zijn toekomstige functies alleen kan waarmaken indien zeer zorgvuldig en selectief met de beschikbare ruimte wordt omgegaan. «Dit geldt niet alleen ten aanzien van woningbouw, bedrijvigheid en infrastructuur, maar ook voor de groene functies. Kernbegrippen voor het toekomstig ruimtelijke concept zijn daarbij contrast, compact en corridors.»[2]
In het Plan van Aanpak wordt de ontwikkeling van mainport en Schiphol-regio vervolgens uitgewerkt voor zowel de luchtzijdige kant als de landzijdige aspecten; de bereikbaarheid van de luchthaven wordt behandeld en er worden maatregelen aangekondigd voor de wegen-infrastructuur, er worden voorstellen gedaan voor verbetering van het openbaar vervoer, van bedrijventerreinen en van de landschappelijke inrichting van het gebied.
Opvallend is de uitzonderingspositie die voor de woningbouwlokaties wordt gecreëerd: «Voor de woningbouwlocaties vindt die afweging en regulering plaats in het kader van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (*VINEX*, deel 1: Ontwerp-planologische kernbeslissing).»
Aangegeven wordt dat op basis van een aantal uitgangspunten (zoals vrijwaren van open ruimte, voorkeur voor benutten bestaand stedelijk

[1] Ibid, p. 13.
[2] PASO, 1991, p.33.

gebeid e.d.) in VINEX voor de periode 1995–2005 de voorkeuren van het Rijk voor de ontwikkelingsrichtingen voor wonen en werken in relatie tot openbaar vervoersinfrastructuur worden weergegeven. Aan de provincie Noord-Holland wordt gevraagd om, in lijn met de rijksvoorkeuren en in overleg met de samenwerkende gemeenten, in streekplanverband tot een afweging van plaats en omvang van mogelijke woon- en werklocaties te komen.[1]

Voor de uitvoering van het Beleidsconvenant werd vervolgens een organisatie opgezet, die erop gericht was een breed draagvlak voor het besluitvormingsproces te garanderen, zij het met «het behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de partijen voor wettelijke geregelde procedures»[2]. In deze uitgebreide organisatie kregen vrijwel alle partijen (V&W, VROM, EZ, provincie, gemeenten, NV Luchthaven Schiphol, KLM, NS) een plek. De projectorganisatie bestond uit een Stuurgroep en een Projectbureau, met binnen die laatste 6 projectteams voor resp. de Project-PKB Schiphol, de Streekplanherziening, de Aanwijzing Luchtvaartwet, de Integrale MER Schiphol en Omgeving (IMER), de Inventarisatie Economische Effecten (IEE) en de uitwerking van het Masterplan Schiphol 2003–2015. De Stuurgroep werd onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geplaatst. VROM werd vertegenwoordigd door de Directeur-Generaal Ruimtelijke Ordening en de Directeur-Generaal Milieubeheer. Daarnaast opereerde nog een Beleidsadviesgroep, onder voorzitterschap van de Rijksluchtvaartdienst, waarin ook alle eerdergenoemde partijen waren opgenomen.
Binnen deze structuur werd daarmee verder gewerkt aan onder meer de verdere uitwerking van het ruimtelijk beleid via:

– projectteam PKB: als opdracht werd meegegeven te komen tot PKB-Schiphol, die tevens een partiële herziening van het SBL omvat. De projectleiding werd aan VROM/RPD toebedeeld.
– Projectteam Streekplanherziening ANZKG: het te maken product werd omschreven als een partiële herziening van het geldende streekplan, ook inhoudende de implementatie van de PKB-besluiten voor Schiphol. Ook diende het team de voorbereiding van de eventueel aan te passen bestemmingsplannen ter hand te nemen.

Korte tijd later (juni 1991) verscheen de *VINEX deel III, het Kabinetsstandpunt*. Hierin wordt opgemerkt: «Voor de mainport Schiphol had de Vierde nota reeds de afweging ecologie–economie voor het voetlicht gebracht. Mede ingegeven door de grote urgentie daarvan is dit voorjaar een Plan van Aanpak door de betrokken partijen ondertekend». De verwijzing naar de afweging tussen economie en ecologie in de Vierde Nota kan gelet op de inhoud van de Vierde Nota worden aangemerkt als een wel zeer wijdse aanduiding van wat in VINO nog selectief beleid werd genoemd.
Voorts wordt aangegeven dat het PASO geheel aansluit op het beleid van de Vinex. Er is volledige overeenstemming met de infrastructuur voor openbaar vervoer, de gewenste ontwikkelingsrichtingen voor wonen en werken en het bedrijfslocatiebeleid in het Amsterdamse stadsgewest. Expliciet wordt aangegeven dat deel 1 van de project- PKB Schiphol en omgeving wordt afgerond ná vaststelling van deel III van de Vinex, waardoor ook in tijd verdere afstemmingsmogelijkheden bestaan. Daarmee wordt PASO VINEX-beleid en wordt de project-PKB expliciet de vertaling in het nationale ruimtelijk beleid.

[1] Ibid., p. 62 en 63.
[2] Ibid., p. 83.

Tenslotte verschijnt in december 1993, tegelijk met deel 1 van de PKB Schiphol en omgeving, *deel 4 van de VINEX,* de PKB-tekst zoals goedgekeurd door Tweede en Eerste Kamer. De discussie van 3 jaar die tussen VINEX deel I en VINEX deel IV is gevoerd heeft het volgende opgeleverd:

– Het beleid zoals in de VINEX, PKB **deel I** is samengevat (11–90):
  De positie van de luchthaven Schiphol zal worden versterkt door de volgende maatregelen:
  a. De ontsluiting van Schiphol per rail zal worden verbeterd.
  b. Met het oog op een beter benutting van bedrijfslocaties aan de Westkant van Amsterdam (vooral het westelijk havengebied) zal, in combinatie met de verbetering van de aansluiting op de A4, de Westrandweg worden aangelegd.
  c. Binnen de gestelde milieuhygiënische randvoorwaarden dient een maximale benutting van de afhandelcapaciteit voor vliegtuigen, passagiers en vracht van de luchthaven Schiphol ruimtelijk mogelijk te blijven. In ruimtelijke plannen dient daarmee rekening te worden gehouden en dient de eventuele aanleg van een vijfde baan niet onmogelijk te worden gemaakt.
  d. Bij de aansluiting van Nederland op het West-Europese net van hogesnelheidslijnen verdient een station op Schiphol een sterke voorkeur.

– In **deel IV** van de pkb-VINEX (december 1993) is het geworden (wijzigingen cursief):
  De positie van de luchthaven Schiphol zal worden versterkt door de volgende maatregelen:
  a. De bereikbaarheid van Schiphol via rail *en weg* zal worden verbeterd.
  b. *Het stadsgewestelijk openbaar vervoer in de regio Schiphol zal worden versterkt.*
  c. Met het oog op een betere benutting van bedrijfslocaties aan de Westkant van Amsterdam (vooral het westelijk havengebied) zal, in combinatie met de verbetering van de ontsluiting *van Schiphol,* de Westrandweg worden aangelegd.
  d. *De mainportfunctie van Schiphol zal worden versterkt binnen condities die bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving, zoals beschreven in het Plan van aanpak Schiphol en omgeving.* In ruimtelijke plannen dient daarmee rekening te worden gehouden en dient de eventuele aanleg van een vijfde baan niet onmogelijk te worden gemaakt.
  e. *In het licht van de toenemende emissie van luchtverontreinigende stoffen door vliegverkeer dient te worden gestreefd naar een maximaal haalbare substitutie van Europees luchtverkeer van en naar Schiphol door hogesnelheidstreinen. Het Plan van aanpak Schiphol en omgeving gaat dan ook uit van realisering van een station op Schiphol.*

Op hetzelfde moment verscheen de *project-PKB Schiphol (deel 1,* 1993). Dat deze project-PKB hét ruimtelijk kader is voor de Schiphol-ontwikkeling, wordt in de Inleiding van deze PKB duidelijk gemaakt: «Anders dan het SBL is deze PKB slechts op één luchthaven gericht en gaat het in deze PKB om de *integrale afweging van alle aspecten die relevant zijn voor de ontwikkeling van Schiphol en Omgeving*»[1] (onderstreping red.).
Via de project-PKB kregen de afspraken uit PASO zo de status van nationale beleidsbeslissingen[2].

[1] PKB Schiphol en Omgeving, deel 1, december 1993, p. 5

[2] PKB Schiphol en Omgeving deel 1. Daarmee werd de PKB voor het eerst uitsluitend op Schiphol gericht. Als een logisch vervolg op eerdere beleidsnota's, waarvan de VINEX de meest recente was, en de uit het PASO voortvloeiende voornemens *kreeg Schiphol van het Kabinet alle ruimte zich tot mainport te ontwikkelen* (strepen PAU) ... Dat betekende niet alleen het groene licht voor de vijfde baan, maar ook het tweezijdig aanvliegbaar maken van de Zwanenburgbaan en het verlengen van de Kaagbaan in zuidwestelijke richting. Daardoor kon de luchthaven in het jaar 2015 ongeveer 40 miljoen passagiers en drie miljoen ton vracht accommoderen. Hiermee zou Schiphol een kleine terminal worden. Op de drempel van de lucht, p. 394

Met de VINEX werd de Vierde Nota in het begin van de jaren '90 uitgebreid en deels gewijzigd. Medio jaren '90 werd een nieuwe Actualisering nodig geacht. Daartoe verscheen in januari 1996 de *startnotitie MER actualisering VINEX.* De mainportontwikkeling was vanaf het begin geen onderwerp van discussie in deze actualisering: de MER en daarmee de actualisering zou zich beperken zich tot twee gebieden en tot het thema van de verstedelijking. Aan de Schipholregio werd aandacht besteed vanwege de woningbouw in de Haarlemmermeer, niet vanwege de Schiphol-ontwikkeling als zodanig.

In december 1996 verschijnt de *Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra* (VINAC) deel 1. In de tekst van de PKB komt de mainport op dezelfde wijze aan de orde als in de eerdere VINEX.
In de toelichting wordt opgemerkt dat voor drie gebieden binnen de Randstad de inrichtingsopgave complex is en dat daarvoor nadere uitwerkingen van het beeld nodig zijn. Eén van die gebieden is de driehoek Leiden-Haarlem-Amsterdam:
«De Randstadnota, de PKB Schiphol en de VINEX kunnen als uitgangspunt dienen voor een verdere inrichting van het gebied in het kader van de gebiedsuitwerking. Samen met hetgeen is afgesproken in het Bestuurlijk Overleg over de verstedelijking is daarmee het beeld tot 2010 wel duidelijk.
Voor de verdere ontwikkeling is het van belang opnieuw het gehele gebied en de «magneetwerking» van Schiphol in beschouwing te nemen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de Haarlemmermeer, maar ook het aangrenzende Haarlemse stadsgewest, de zuid- en westkant van het Amsterdamse stadsgewest en de bollenstreek, ook op Zuid-Hollands grondgebied. Bij deze begrenzing kunnen verschillende vraagstukken evenwichtig en in onderlinge samenhang worden benaderd: de verdere behoefte aan werk- en woongebieden die samenhangen met Schiphol, de daarvan afgeleide infrastructuur- en groenbehoefte en vraagstukken rond de autonome ontwikkeling van glastuinbouw en bollenteelt.»[1]

In december 1997 verschijnt de VINAC deel 3, het *Kabinetsstandpunt* In de PKB zijn de teksten met betrekking tot Schiphol ongewijzigd gebleven. Voor onder meer het gebied driehoek Leiden-Haarlem-Amsterdam wordt vanwege de complexiteit een integrale gebiedsuitwerking aangekondigd[2]. Uitgangspunt daarbij is onder meer dat tot 2010 wordt uitgegaan van de VINEX-beleidsuitgangspunten; voor de periode na 2010 kan als dit zinvol wordt geacht hiervan gemotiveerd worden afgeweken.
Als specifieke uitgangspunten voor de gebiedsuitwerking worden o.m. meegegeven:[3]
– aanleg van de HSL
– aanleg Verlengde Westrandweg en Zuidtangent (OV)
– vrijwaringszone Schiphol (met 5e baan)
– behoefte aan extra ruimte voor bedrijfsterreinen m.n. t.b.v. aan Schiphol gebonden bedrijven

Als keuzevraagstukken voor de periode vóór 2010 worden genoemd extra verstedelijkingslocaties voor de Amsterdamse regio (ca. 2000 woningen), extra bedrijfsterreinen (ca. 300 ha) in de omgeving van Schiphol, recreatieve bereikbaarheid van duinstrook en Groene Hart en stimuleringsprojecten in de binnenflank van het Groene Hart. Als keuzevraagstuk voor de periode na 2010 wordt aangemerkt het opstellen van alternatieve inrichtingsmodellen waarbij de mogelijkheden voor verdere verstedelijking in de Haarlemmermeer, de Bollenstreek en de Leidse regio worden verkend; bij de specifieke aandachtspunten daarbij wordt Schiphol of de Schiphol-effecten niet genoemd.

[1] VINAC, deel 1, p. 82.
[2] VINAC, deel 3, p. 30.
[3] Ibid., p. 32–33.

In de toelichting wordt voor Schiphol voorts de dubbele doelstelling aangehaald: «een beperkte uitbreiding door middel van een vijfde baan gekoppeld aan ruimtelijke maatregelen in het belang van de leefbaarheid, bijvoorbeeld door de aanwijzing van bufferzones en invetseringen in strategisch groen in de directe omgeving. Ook het verstedelijkingsbeleid in de omgeving van Schiphol hangt daar nauw mee samen.»[1] Voor de vaststelling van de bufferzone Amsterdam-Haarlem wordt verwezen naar de PKB Schiphol. «De Minister van VROM heeft aangegeven geen reden te zien om i te gaan op het verzoek van de provincie om de bufferzone te wijzigen. Zij heeft in het bestuurlijk overleg een beroep gedaan op Gedeputeerde Staten om het streekplan aan te passen aan deze PKB. Inmiddels hebben de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer, alsmede een aantal andere partijen, beroepsschriften ingediend bij de Afdeling Rechtsspraak van de Raad van State tegen de PKB Schiphol en Omgeving.»[2]
In de toelichting wordt verwoord dat de uitkomsten van de beleidsvorming rond de toekomst van de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur zullen worden ingebracht in de gebiedsuitwerking. In de kaartbijlagen is een kaart opgenomen getiteld «Toekomst luchtvaartinfrastructuur», met daarop 4 aanduidingen: optimalisatie Schiphol op de huidige locatie, een satelliet in de Noordzee, overloopluchthaven Flevoland, overloopluchthaven Maasvlakte. Deze kaart legt volgens de VINAC de relatie tussen de actualisering van de VINEX en de voorbereiding van de besluitvorming over de toekomst van de luchtvaartinfrastructuur. «Het gaat om de vraag of besluiten in het kader van de actualisering later frustrerend blijken te zijn voor te maken keuzen ten aanzien van de luchtvaartinfrastructuur». Op blz. 99–101 wordt daartoe een «robuustheidstoets» op de alternatieven uitgevoerd, waarna de conclusie luidt: «Het bovenstaande maakt duidelijk dat bij geen enkele beslissing in het kader van de actualisering van de VINEX het risico bestaat dat deze later zou moeten worden betreurd wegens blokkade of frustratie van een overigens optimale keus ten aanzien van de toekomst van de luchtvaart». Daarmee wordt het prevaleren van de «sectorlijn» in de besluitvorming bevestigd: de VINAC werpt daar in ieder geval geen blokkades voor op.

[1] Ibid., p.43.
[2] Ibid., p. 62.

TABEL 1: Overzicht beleidsnota's Schiphol[1]

Jaar	Advies c.a.	PASO-PMMS/PKB	Luchthaven	VINO/VINEX/VINAC	Rijk/provincie/ gemeente (overige)
05–85		Herbezinnings Nota V+W			
11–85	3-scenario's 1985–2010, Centraal Plan Bureau				
12–85				Structuurschets Stedelijke Gebieden (SSG)	
03–86				Ruimtelijke Verkenningen Hoofdinfrastructuur (RUVEIN)	
04–86					Beleidsstandpunt bedrijfsterreinen rondom Schiphol (provincie Noord-Holland)
05–86			Commissie v.d Zwan: Schiphol naar het jaar 2000		
06–86				Notitie Ruimtelijke Perspectieven (NRP)	
11–86	Advies Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO) t.b.v. Vierde Nota				
06–87	RPC Werkcommissie regio Schiphol – Een ruimtelijke strategie voor de middellange termijn.				
07–87					Streekplan Amsterdam-Noordzeekanaal-gebied ANZKG
10–87		Herziene PKB Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen in Tweede Kamer			
88	RLD/RWS/NVLS/KVK-Casestudie Schiphol				
01–88	Chipshol: Atlanta Airport: voorbeeld Schiphol?				
89	Buck- De economische betekenis van Schiphol voor de Rijn- en Bollenstreek				
	Chipshol Forward NV – Schiphol Airport no. 1				
03–88				Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) deel a: beleidsvoornemen	
11–88	VINO deel c: advies RARO			VINO deel b: hoofdlijnen inspraak	Structuurschema Verkeer en Vervoer SVV-II a: beleidsvoornemen (VROM, V&W)

[1] Compleetheid wordt niet gepretendeerd; weergegeven zijn de voor de evaluatie van het VINEX-beleid meest relevante beleidsstukken.

Jaar	Advies c.a.	PASO-PMMS/PKB	Luchthaven	VINO/VINEX/VINAC	Rijk/provincie/gemeente (overige)
12–88				VINO deel d: regeringsbeslissing	
03–89	«Casestudie Schiphol»				
07–89	Raad Verkeer en Waterstaat: «Schiphol als continentale draaischijf				
09–89		Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO), Startconvenant	Beleidsvoornemen Masterplan 2003		Ontwerp-Structuurvisie Noord-Holland 2015 (provincie)
1990					Provincie Noord-Holland: – Strategische keuzen Schiphol (Ontwerp) Ministerie EZ: – Nota Economie met Open Grenzen
01–90				Stellingname VINO	
03–90	Advies ARS Masterplan Schiphol 2003 Advies RARO over besluitvorming PASO				
04–90					SVV-II regeringsbeslissing (VROM, V&W)
06–90					Nationaal Milieubeleidsplan NMP-plus (VROM, EZ, LNV en V&W)
09–90	KVK Haarlem e.o. – Schiphol Central Business District; keuzes en consequenties				
11–90			– Milieu-beleidsplan Lucht-haven Schiphol Structuur-visie 2003–2010 Lucht-haven Schiphol	Vierde Nota Extra, deel 1: beleidsvoornemen (VINEX)	
12–90		PASO, Concept-eindrapport			Provincie: Structuurvisie Noord-Holland 2015
1991				Nadere Uitwerking Randstad Internationaal	
04–91		PASO, beleidsconvenant; Integrale versie			
06–91				VINEX, deel III kabinetsstandpunt	
1992	Scenariostudie NL Economie 1990–2015, CPB				
05–92					Vervolgrapport Nota Economie met Open Grenzen
12–93	Inventarisatie Economische Effecten; IEE (PMMS)	Integraal Milieu Effectrapport IMER (PMMS)	PKB Schiphol en omg, 1: ontwerp		VINEX, deel IV: PKB Nationaal Ruimtelijk beleid (NRB)
01–94	UitvoeringsMER S4S2 (PMMS)				
05–94	Advies PKB, ARS				Streekplan Haarlemmermeer Tussentijds
07–94	Advies PKB, RARO				

Jaar	Advies c.a.	PASO-PMMS/PKB	Luchthaven	VINO/VINEX/VINAC	Rijk/provincie/gemeente (overige)
10–94		PKB Schiphol en Omgeving deel 2a: reacties			
12–94	Aanvullend Milieu Effect Rapport AMER (PMMS)				
01–95					Ministerie EZ: Ruimte voor regio's. Ruimtelijk Economisch beleid tot 2000
02–95		PKB Schiphol en omgeving, deel 2b: reacties op PKB en AMER PKB Schiphol en omgeving deel 3: kabinetstandpunt			
05–95	UitvoeringsMER 5P (PMMS)				
06–95		PKB Schiphol en omgeving, deel 3a: kabinetstandpunt na verwerking moties			
08–95					Visie op verstedelijking en mobiliteit. Een bouwsteen voor de actualisering van het ruimtelijk beleid na 2005. Min. V&W
12–95		PKB Schiphol en omgeving, deel 4: Regerings-beslissing zoals goedgekeurd door Tweede en Eerste Kamer			– Structuurschema Groene Ruimte (VROM, LNV) Vaststelling PS Partiële Herziening Streekplan ANZKG (1987) voor H'meer/Schiphol – Randstad-inbreng Actualisering VINEX; Integratienota
01–96				Startnotitie MER Actualisering VINEX	
02–96					Notitie vervoersontwikkeling Schiphol; Tweede Kamer
05–96		Voortgangs-rapportage PKB			
06–96					Notitie vervoersontwikkeling Schiphol; Eerste Kamer
09–96	CPB over notitie Vervoers-ontwikkeling				
09–96				Randstad en Groene Hart	
11–96		Aanwijzing luchtvaart-terrein Schiphol			
12–96				Actualisering Vierde Nota (VINAC), deel 1	
12–96					Koepelstudie economische effecten infrastructuur
02–97		Perspectieven-nota Toekomstige Nationale Luchthaven Infrastructuur (TNLI)			

Jaar	Advies c.a.	PASO-PMMS/PKB	Luchthaven	VINO/VINEX/VINAC	Rijk/provincie/gemeente (overige)
06–97		Voortgangsrapportage PKB Schiphol en Omgeving	Amsterdam Airport Schiphol – 3 Mainport Systemen		Nota Milieu en economie, VROM, EZ, LNV, V&W – PS Noord-Holland – Strategische luchtvaart-ontwikkeling
12–97		Integrale Beleidsvisie over de Toekomst van de Luchtvaart in Nederland (IBV)		VINAC, deel 3	Toekomstvisie Haarlemmermeer 2015
02–98					NMP 3, VROM, EZ, LNV, V&W, Fin, BZ
03–98	Second opinion CPB over toekomstige vervoersontwikkeling Schiphol	Tweede Kamerbesluit IBV			
04–98		Motie Rosenmöller/ Reitsma over groeicijfers			PS Noord-Holland – Strategische luchtvaart-ontwikkeling; reactie IBV PS N-Holland – Strategische luchtvaart-ontwikkeling; visie en rol provincie in Schiphol-discussie
06–98		Regeerakkoord Paars II			
10–98	Groeicijfers Schiphol, Algemene Rekenkamer				
11–98	Milieurapport CPB Milieurapport RIVM				
12–98	2 samenvattende onderzoeks-rapportage's TNLI	Strategische Beleids-keuze Toekomst Luchtvaart (SBTL) (TNLI)			
				De Ruimte van Nederland. Startnota Ruimtelijke Ordening 1999	
06–99					Nota Ruimtelijk economisch beleid NRB Min. EZ
12–99		Toekomst nationale luchthaven (ONL)			Nota Binding Amsterdam-Schiphol
03–00		Evaluatie PKB Schiphol en Omgeving			

3. OVER BELEIDSVOORBEREIDING EN -UITVOERING

3.1 Beleidsvoorbereiding en prognoses

De Algemene Rekenkamer heeft op 27 oktober 1998 aan de Tweede Kamer het rapport «Groeicijfers Schiphol» aangeboden. Het rapport is geschreven in opdracht van de Tweede kamer na aanleiding van de groei van Schiphol, die sneller is dan verwacht. In dit rapport evalueert de rekenkamer de gehanteerde groeicijfers bij het opstellen van de PKB Schiphol en Omgeving en de wijze waarop deze betrokken zijn in de besluitvorming.

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport aan dat de invoergegevens van de modellen, op basis waarvan de verschillende prognoses gemaakt zijn, bij het vaststellen van de PKB Schiphol en Omgeving niet meer actueel waren. Men ging uit van het European Renaissance/ European Liberalisation (ER/ELi)-scenario van de Werkgroep Inventarisatie Economische Effecten (IEE). Volgens dit scenario zou Schiphol met 3,5% groeien, waarmee volgens de commissie een historische trend werd voortgezet. De feitelijk groei tussen 1980 en 1991 was echter 5% en de groei in de jaren vlak voor de vaststelling was zelfs nog hoger; er zou bij het ER/ELi-scenario dus een trendbreuk optreden.

Van de in de IEE genoemde drie scenario's[1], is het ER/ELi-scenario het enige scenario waarbij zowel de mainport- als de milieudoelstelling gehaald kon worden. De andere twee scenario's werden buiten beschouwing gelaten, terwijl het gelijkwaardige toekomstbeelden betrof. De Algemene Rekenkamer concludeert dan ook dat er van het ER/ELi-scenario is uitgegaan omdat dit het meest wenselijke scenario was, niet het meest realistische.

Verder geeft het rapport aan dat niet alle aanwezige informatie voor de modellen is gebruikt. Zo werd bijvoorbeeld de marktstrategie van de KLM in het groeimodel buiten beschouwing gelaten, terwijl de KLM had aangegeven dat haar marktstrategie grote gevolgen voor Schiphol kon hebben. Bovendien waren de modellen van externe veiligheid en stank tijdens het opstellen van de PKB nog in ontwikkeling en stond het model voor geluidsbelasting ter discussie.

De Algemene Rekenkamer plaatst de volgende kanttekeningen bij de informatievoorziening van de minister aan de Tweede Kamer (p.60):

– *«De minister van V&W heeft de Tweede Kamer bij de publicatie van de PKB geïnformeerd over de snelle groei van Schiphol. Daarbij werd niet de werkelijke gemiddelde groei in de jaren 1990–1994 vermeld, maar slechts de (lagere) gemiddelde groei in de jaren 1980–1994.*
– *De Stuurgroep PMMS en daarmee de betrokken ministeries hadden de beschikking over prognoses van de NVLS. De minister van Verkeer en Waterstaat stelde in een overleg met de Tweede Kamer echter dat geen andere gegevens beschikbaar waren. Overigens is blijkens de notulen in de Stuurgroep PMMS niet over de NVLS prognoses gesproken. Dit is in overeenstemming met hetgeen de minister de Kamer later meedeelde.»*

[1] Global Shift/Business as Usual, European Renaissance/European Liberalisation en Balanced Growth/Global Liberalisation. De IEE (p.18) benadrukt dat: *Het geheel van combinaties geeft de totale bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen aan. Omdat niet op voorhand gezegd kan worden dat het ene scenario waarschijnlijker is dan het andere, zal een goed plan aan Schiphol in alle scenarios de kans moeten bieden de dubbeldoelstelling te realiseren.*

Oostzaan: **groei Schiphol op basis van verkeerde gegevens**

De groei van het aantal vliegbewegingen op Schiphol wordt op basis van gedeeltelijk verkeerde gegevens toegestaan. Vliegtuigen wijken vaak af van de voorgeschreven routes. Bovendien worden vliegtuigen met minder dan 65 dB lawaai niet meegerekend.

Dat stelt het college van burgemeester en wethouders van Oostzaan in een brief aan de Tweede-Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. Het dringt er bij de commissie op aan de discussie te voeren met de juiste gegevens. Oostzaan werd in 1996 overvallen met de komst van twee vliegroutes vanaf en naar de Zwanenburgbaan over haar grondgebied en het nabijgelegen recreatiegebied Het Twiske. Oostzaan heeft steeds gesteld dat de werkelijke overlast groter is dan de berekeningen. Volgens de gemeente wordt de werkelijke geluidshinder kunstmatig verlaagd waardoor een onjuist beeld ontstaat. (ANP)

Bron: Metro, 20 april 2000

3.2. Beleidsuitvoering

De uitvoering van het beleid geschiedt op verschillende wijzen. Er kunnen voorwaarden geschept worden, normen gesteld en gehandhaafd worden en men kan preventief te werk gaan door milieuzones in te stellen en huizen te isoleren en te saneren. Deze verschillende wijzen zullen in de komende paragrafen aan de orde komen.

3.2.1. Voorwaarden scheppen

Om de luchtzijdige groei van Schiphol mogelijk te maken, is het noodzakelijk om voorwaarden te scheppen aan de landzijdige kant. Met name infrastructurele investeringen zijn van belang om de bereikbaarheid van Schiphol veilig te stellen en te verbeteren. Technopolis geeft in een recent uitgekomen rapport[1] aan dat bereikbaarheid, ondanks dat dit een van de hoofdaandachtspunten van beleid is sinds de VINO, nog steeds door bedrijven als een van de meest kritische punten wordt aangegeven.
In het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) zijn 111 beleidsdoelen geformuleerd, waarvan een aantal investeringen in weginfrastructuur en openbaar vervoer betreffen. Van deze beleidsdoelen zal in deze paragraaf gekeken worden in hoeverre ze gerealiseerd zijn.

Tabel 3.1 de maatregelen uit het PASO en de stand van zaken nu.

Maatregelen weginfrastructuur	Realisatie weginfrastructuur in 2000
– realiseren Westrandweg	De aanleg van de Westrandweg bevindt zich in de planstudiefase, er zijn nog geen financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering. Met de aanleg van de Verlengde Westrandweg is een begin gemaakt, gereed in 2003.
– realiseren carpoolstrook A1 tussen Diemen en Muiderberg	Op 27 oktober 1993 geopend
– oplossen knelpunt A2 (Amsterdam-Utrecht)	Volgens MIT 2000–2004[1] tracébesluit in 2002

[1] Mainports: Schakels tussen Nederlandse clusters en internationale netwerken. Technopolis in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, januari 2000.

Maatregelen weginfrastructuur	Realisatie weginfrastructuur in 2000
– herindeling dwarsprofiel A4 tussen A9 en de A10	Volgens PKB Schiphol en Omgeving gepland in de periode 1998–2003, maar wordt nergens meer gemeld.
– volledig maken van aansluiting S20 op de A4, te bepalen in tracéprocedure, en de N22	Aansluiting S20 (nu N207) op A4 is gereed. Met de aanleg van de N22 is begonnen, gereed in 2002.
– verbreding van de A6 (tussen Almere en Muiderberg)	Volgens MIT 2000–2004 tracébesluit in 2000/2001
– gedeeltelijke verbreding van de A8	Gereed
– verbreding van de A9 tussen de Wijkertunnel en ten westen van Badhoevedorp	De studie naar aanpassing van de A9 is stopgezet
– uitvoeren tunnelprojecten conform nadere besluitvorming	De Wijkertunnel is gereed, de trajectstudie voor de Coentunnel is nog niet afgerond, volgens (informele) planning in 2001. Het besluit is afhankelijk van financiering)
– uitvoeren knelpuntenstudies en formuleren van oplossingen voor bereikbaarheid Schiphol in de tweede planperiode	Maatregelen aan HWN t.b.v. Schiphol wordt meegenomen in afspraken over bereikbaarheidspakket: betaalstroken benuttingsmaatregelen (A4, A9, A2, A1). Afspraken zijn in de maak in het kader van het ONL die vooral betrekking hebben op het OWN.
– aanleg Verlengde Oude Haagseweg voor de relaties met het Amsterdamse	Nog wel in MIT 2000–2004, maar voorlopig nog niet aan de orde.
– vergroting capaciteit/aanleg van ringwegstelsel op luchthaven/SADC-terreinen (dienstwegen, parallelwegen, Fokkerweg)	Aanleg Beech Avenue in planvorming gaande, wellicht een gefaseerde aanleg; realisering voorzien in 2001/2002.
– vergroting capaciteit en regionale infrastructuur in relatie tot de luchthaven (T75 en S21-Hoofdvaart/Ringvaart)	T75 (nu N232) geen capaciteitsvergroting voorzien. N 201: verbreding A4-Fokkerweg in 2002; realisering omlegging Aalsmeer/Uithoorn ca. 2005 N201/A4: vergroten capaciteit aansluiting
– verbeteren dan wel realiseren van aantakking luchthaventerreinen aan regionale/nationale infrastructuur.	Meegenomen in Beech Avenue, N201/A4

[1] In het MIT 2000–2004 worden benuttingsmaatregelen en investeringen in weg- en openbaarvervoerinfrastructuur weergegeven.

Maatregelen openbaar vervoer	Realisatie openbaar vervoer 2000
– realiseren infrastructuur voor spitsbussen naar Schiphol in de eerste planperiode	Gereed
– verdubbeling NS-traject Hoofddorp-Schiphol-Sloterdijk in de eerste planperiode Hoofddorp-Schiphol-Riekerpolder/zgn. 4–6-4: gereed 2000	
– realiseren 6-sporigheid traject Amsterdam CS-Zaanstraat in de eerste planperiode	Gereed
– Aanleg Utrechtboog en Hemboog in de eerste planperiode	Utrechtboog: 2005 Hemboog 2004

Maatregelen openbaar vervoer	Realisatie openbaar vervoer 2000
– Aanleg Sneltramringlijn lj-as/nieuw-oost/ Zuidoost/Sloterdijk/lj-as en zuidtangent Haarlem Amstelveen (snelbus) in de eerste planperiode. Nadere uitwerking in het kader van de vervoer-regio.	Gedeelte Sloterdijk-Zuid-Oost is gereed Zuidtangent: gedeelte Sloterdijk-zuid-oost is gereed in 2002, voor gedeelte Hoofddorp-Aalsmeer-Uithoorn is plan-vorming gestart.
– nadere beslissing over de Noordzuidlijn, de verbinding Amsterdam-Schiphol en de gehele Zuidtangent Ijmond Weesp zullen op het beleidsmatige ijkmoment 1993 worden genomen na afronding studie.	Over het traject tot WTC is de Tweede Kamer akkoord, het traject WTC-Schiphol is in studie.
– realiseren van een intern transportsysteem op de luchthaven in de tweede planperiode	Staat in MIT, planvorming is gaande, maar waarschijnlijk gefaseerde uitvoering: eerst Schiphol-Aalsmeer, wellicht later naar Hoofddorp/railterminal.
– opstellen van een verkeers-en vervoersplan in hoofdlijnen voor de noordvleugel Randstad met extra aandacht voor de regio Schiphol in de tweede planperiode (ijkmoment 2001).	In het kader van ONL is overleg met het Rijk gaande over afspraken financiering maatregelen pakket weg en ov.
– instellen van een ROA-vervoersregio op korte termijn	De regio bestaat al jaren. RVVP ook. Wordt geëvalueerd.

In de PKB Schiphol en Omgeving zijn een aantal additionele infrastructurele projecten opgenomen. In de Evaluatie PKB Schiphol en Omgeving wordt aangegeven hoever deze projecten gevorderd zijn:
– Aanpassing van de A4 tussen de knooppunten de Hoek en Badhoeverdorp: nadert zijn voltooiing. De werkzaamheden aan de tweede Schipholtunnel zijn vrijwel afgerond.
– Omlegging A9 bij Badhoeverdorp: verwachting dat dit minder urgent is bij realisatie aanleg Verlengde Westrandweg.
– Aanleg T106: in volle gang
– N201: een Masterplan is opgesteld
– N22 Noord[1]: begin gemaakt met de aanleg

In de Evaluatie PKB Schiphol en Omgeving wordt verder aangegeven dat in 2000 een nieuw perron op het station Schiphol gereed zal zijn en in 2001 het kerntraject Zuidtangent.

3.2.2. Normen stellen en handhaven

Gedurende het gehele proces van beleidsontwikkeling rond Schiphol blijkt sprake te zijn geweest van onduidelijke of ontbrekende informatie. De Algemene Rekenkamer heeft daarover in haar rapport over Groeicijfers Schiphol het nodige opgemerkt. Ondanks dat blijft de wijze van presenteren ook in de meest recente nota's (de evaluatie van de PKB van maart 2000 en het rapport Toekomst van de Nationale Luchthaven van december 1999) vraagtekens oproepen.

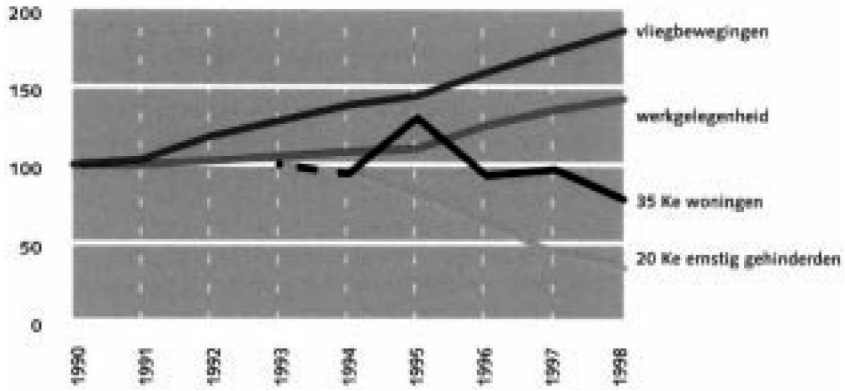
In deze paragraaf worden daarvan twee voorbeelden gegeven:

Geluid
• Evaluatie PKB Schiphol en Omgeving, p. 15
Het hoofdstuk «Milieu» wordt geopend met een figuur (3.1) getiteld «Vliegbewegingen versus economische en milieu-effecten». De bladzijde wordt gedomineerd door de grafiek, die voor de periode 1990–1998 vier

[1] De N22 Noord is van belang ter vervanging van een aantal lokale wegen die zullen worden doorsneden als gevolg van de vijfde baan.

lijnen toont: twee opgaande lijnen (het toenemend aantal vliegbewegingen en de toenemende werkgelegenheid) en twee neergaande lijnen (het aantal woningen binnen de 35 Ke en het aantal 20 Ke ernstig gehinderden). Onder de grafiek wordt vermeld dat het onderwerp milieu de volgende deelaspecten omvat: geluid, externe veiligheid, luchtverontreiniging en geurhinder, bodem en water en gezondheidskundige evaluatie Schiphol.

Figuur 3.1 Vliegbewegingen versus economische en milieu-effecten



De grafiek wekt de suggestie dat de dubbele doelstelling is gehaald, maar in werkelijkheid worden hier appels met peren vergeleken. Immers, de werkgelegenheidstoename heeft zeer waarschijnlijk betrekking op een andere oppervlakte én heeft een andere teleenheid dan het aantal woningen in de 35 Ke of het aantal ernstig gehinderden in de 20 Ke. In werkelijkheid is sprake van een toename van geluidsproductie voor het gehele gebied door het toenemende aantal vliegbewegingen. Door het nemen van technisch operationele maatregelen, het gebruik van stillere vliegtuigen, het weren van de meest lawaaiige vliegtuigen en een op hindervermijding gericht baangebruik komen de berekende contouren ondanks dat wel uit op minder gehinderde woningen c.q. mensen. En wanneer de keuze was gevallen op het weergeven van bijvoorbeeld het milieu-effect «geur» of «luchtverontreiniging» had het resulterende beeld een andere suggestie gewekt.

In de bijlage is een essay over geluid en de contouren bijgevoegd, waarin wordt ingegaan op de wijze waarop met invoergegevens wordt omgegaan om aan de gestelde normen te kunnen voldoen en op welke wijze in dat kader ook model-aanpassingen hebben plaatsgevonden om aan de gestelde norm te kunnen beantwoorden.

Veiligheid
- Toekomst Nationale Luchthaven, december 1999, p. 26

In de nota Toekomst Nationale Luchthaven is een figuur opgenomen over de externe veiligheid, waarin risico-contouren worden vergeleken (opgenomen in het kleurenkatern).

Op de kaart zijn ingetekend:
– de huidige vrijwaringszone
– de IR-contour voor 2010 op basis van een verkeersscenario (incl. kleuren legenda voor de diverse veiligheidscoëfficiënten; getrokken lijn)
– IR-contouren conform de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel (incl. kleuren legenda voor de diverse veiligheidscoëfficiënten; gestippelde lijn)

De eerste kanttekening die bij de figuur gemaakt kan worden is de omschrijving van de legenda betreffende de contouren. Het is ontoegankelijke deskundigentaal, wat eenvoudig te verhelpen zou zijn geweest. De eerste contour is een contour gebaseerd op een niet nader gespecificeerd verkeersscenario in 2010 (waarschijnlijk ca. 600 000 vliegbewegingen) en de tweede contour is de contour conform de PKB van 1995 betreffende de externe veiligheidssituatie in 1992.

Als men deze legenda eenmaal begrepen heeft en de figuur vervolgens bestudeert, dan moet men constateren dat de gestippelde lijnen vergeleken met de getrokken lijnen van dezelfde kleuren verschillen vertonen. De gestippelde lijnen beslaan een ruimer gebied dan de getrokken lijnen, hetgeen zou betekenen dat de veiligheid in 2010 verbeterd is ten opzichte van 1992.
Toch is hier ook sprake van het vergelijken van appels en peren en wel om een aantal redenen. Zo is de eerste vraag waarom niet gekozen is voor het ijkpunt 1990. Er zijn immers cijfers van het bureau Technica (een vermaard onderzoeksbureau op het gebied van externe veiligheid in Londen) die dateren uit 1990. De resultaten waren niet conform de verwachtingen en het rapport is niet uitgebracht. Het is pas boven tafel gekomen toen de Bijlmerramp in 1992 plaats heeft gevonden. Ook toen pas toen heeft de NLR een opdracht gekregen om een model te maken voor het berekenen van de externe veiligheid. De eerste resultaten gaven nog hogere risico-cijfers te zien dan het Technica-rapport had gedaan, namelijk een ongelukkenkans van 6×10^{-7} x het aantal vliegbewegingen. Dat resultaat is voor 1992 in de grafiek weergegeven. Na veel discussie is in 1998/1999 het model gewijzigd en nagerekend en is de formule aanzienlijk teruggebracht naar $2{,}7 \times 10^{-7}$ x het aantal vliegbewegingen. Dat resultaat is opgenomen in de tweede contour.
Beide resultaten worden weergegeven in één grafiek, maar het zijn verschillende modellen met een verschillende input gemeten op verschillende momenten. In feite is het en vergelijking van een appel met en tennisbal; alleen de vorm en de omvang zijn gelijkwaardig.

In de bijlage is een essay over veiligheid toegevoegd, op basis van een artikel geschreven ten behoeve van de deskundigenconferentie van maart 2000.

Geur
Zoals vermeld in hoofdstuk 1 werd in de PKB Schiphol en Omgeving de norm voor geurhinder vastgesteld, te weten een «stand still» van het aantal inwoners binnen de 98 percentiel 1 Ge per m^3 en 99,5 percentiel 1 Ge per m^3 in 2003 ten opzichte van 1990. In eerste instantie was men erg optimistisch over de haalbaarheid van deze stand still en dacht men zelfs dat het aantal geurgehinderden kon afnemen, maar tijdens de TNLI discussies bleek dat stand still van de geurhinder niet haalbaar was. In de Toekomst van de Nationale Luchthaven wordt vervolgens de norm van stand still verlaten, met als motivatie dat men slechts geuroverlast heeft in een klein gebied rond de luchthaven en dat het daarom niet zinvol is om

beleid op rijksniveau te ontwikkelen. In werkelijkheid kan men niet aan de stand still voldoen.

Luchtkwaliteit
Bij het bepalen van de luchtkwaliteit worden de totale emissies van vliegverkeer, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming samengenomen. Op deze manier wordt de norm voor stand still ten opzichte van 1990 gehaald, door de afnemende emissies per auto, maar de luchtverontreiniging veroorzaakt door het vliegverkeer neemt wel toe.

3.2.3. Preventie: milieuzones

Het instellen van milieuzones rondom Schiphol is een manier om te voorkomen dat nieuwe milieugevoelige bestemmingen in de omgeving van Schiphol gebouwd worden. In de PKB Schiphol en Omgeving zijn de veiligheidszones en de vrijwaringszone geïntroduceerd. Al sinds de Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen werkt men met geluidszones, met name met de 35 Ke zone.

De geluidzones worden vastgesteld in de luchtvaartwet. De huidige 35 Ke zone dateert uit 1996, maar zal binnenkort bij de wijziging van de luchtvaartwet aangepast worden. De geluidscontouren geven de werkelijke geluidsbelasting aan of een voorspelde geluidsbelasting. De geluidscontouren dienen binnen de geluidszones te liggen. Ondanks het feit dat in het beleidsvoornemen van het SBL al wordt aangegeven dat binnen de toen nog indicatieve zones een terughoudend beleid ten aanzien van nieuwbouw dient te worden gevoerd, hebben woonkernen zich binnen de 35 Ke zones uitgebreid. Figuur 3.1 (zie kleurenkatern) en 3.2 (zie kleurenkatern) laat de 20 en 35 Ke zone van 1990 respectievelijk de huidige 35 zone zien en de toename en afname van woonkernen tussen 1992 en 1998.

In de PKB Schiphol en Omgeving (december 1995) is besloten een vrijwaringszone in te stellen, «*teneinde de noodzakelijke condities te kunnen bieden voor het handhaven of realiseren van ruimtelijke kwaliteit en ter verbetering van de milieukwaliteit*». De vrijwaringszone wordt effectief gemaakt binnen het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en is gebaseerd op de 30 Ke zone, omvat bijna de gehele 10^{-6} individueel risico contour en betrekt eveneens algemene uitgangspunten met betrekking tot de gewenste ruimtelijke kwaliteit van woon- en leefmilieu. Binnen de vrijwaringszone wordt de bouw van nieuwe woningen en andere milieugevoelige bestemmingen in beginsel niet toegestaan, mits deze niet al zijn vastgelegd in vigerende bestemmingsplannen. Voor de geluids- en externe veiligheidszones binnen de vrijwaringszone is gedeeltelijk een strenger beleid van kracht. Zo zal de veiligheidszone in engere zin, de $5x10^{-5}$ zone, uiterlijk in 2015 bewoningsvrij dienen te zijn en geldt voor de 35 Ke zone een bouwverbod voor nieuwe woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen (behoudens ontheffing).

Het kabinet verzoekt in de PKB Schiphol en Omgeving de gemeenten en provincies die (gedeeltelijk) binnen de vrijwaringszone liggen, de vrijwaringszone op te nemen in hun ruimtelijke plannen en selectief te zijn ten aanzien van de vestiging van nieuwe bedrijven en kantoren binnen de vrijwaringszone.

In de partiële herziening Streekplan ANZKG Haarlemmermeer /Schiphol (december 1995) is de vrijwaringszone opgenomen. In dit streekplan wordt voorlopig uitgegaan van twee vrijwaringszones, behorende bij het 4-banenstelsel en het 5-banenstelsel. Beide vrijwaringszone verschillen van de vrijwaringszone die in dezelfde maand in het regeringsbesluit PKB Schiphol en Omgeving wordt aangegeven. In de PKB wordt niet aangegeven op welk banenstelsel de vrijwaringszone is gebaseerd. In de Toekomst van de Nationale Luchthaven, het regeringsbesluit van december 1999, wordt de huidige vrijwaringszone, gebaseerd op het 5-banenstelsel, gepresenteerd, welke eveneens verschilt met die uit het streekplan en uit de PKB Schiphol en Omgeving.

In de evaluatie PKB Schiphol en Omgeving 1999 wordt aangegeven dat er omtrent de begrenzing van de vrijwaringszone bij het bedrijventerrein Badhoeverdorp-Zuid en de externe veiligheidszone een verschil van inzicht bestaat tussen provincie en rijk. Tegen de aanwijzing op het streekplan die de minister van VROM op deze twee punten gegeven heeft, liep tot voor kort nog een beroep. Recentelijk is door de provincie de vrijwaringszone overgenomen zoals weergegeven in de Toekomst van de Nationale Luchthaven. De meeste gemeenten zullen dit jaar de vrijwaringszone in hun bestemmingsplannen hebben opgenomen.

De evaluatie PKB Schiphol en Omgeving geeft aan dat het aantal woningen binnen de vrijwaringszone gebaseerd op het vijfbanenstelsel tussen 1991 en 1998 met 1 125 woningen is toegenomen. De toename sinds de instelling van de vrijwaringszone in december 1995 is 268 woningen. De toename kan worden verklaard door de uitvoering van bestemmingsplannen die al klaar waren ten tijde van de PKB en door ontheffingsbepalingen.

Hier bijgevoegd zijn een drietal kaarten (figuur 3.3, 3.4 en 3.5, in het kleurenkatern), waarop de huidige vrijwaringszone 5p wordt aangegeven.[1] Bij figuur 3.3 en figuur 3.4 valt het op dat binnen de vrijwaringszone de mate van verstedelijking gering is; het grootste gedeelte van het gebied binnen de zone heeft minder dan 500 adressen per km^2, alleen een gedeelte van Amstelveen dat binnen de vrijwaringzone valt, heeft gedeeltelijk meer dan 2500 adressen per km^2. Nauwkeurige bestudering van figuur 3.3 en figuur 3.4 laat vervolgens zien dat op een klein aantal plaatsen binnen de vrijwaringszone de verstedelijking tussen 1992 en 1998 is geïntensiveerd. Figuur 3.5 maakt duidelijk dat er een uitbreiding is van een aantal woonkernen binnen de vrijwaringszone tussen 1992 en 1998.

3.2.4. Isoleren en saneren

Een actief beleidsmiddel om Schiphol te laten groeien zonder de milieugrenzen te overschrijden, is het isoleren en saneren van huizen in de omgeving van Schiphol.
In het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (deel e?) is een presaneringsprogramma geïntroduceerd om de geluidhinder te beperken. Dit programma, dat in de PKB Schiphol en Omgeving wordt aangeduid met «isolatie eerste fase» betreft de isolatie van circa 4350 woningen. In het PASO is besloten om het presaneringsprogramma te versnellen om zo ook in de eerste planperiode de geluidhinder te kunnen beperken. In de PKB Schiphol en Omgeving (december 1995) wordt aangegeven dat het programma «isolatie eerste fase» in 1995 (!) gereed zal zijn. De «isolatie tweede fase» dient gereed te zijn voor de in gebruikneming van de vijfde

[1] Afkomstig uit de Toekomst van de Nationale Luchthaven, december 1999.

baan en betreft de woningen binnen de 40 Ke-contour van het vier- en vijfbanenstelsel. (checken evaluatie PKB) Aangezien de Nederlander gewend is om met open ramen te slapen en ook buitenshuis geluidshinder ondervindt, geeft het isoleren van woningen onvoldoende ruimte aan de luchtvaart.

In de PKB Schiphol en Omgeving is bepaald dat het gebied binnen de veiligheidszone in engere zin ($5x10^{-5}$) in 2015 bewoningsvrij dient te zijn. Om hoeveel woningen het gaat, wordt niet aangegeven. In de Toekomst van de Nationale Luchthaven (december 1999) wordt door het kabinet sloop mogelijk als onvermijdelijk gezien om een grotere luchthaven te kunnen laten functioneren, maar maakt hierover pas een keuze op basis van m.e.r.-onderzoeken. Juridisch is het slopen van huizen via een streekplan mogelijk, maar in praktijk wordt slopen, maatschappelijk gezien, niet haalbaar geacht.

4. LUCHTVAART- EN LUCHTHAVENONTWIKKELING IN DE 21STE EEUW EN HET RUIMTELIJK BELEID

4.1. Ontwikkelingen in luchtvaart en luchthaven

Tot het eind van de jaren tachtig was de Europese luchtvaart een strikt gereguleerde markt, ondanks het Europese integratieproces dat in 1957 in gang gezet werd met het Verdrag van Rome. Men vreesde dat bij concurrentie de eigen nationale luchtvaartmaatschappijen het niet zouden overleven. Pas in 1987 begon de Europese Ministerraad, na jarenlange druk, met de deregulering van de luchtvaartmarkt. Zij deed dit aan de hand van een drietal pakketten in 1987, 1990 en 1992, waarin zaken als tarieven, capaciteit, toetreding en concurrentieverstorende overeenkomsten werden geregeld. Met de invoering van de dereguleringsmaatregelen beoogde de Europese Commissie meer concurrentie, een efficiënte markt en een betere kwaliteit van de Europese luchtvaart tegen lagere tarieven te verkrijgen.[1]

Als gevolg van de deregulering van luchtvaartmarkt werd het voor luchtvaartmaatschappijen noodzakelijk hun concurrentiepositie te versterken. Een van de strategieën die ze hierbij volgde was het invoeren van het zogenaamde «hub en spoke» concept. Deze strategie is overgenomen uit de Verenigde Staten waar de luchtvaartmarkt een decennia eerder al was gedereguleerd. Binnen de hub en spoke netwerken zijn de hub-luchthavens de vervoersknooppunten en hebben de spoke-luchthavens met name een aanvoerfunctie voor de hub. Een belangrijk voordeel van het «hub en spoke» concept is dat via de hub-luchthavens verbindingen mogelijk zijn tussen steden waartussen regelmatige directe verbindingen economisch onrendabel zijn. In het afgelopen decennium hebben de grote luchthavens van Europa, waaronder Schiphol, zich ontwikkeld tot hub. Deze ontwikkeling ging gepaard met een zeer sterke groei, mede door de liberalisering van begin jaren negentig.[2]

De groei en de verdeling van marktaandelen in de luchtvaart over luchtvaartmaatschappijen en over luchthavens is onderhevig aan een groot aantal onzekerheden. Dat geldt extra in Europa waar, door een nog begrensde deregulering en beperkt open marktsituatie (in tegenstelling tot de USA, waar de luchtvaart vergaand gedereguleerd is) nog niet scherp valt te traceren hoe hier de luchtvaart zich verder zal ontwikkelen over de verschillende carriers en luchthavens. Als hier de deregulering, conform de intenties van de Europese Unie, doorzet en de beschermingsconstructies voor de nationale «carriers» verder worden afgebouwd, kunnen aanzienlijke verschuivingen ten opzichte van vandaag worden verwacht. De belangrijkste bepalende factor in internationaal verband is echter de competitie op de wereldmarkt. Hier is sprake van een grote differentiatie naar deregulering en naar openheid van markten. Naast vele bilaterale luchtvaartovereenkomsten is er onder druk van de deregulering in de USA een toename van een open markt buiten de USA. Het belangrijkste gegeven is hier de vorming van wereldomspannende allianties van belangrijke «carriers», die ten opzichte van elkaar in scherpe concurrentie om de belangrijkste marktaandelen kampen. Daarbij is de dominantie van bepaalde allianties (via de deelnemende carriers) in bepaalde luchtvaartknooppunten, luchthavens met een hub status (mainport), een doorslaggevende troef. Buiten de allerbelangrijkste luchthavens in de wereld, zoals Heathrow bij Londen en J.F. Kennedy bij New York, is in dit spel de hub-status van een luchthaven manipuleerbaar en object van uitgesproken economische competitie. De invloed en speelruimte van deze

[1] In vrije vlucht. Deregulering en de netwerkpositie van Europese luchthavens. G. Burghouwt, 1999

[2] Ruimte voor luchtvaart. De business case: een integrale afweging. Schiphol Group, 1999

allianties ten opzichte van onderscheiden overheden is aanzienlijk, zeker op het ogenblik als zij via de deelnemende «carriers» steun weten te verwerven in onderscheiden landen en luchthavens.
Het rangordesysteem van «hub and spokes», blijkt bij luchthavens evenzeer als bij zeehavens, in de dynamiek van de economische competitie gewijzigd en aangetast te worden. In een rapport van de Schiphol Group[1] worden twee mogelijke ontwikkelingen binnen het «hub-and-spoke» concept aangegeven. De ontwikkeling in de richting van een beperkt aantal superhubs, elk gebouwd rond de thuisbasis van één alliantie, of de ontwikkeling tot een multihubnetwerk. De laatste ontwikkeling, waarbij elke alliantie gebruik maakt van verschillende belangrijkste hubs per continent, lijkt het meest voor de hand te liggen. In de eerste plaats omdat allianties de voorkeur zullen geven te bouwen op hun huidige multihubstructuren; zo kunnen ze hun huidige sterke positie in de thuismarkten van hun hubs veilig stellen. Ten tweede biedt een multihubstructuur meer ruimte en flexibiliteit voor groei.

Onderzoek[2] toont inmiddels dat andere dan de huidige belangrijkste luchthavens als «hub» luchthaven benut gaan worden. Daarnaast blijkt zich tussen «spoke»-luchthavens groei in het luchtverkeer af te tekenen. Dit alles houdt in dat het internationaal systeem van luchthavens enerzijds veel complexer en gedifferentieerd wordt dan men aan het begin van een zuiver «hub» en «spoke» systeem zou verwachten. Daarnaast wordt de differentiatie tussen luchthavens ook meer uitgesproken op ander vlak, bijvoorbeeld naar segmenten van de passagiersmarkt en naar segmenten van het goederentransport.

Uit onderzoek blijkt voorts dat naast de opvallende groei van het passagierstransport (zakelijk en toeristisch), rekening moet worden gehouden met het feit dat het goederentransport in toenemende mate per lucht wordt getransporteerd, in vergelijking met transport over zee. De «modal split» van luchttransport ten opzichte van zeetransport groeit bij een toename van transport van kleinere onderdelen onder extra tijdsdruk en bij afname van de relatieve kostenfactor van transport in het gehele productie- en distributieproces

Al deze factoren wijzen op een op de middellange termijn (10–15 jaar) voorgezette druk in het luchttransport, tegelijk met een doorgaande competitie van de belangrijkste luchthavens in Europa, waaronder die van Schiphol, voor hun positie binnen Europa voor een status als main-hub of secundaire hub. Het betekent ook dat het verkeer dat gegenereerd wordt vanaf en naar de luchthavens van passagiers en in steeds belangrijker mate ook van goederen, een sterke groei te zien zal geven. Het betekent ook dat naast de belangrijkste mainports ook andere luchthavens in Europa een min of meer essentieel onderdeel gaan uitmaken van dat grotere geheel. Deze ontwikkeling wordt vooralsnog – zij het meer hier dan bij zeehavens – niet strategisch aangestuurd vanuit de Europese Unie, ook al zet deze zich in voor een gefaseerde deregulering van het luchtverkeer in Europa en een afbouw van de nationale beschermingsconstructies.

In deze situatie van uitgesproken competitie, ook en met name tussen de belangrijkste luchthavens in Europa, neemt men waar dat de luchthavens – evenals de mainports bij zeehavens – pro-actief hun positie versterken door a) financieel of met expertise te participeren of een belang te nemen in andere luchthavens, distributieknooppunten en transportmaatschappijen of b) door winst te maken met vastgoed, economische activiteiten

[1] Ruimte voor luchtvaart, De Business Case: een integrale afweging, 1999
[2] Deregulering en de ontwikkeling van het Europese luchtvaartnetwerk, conceptversie, G. Burghouwt en J.R. Hakfort, CPB, dec. 1999

gebonden of verbonden met de luchthaven (de luchthaven als landlord). Deze competitie wordt nog complexer als carriers in alliantie een bijzonder belang nemen in andere luchthavens dan hun moeder-luchthaven, zoals de KLM nu in ALITALIA in de nieuwe luchthaven Malpensa. Echter de indruk die in Nederland recent in zowel de Rotterdamse havens als bij de luchthaven van Schiphol wordt gewekt, alsof de mainports vooral op deze secundaire functie in de voortgaande competitie een nieuw en effectief scenario beschikbaar hebben, lijkt overtrokken. De competitie op de primaire functie zal vooralsnog doorslaggevend blijven.

Bij de ruimtelijke dynamiek van Schiphol in de komende periode zal meer dan ten tijde van de Vierde Nota met de bovenstaande economische dynamiek rekening moeten worden gehouden.

Er is echter ook een andere dimensie die bij een vergelijking van de periode van de Vierde Nota met die van de Vijfde Nota een veranderend speelveld te zien geeft. Dat is het gegeven dat waar in de jaren zeventig en tachtig de oppositie tegen de uitbreiding en groei van de belangrijkste luchthavens nog selectief was, zoals die bij Narita-airport bij Tokyo, bij de Luchthavenuitbreiding van Frankfurt etc., dit verzet zich nu over de gehele wereld, op steeds meer plaatsen aftekent (n.b. de uitbreiding van de luchthavenaccommodatie bij Chicago vormt een mooi voorbeeld van competitie om deze uitbreiding tussen lokale en regionale besturen, gegeven de grenzen aan de groei van de huidige accommodatie). In het bijzonder is een dergelijke verspreiding van verzet waar te nemen in Europa. Een recent voorbeeld is het verzet tegen de uitbreidingsplannen van de luchthavens bij Parijs.

Deze verspreiding van verzet houdt in dat de luchttransportsector, meer dan in het verleden, gedwongen wordt of kan worden rekening te houden met de externe effecten en met de «trade offs» tussen de economische baten en andere belangen. De gang van zaken in Chicago laat echter zien, en dat zal ook in Europa tot de reële scenario's behoren, dat gebieden onderling profijt trekken van dit verzet en dat in hun voordeel aanwenden.

4.2. Planologie en luchthavenontwikkeling

In de tijd van de Vierde Nota werd het weer als belangrijk ervaren economisch investeringselement «Schiphol» op de planologische agenda geplaatst. De Mainport Schiphol werd een vooraanstaand programmaonderdeel van de Vierde Nota en de PKB (later aangevuld met de MER) werd het besluitvormingskader waarin over de ontwikkeling van Schiphol werd besloten.

Analytisch gezien zijn een drietal aspecten met betrekking tot Schiphol van belang. Allereerst is er Schiphol als bedrijf, ten tweede zijn er de (milieu)-effecten van het bedrijf Schiphol op de omgeving en tot slot heeft het bedrijf Schiphol een motorfunctie in de regio.

Wanneer men kijkt naar Schiphol als bedrijf (waarvan de toekomst steeds sterker wordt bepaald door internationale ontwikkelingen en zaken als alliantievorming), dan is het logisch dat beslissingen hierover geen onderdeel uitmaken van de nationale planologische besluitvorming, ongeacht het feit dat het hier een belangrijk onderdeel van de nationale economische hoofdstructuur en hoofdinfrastructuur betreft. Verder zijn het bedrijf Schiphol en de sector (ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGM, KLM) verantwoordelijk voor de (milieu)-effecten van Schiphol. Naar

aanleiding van deze (milieu) effecten werd in de PASO de dubbeldoelstelling geformuleerd. Beslissingen hierover dienen niet in een nationale nota ruimtelijke ordening te worden genomen, maar vereisen een eigen en herkenbare beleidsafwikkeling. In het slalom-geheel van de Schipholprocedure is dit «parkeren» van een basisbeslissing op infrastructureel en economisch gebied in de nationale planologische besluitvorming een belangrijk gegeven, zoals het dat ook was bij de besluitvorming over de kernenergie door middel van het structuurschema van elektriciteitsvoorziening via een keuze over de vestigingsplaatsen voor een dergelijke centrales.
De transparantie van wie verantwoordelijkheid draagt en aangesproken kan worden, wordt aanzienlijk versterkt bij het niet meer hanteren van planologie als een verkapt hoofdkader van beleidsintegratie, maar de beslissing te leggen bij de beleidssector(en) die direct hiervoor eerst verantwoordelijk zijn.

Deze conclusie doet niets af aan de centrale rol van het planologisch beleid in het vervolgtraject op een dergelijke hoofdbeslissing. Het gaat daarbij om de inpassing van een dergelijke hoofdinfrastructuur in de ruimtelijke omgeving en de aanwending van deze ruimtelijke omgeving voor die hoofdinfrastructuur. Dit alles is bij uitstek een aangelegenheid van (nationaal) ruimtelijk beleid, waarbij aan het regionale/lokale beleid duidelijke condities en mogelijkheden meegegeven worden. Hierbij komt het laatste aspect van Schiphol, de motorfunctie die de luchthaven op de regio heeft, in beeld. Uit de VINO kon niet opgemaakt worden wat de motorfunctie van Schiphol als mainport zou zijn; het concept mainport werd veel te weinig uitgewerkt. De nadruk werd gelegd op de ontwikkeling van de IJ-as, terwijl de ontwikkeling van de Zuid-as in relatie tot Schiphol, niet benoemd werd. De motorfunctie van Schiphol is achteraf veel groter gebleken dan was voorzien, vooral wanneer men kijkt naar de groei van de werkgelegenheid, de toename van het autoverkeer en de toename van de grondprijzen in de omgeving van Schiphol.

Bij de hoofdbeslissing over een continuering of stoppen van het betrokken blijven in mainport-verkeer op luchtvaartgebied in Europa naar andere continenten, is de belangrijkste beslissing die voorafgaand aan de vijfde nota ideaaltypisch – gelet op de voorgaande gedachtegang – genomen dient te worden, de beslissing of Nederland na het volgroeien binnen het hek op de huidige locatie in Schiphol verder zal (kunnen) groeien op de huidige plek (hek verplaatsen) of op een andere plek, of dat een dergelijke plek in Nederland in het geheel niet meer gegund wordt.

Slechts op basis van een dergelijke hoofdbeslissing is het vervolgens mogelijk om de strategische inrichting van Nederland vanuit nationaal perspectief verder in te vullen en te bepalen. Een benadering met het open laten van onderscheiden opties: a) voortgezette groei Schiphol, b) tweede of nieuwe luchthaven op andere locatie, c) geen groei van nationale luchthaven boven een bepaald groeiniveau, maakt het zo goed als onmogelijk het ruimtelijke beleid van Nederland in de komende 20 jaar strategisch vast te stellen. Dit is tot uiting gekomen in het besluit van december 1998 (Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart).

Er valt veel voor te zeggen om als deze beslissing genomen is – uitgaande in dit geval van een voortzetting van de mainport-functie van de nationale luchthaven – vervolgens de belangrijkste «stakeholders» van Schiphol en die van de gebiedsbesturen in en rondom Schiphol in een nationaal ruimtelijk arrangement via een PPP constructie operationele afspraken te

laten maken ten aanzien van de investeringen en projecten en vooral over het beleidskader dat daarbij wordt gehanteerd. Dit met het oog op beleidsvrijheid en standaarden ten aanzien van onderscheiden belangen. Daarbij is een gecombineerd ruimtelijk inrichtingsbeleid en infrastructuurbeleid een essentiële randvoorwaarde; dit vanwege de «impact» van Schiphol op de overweging van vestigingskeuze van bedrijven en op de verbindingenstructuur in Nederland. Deze verbindingenstructuur is evenzeer een kwaliteitskenmerk voor Schiphol. Met deze markering wordt een indicatie gegeven wat in tegenstelling tot de Vierde Nota vanuit een Vijfde Nota het beslissingskader en -veld zou moeten zijn. Een PKB-procedure oude stijl voldoet hiervoor duidelijk niet. Er is een verdere optimalisatie nodig, waarvoor een apart regiem ontwikkelt dient te worden.

Tenslotte zal bij een dergelijke investering in het luchthavengerelateerde gebied meer dan in de Vierde Nota gewerkt dienen te worden met een «ringen»-benadering. Daarbij wordt het «impact»- en relatiegebied voor de nationale luchthaven gevarieerd, al naar gelang de functies en de verbindingen die in het geding zijn. Hierbij moet Schiphol niet alleen in de context van de Randstad of Amsterdam geplaatst worden, maar in de context van geheel Nederland.
Als men soortgelijke ruimtelijke patronen en schaalontwikkelingen in beschouwing neemt, zoals die bij voorbeeld bij Dulles luchthaven ten opzichte van Washington D.C. en bij Narita-airport ten opzichte van Tokyo, is dit een minder revolutionaire omslag ten aanzien van het huidige contourenbeleid.

IV. BIJLAGEN

1. Geautoriseerde gespreksverslagen:
- Luchthaven Schiphol: J. Krul 74
- KLM: C. J. M. Gresnigt 80
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat: R. Pans en B. de Ruiter 84
- Ministerie van VROM: F. van Deventer 89
- Provincie Noord-Holland: gedeputeerde H. M. Meijdam en J. Rensing 92
- Gemeente Haarlemmermeer: M. Schoenmaker en J. J. Kolpa 95

2. M. Ket – Geluidshinder-onderzoek & het Schipholbeleid (mei 2000) 99

3. Selectie uit:
M. A. Piers (NLR) en B. J. M. Ale (RIVM) – Policy options for managing societal risk around Schiphol (februari 2000). 112

VERSLAG van het gesprek met dhr. **J. Krul**,
Projectdirector Airport Development/Schiphol Redesign, Schiphol Group,
gehouden 9 maart 2000

H.S. Yap, J. Kleine (Bureau PAU)

Dhr. Krul is sinds 1986/1987 werkzaam bij de luchthaven. Als projectleider heeft hij eind jaren '80 zorggedragen voor de totstandkoming van het Beleidsvoornemen Masterplan Schiphol 2003. Terugkijkend op dat Masterplan constateert hij dat het inmiddels grotendeels conform de opzet gerealiseerd is.
Onder R. den Besten is J. Krul als Hoofd R.O. betrokken geweest bij PASO en PMMS.
Vervolgens heeft hij gedurende een periode van ca. 6 jaar de functie van General Manager Airside uitgeoefend.
Sinds januari 1999 is dhr. Krul voor de sector projectdirecteur Noordzee-eiland en Redesign en is hij als zodanig nauw betrokken bij ONL. Daarbij werkt hij nauw samen met KLM en LVNL.

Dhr. *Yap* zet de achtergrond en aanpak van de opdracht van Bureau PAU uiteen en geeft aan dat het accent van het interview zal liggen op de toekomst.
Daarbij verwijst hij naar het rapport van de Algemene Rekenkamer (Groeicijfers Schiphol 1998); die exercitie hoeft niet nog een keer te gebeuren.
Desgevraagd geeft de heer *Krul* aan met het rapport en de conclusies ervan op de hoogte te zijn. Daarbij merkt hij op dat ten tijde van de Kamerbehandeling van de PKB Schiphol en Omgeving in 1994 *alle* Kamerfracties door de luchthaven zijn benaderd c.q. ontvangen om hen er van te doordringen dat het besluit dat genomen dreigde te worden achterhaald zou zijn vóórdat die besluitvorming zou plaatsvinden.
De luchthavendirectie heeft destijds hierover alle fracties c.q. fractie-specialisten van mondelinge en schriftelijke informatie voorzien. De waarschuwing was duidelijk, maar de Kamer besloot toch anders. De Kamerleden geloofden de luchthaven wel, maar ze wilden er hun keuze niet op baseren. Ook de ministeries (V&W en VROM) zijn hierover door de luchthaven geïnformeerd.

De luchthaven had en heeft geen belang bij normen die worden gebaseerd op te lage groeiprognoses. De grenzen worden dan immers te laag gesteld, waardoor overschrijding al snel plaatsvindt.
Vanzelfsprekend is het de luchthaven er veel aan gelegen zo goed mogelijk aan de «dubbeldoelstelling» bij te dragen. Maar te lage grenzen zijn snel bereikt en dan ontbreken middelen en instrumenten om verder in te grijpen.

Yap: Wanneer is de «dubbeldoelstelling» geïntroduceerd?
Naar de mening van dhr. *Krul* is de «dubbeldoelstelling» voor het eerst geformuleerd in deel 4 van de Vierde Nota. Dat werd uitgangspunt van PASO en vervolgens de PKB Schiphol en Omgeving. Naar de mening van dhr. Krul is vervolgens één deel van de dubbeldoelstelling (de mainport-ontwikkeling) wel uitgewerkt, terwijl het andere deel langer op zich liet wachten. Uiteindelijk is een taakstelling van 10 000 geluidgehinderde woningen geformuleerd voor het vijfbanenstelsel, uitgaande van 15 000 gehinderde woningen bij een vierbanenstelsel. Daarna heeft de Tweede Kamer daar bij de PKB-behandeling nog een extra limiet aan toegevoegd voor het aantal passagiers (44 miljoen).

De mainportdoelstelling is geïntroduceerd door de Vierde Nota. In het rapport van de Commissie van der Zwan (Schiphol 2000, 1986) werd alleen vastgesteld dat de luchthavenontwikkeling van landelijk belang was.
Waarom die prominente plaats in de VINO? Daar heeft naar de mening van dhr. *Krul* de Commissie van der Zwan een belangrijke rol in gespeeld. Tot aan de Vierde Nota-periode was Schiphol als economische trekker eigenlijk nauwelijks in beeld en was er veel meer aandacht voor bijv. de Amsterdamse haven. Van der Zwan etaleerde het belang van Schiphol en de luchtvaart voor de werkgelegenheid en de regio. In die tijd (medio 80-er jaren) was er grote behoefte aan nieuwe arbeidsplaatsen en ontbrak het de RPD aan een duidelijke beleidsstrategie, o.m. vanuit het idee dat Nederland af was. De Vierde Nota doorbrak dat.
Het Masterplan Schiphol 2003 bouwde daarop voort; de ambitie was een verdubbeling van de omvang van de luchthaven.

Dhr. *Yap* wijst in dit verband op de initiatieven van Chipshol BV, die de strategie van economische ontwikkeling in de nabijheid van de luchthaven introduceerde (ontleend aan de ontwikkeling van Atlanta) en op Van der Zwan die voorstelde de Schiphol Area Development Corporation op te zetten.
Dhr. *Krul* vult aan dat in die tijd ook het streekplan ANZKG een rol speelde. Het streekplan was zeer restrictief met een plafond van 18 miljoen passagiers. Dat leidde ertoe dat goedkeuring werd onthouden aan de bouw van een nieuwe terminal. Verder groeien van Schiphol was niet aan de orde. Ook daarop speelde van der Zwan in.
Uiteindelijk veranderde de gehele sfeer en werden nut en noodzaak van uitbreiding van Schiphol evidenter. Voeg daarbij de laagconjunctuur en het brede gevoel dat economische stimulansen nodig waren en de voedingsbodem voor een vruchtbare Schiphol-benadering is gegeven. Dat leidde er ook toe dat NS aansloot met infrastructuurplannen.
Voor de overheid werd duidelijk dat deze nieuwe plannen voor Schiphol ook grote inspanningen zouden vergen voor een goede landzijdige infrastructuur en ruimtelijke inrichting. Daarom besloot Alders tot een apart Plan van Aanpak voor Schiphol, aldus dhr. *Krul*.

Dhr. *Yap*: Hoe heeft de luchthaven gewerkt aan het halen van het milieudeel van de dubbeldoelstelling?
Dhr. *Krul*: De aandacht daarvoor is in de loop van het decennium sterk gegroeid en uiteindelijk bijna dominant geworden. Aanvankelijk speelde milieu in het Masterplan 2003 nauwelijks een rol. Bij de doelstelling van verdubbeling van het aantal passagiers (van 15 miljoen naar 30 miljoen) werd er met geen geluidzone rekening gehouden. Hinder en geluid speelde in de sector toen een ondergeschikte rol.
De toenmalige voorzitter van de Commissie MER gaf toen al aan dat met het formuleren van de dubbeldoelstelling het onmogelijke werd geïntroduceerd. De politieke context maakte dat besluit echter noodzakelijk.
Voor de sector was dit een gegeven en daarom ging ook de luchthaven beleid ontwikkelen op het gebied van geluid en leefkwaliteit. Tot het begin van de jaren ’90 hielden 2–3 mensen zich met het onderwerp bezig. Inmiddels is dat aantal vertienvoudigd en is het onderwerp van strategisch belang geworden.

Sinds ’85 is sprake van een vrij continue groei in de luchtvaart. Daarbij groeit alles, ook de negatieve effecten, aldus dhr. *Yap*. Toch wordt er zeer optimistisch gedaan over het halen van de dubbeldoelstelling. Kan

verbetering van de milieukwaliteit en veiligheid gelijke tred houden met een gemiddelde groei van 7% de luchtvaart?
Dhr. *Krul*:

- externe veiligheid was tot 1992 (Bijlmerramp) politiek en beleidsmatig geen issue. Dat is het wanneer naar de feiten gekeken wordt feitelijk nog steeds niet. Wereldwijd vallen er 35 doden op de grond per jaar, voornamelijk in niet-westerse landen. Externe veiligheid is uiteraard wel een punt om in de ruimtelijke ordening rekening mee te houden.
- Dominant was altijd de geluidsdiscussie. De hinderbeleving is subjectief en de Ke is een poging tot objectivering. Door de jaren heen is er duidelijk een positieve ontwikkeling: bij een verdubbeling van het verkeer heeft een halvering van de omvang van de geluidbelasting plaatsgevonden. De discussie is nu of de standaard (Ke) wel deugt, maar herdefiniëring van de meetlat doet niets af aan de bereikte vermindering. Die vermindering is bereikt door:
  - ontwikkelingen aan de bron. Nieuwe generaties vliegtuigen zijn stiller en in deze ontwikkeling zit 80–90% van de mogelijke geluidwinst.
  - Andere vliegprocedures
  - Snellere vervanging van vliegtuigen die veel geluid produceren; over een periode van 10 jaar is de hele vloot 3dB(A) stiller geworden, dat is een halvering van het geluid. Die periode is voor een vlootvervanging wel nodig; de levensduur van een vliegtuig is ca. 30 jaar, de investering al gauw 200 miljoen gulden.

  Daar staat tegenover dat de hinderperceptie is veranderd, met name door de sterke toename van de luchtvaart. Dat maakt de Lden tot een betere maat dan de Ke.

  Voorts is ook het baangebruik veranderd. Rond 1993 is van een gelijktijdig gebruik van 2 banen overgestapt op 3 banen. Tot dan was er 1 start- en landingsbaan (voor 50–60 vliegtuigen per uur) en werden daarvoor Kaag- en Zwanenburgbaan aangeboden. Pas bij bepaalde weersomstandigheden werden andere banen ingeschakeld. Na 1993 introduceerde de KLM haar blokkensysteem, groeide het verkeersaanbod in de piekuren (80–100 bewegingen) en werden de Buitenveldertbaan en de Aalsmeerbaan vaker ingeschakeld. Daarmee werd de Buitenveldertbaan van slecht-weer-baan tot capaciteitsbaan en werden Buitenveldert en Amsterdam geconfronteerd met meer luchtverkeer. Volgens de Ke-berekeningen bleef de geluidsbelasting gelijk, maar de beleving was en is geheel anders.

  Ten derde is de omgeving kritischer geworden. Dat is bij meer luchthavens te zien: de welvaartsparadox (in z'n uiterste vorm te aan te treffen bij Beverly Hills en Zürich). Hoe welvarender men wordt, hoe meer men vliegt en hoe kritischer men wordt.

  Tenslotte is er voor Schiphol sprake geweest van een min of meer geregisseerde klachten-actie. Men kreeg bij de politiek onvoldoende oor voor de bezwaren tegen de luchthaven-uitbreiding en uitte dat vervolgens via de klachtenprocedure. De verschillen in klaagdichtheid zijn illustratief: 1 landing op Schiphol-Oost (over de Amsterdamse binnenstad) geeft 30–40 klachten, 100 landingen op de Kaagbaan leiden tot 1 klacht. Belangrijk is dan ook de mate waarin men aan het geluid gewend is geraakt, aan de «betrouwbaarheid» c.q. voorspelbaarheid van de hinder. Verder blijkt er een correlatie te bestaan tussen klaaggedrag en opleidings- en inkomensniveau (bureau Interview).

De belangrijkste les voor de ruimtelijke ordening: er kunnen geen stationaire grenzen worden getrokken. Er zullen reserves ingebouwd moeten worden.

Dhr. *Yap*: Hoe ontwikkelt zich de relatie tussen de luchthaven en KLM?
Dhr. *Krul*: Sinds de alliantievorming die in de jaren '90 is begonnen, kiezen de allianties elk 1 of 2 hubs per continent. Daar concentreren zij, om zo economies of scale te behalen en om ten opzichte van andere allianties een concurrerend netwerk te kunnen aanbieden. De KLM-alliantie heeft Schiphol als hub. Sinds 1995 (alliantie met NWA) vliegt alles op Amsterdam.
Aan het eind van de jaren '90 ontstaat ook behoefte aan de inzet van meer dan één hub per continent, o.a. door samenwerking en vergroting van allianties. De belangrijkste redenen zijn diseconomies of scale en onder druk staande luchthavencapaciteiten. De verwachting is dat er uiteindelijk wereldwijd 3 of 4 allianties zullen overblijven en eveneens 3–4 hubs per continent.
De combinatie KLM-NWA was een combinatie van markten. De combinatie met Alitalia heeft veel meer ten doel het opzoeken van markten in Zuid-Europa en het organiseren van aanvullende luchthavencapaciteit (Malpensa of elders). Voor Schiphol betekent dat dat er mogelijk wat verkeer wordt afgeleid naar Malpensa, maar per saldo zal het een versterking van de Europese marktpositie inhouden. Dat genereert dus meer verkeer op Schiphol. In de businessplannen is daar rekening meegehouden (zie ook het rapport «De Business Case» dat ten behoeve van de ONL is opgesteld).
In dat rapport (december 1999) wordt rekening gehouden met een groei van 3–5,5% in de komende periode. De 5,5% houdt in behoud van de derde positie in Europa. De 3% is een «afvlakkingsscenario». Nu al is duidelijk dat de daadwerkelijke groei eerder aan de boven dan aan de onderkant zal zitten. Het afgelopen jaar was de mondiale groei 5–6% en de groei van Schiphol heeft steeds boven die mondiale groei gezeten. Een groei van 5% lijkt een meer realistische inschatting. Daarmee zal rond 2020 de 125 miljoen passagiers worden bereikt.

Dhr. *Yap*: De KLM hanteert een groei van 3%. Vanwaar deze lage aanname?
Dhr. *Krul*: De KLM hanteert dezelfde groeiscenario's van 3 tot 5,5%, maar zij houden er rekening mee dat hoge groei op deze plek niet te halen zal zijn. De rest zullen ze dan elders in de alliantie moeten realiseren.
Dhr. *Yap*: Geeft dat geen spanning tussen luchthaven en KLM?
Dhr. *Krul*: Van zo'n spanning is geen sprake. Belangrijk is de vraag of volume bedrijfseconomisch én maatschappelijk geaccommodeerd kan worden. Het is daarbij aantrekkelijker om meer opbrengsten uit bestaande infrastructuur te halen dan om te investeren in nieuwe infrastructuur voor grotere piekcapaciteit.
Verder zal de groei gelijke tred moeten houden met de technologische ontwikkeling om de milieu-effecten in de hand te houden. In de jaren '90 was dat mogelijk omdat de Hoofdstuk 2 vliegtuigen uit de vloot gehaald konden worden. Nu vormt dat nog 0,5% van de vloot, dus daar zijn geen grote mogelijkheden meer. Vermindering van de geluidsproductie zal daarom bereikt moeten worden door autonome vlootvernieuwing. In dat opzicht zou een groei van 3–4% van het verkeer optimaal zijn.
Het risico is dat er dan marktaandeel verloren wordt. De KLM kan dat compenseren in andere delen van de alliantie. Maar ook voor KLM zitten er risico's aan te grote groei als deze alleen gerealiseerd kan worden in het transferverkeer. De opbrengsten daarvan zijn lager dan van point-to-pointverkeer. Daardoor is er een kritische beladingsgrens; bij een te groot aandeel transferpassagiers gaat er onder de kostprijs gevlogen worden.

Dhr. *Yap*: Het lijkt er op dat we de grens van grote groei naderen en dat er op andere wijzen geld door de luchthaven verdiend moet gaan worden? Slaat de Schiphol Group daartoe de vleugels uit om ook andere luchthavens te beheren en te ontwikkelen?
Dhr. *Krul*: Bij het investeren in en samenwerken met andere luchthavens geldt een aantal overwegingen. Zo moet er op de buitenlandse haven natuurlijk een goed rendement gehaald kunnen worden. En verder gaat de voorkeur uit naar luchthavens waar de KLM een hub heeft; dat vereenvoudigt de samenwerking aanzienlijk.
Belangrijke factor is dat de luchthaven steeds vermogen nodig zal hebben om te kunnen investeren. Het probleem met infrastructuur is de lange ontwikkelingstijd (met veel onzekerheid en een gok m.b.t. de marktontwikkeling) gekoppeld aan de lange terugverdientijd. Dat kunnen alleen financieel krachtige luchthavens opbrengen.

Dhr. *Yap*: Is er geen grotere rationaliteit nodig in het omgaan met voor- en nadelen van de groei, zelfs al hoort daar bij dat woningen worden afgebroken en nieuwbouw wordt uitgesloten? In de stadsvernieuwing is immers niet anders gewerkt?
Dhr. *Krul* plaatst daar 3 kanttekeningen bij:

1. Luchthavens trekken economische activiteit aan. De vliegvelden die ooit in de leegte lagen worden langzaam omringd met bebouwing.
2. Een structurele oplossing zal echt vanuit de ruimtelijke ordening moeten komen. Inrichten zonder hinder is onmogelijk; dan is verhuizen naar een eiland de enige optie. Er is geen andere plek in Nederland te bedenken waar Schiphol nog heen verplaatst kan worden; wat dat betreft heeft de omgeving zich toch naar de contouren gevormd. Iets anders is de te hanteren norm. «Geen hinder» is te rigoureus, want dat 1000-en woningen betreffen. Maar aanpassen van het gebruik van de omgeving is wel noodzakelijk. Dat er de afgelopen 10 jaar meer dan 1000 woningen zijn bijgebouwd in de vrijwaringzone is te betreuren.
3. Pas op dat «hinder» en «ruimtelijke ordening» verabsoluteerd worden. Onderzoek toont dat de hinder in Zwanenbrug en Rijsenhout groot is, maar verhuizen wil niemand er om. En de dorpen zullen eerder pleiten voor nieuwbouw om vergrijzing tegen te gaan dan er van af te zien vanwege Schiphol. Harde normen zijn niet acceptabel als dat tot grote sanering leidt; dat geeft maatschappelijke onrust.
   Wat er in dat opzicht in de Haarlemmermeer gebeurt is wel weer de andere kant op: met 1000-en nieuwe woningen worden planologische problemen voor de toekomst gecreëerd. Vanuit ruimtelijke ordening en milieu zal nog meer gekozen moeten worden voor de komende 10–15 jaar met de wetenschap dat de kwaliteitseisen van bewoners alleen maar strenger zullen worden. De luchthaven heeft al eerder voorgesteld bij de vrijwaringzone uit te gaan van 30 Ke, maar de volkshuisvestingspoot van VROM was tegen. De ruimte is nodig voor woningbouw.

Dhr. *Yap*: Wat is naar de Vijfde Nota toe van belang voor de luchthaven?
Dhr. *Krul*: Het Kabinet staat op het standpunt dat Schiphol op de huidige locatie moet worden gehandhaafd. Dat maakt het noodzakelijk om goed te kijken naar:

1. bereikbaarheid over land. Dat wordt in toenemende mate een probleem. Steeds meer infrastructuur is daarbij niet de oplossing. Het zal steeds meer gaan om ketenbesturing en betrouwbaarheid daarvan. Dat de reis naar Schiphol twee uur duurt is niet erg, als het maar zeker is dát Schiphol dan ook bereikt wordt. Verhoging van die betrouwbaarheid kan door bijvoorbeeld dichter bij huis al keuzemogelijkheden

aan te bieden (via bijv. betaalde doelgroepstroken). Die zekerheid wordt nu o.m. bereikt door vanaf Maastricht of Eelde naar Schiphol te vliegen. In haar «catchment area» verliest Schiphol nu ten opzichte van Brussel en Düsseldorf.

2. het in de hand houden van de ontwikkeling van woningbouw versus de luchtvaart. Ruimtelijke ordening en milieu moeten weer uit elkaar gehaald worden. Het is planologisch wijs om woningbouw ver uit de buurt van de luchthaven te houden, ook met het oog op een kritischer op een kritischer wordende bewoner. Vanwege de milieunormen zijn de zones steeds te krap gemaakt. Nogmaals wordt benadrukt dat in dit opzicht ruimtelijk beleid en milieubeleid van elkaar gescheiden moeten worden. In het ruimtelijk beleid moeten reserves en flexibiliteit worden ingebouwd, terwijl in het milieubeleid duidelijke «targets» voor een afgesproken periode kunnen worden gesteld, waarna over het benutten van de krimpende contouren kan worden onderhandeld. Nu doet zich de paradox voor dat de luchthaven voor goede milieu-prestaties wordt gestraft: krappere grenzen staat immers gelijk aan oprukkende woningbouw.
3. de prijs van grond. Grond is rond de luchthaven eigenlijk te goedkoop. De omgeving van Schiphol loopt dan ook te hard en onvoldoende selectief c.q. te laagwaardig vol. Daar krijgen we over enkele jaren spijt van, aldus dhr. Krul.

Dhr. *Yap*: de core-business is vliegen, maar gaat u nu het geld op een andere wijze verdienen?
Dhr. *Krul*: Er is een toenemend spanningsveld tussen volume (om de infrastructuur uit te nutten) en differentiatie (kwaliteit en opbrengst). Met Schiphol Redesign gaat het ook om een herinrichting om meer toegevoegde waarde te creëren. Niet voor niets wordt gesproken over het ontwikkelen van «Airport Cities».
Belangrijke opgave is ervoor te zorgen dat de luchthaven in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht trekker van de economie blijft en zich niet tot sta-in-de-weg ontwikkelt. Dat is vaker het lot geweest van (nieuwe) infrastructuur in stedelijk gebied, dus de noodzaak van een hoogwaardige, kwalitatief goede inrichting van terrein en omgeving staat bovenaan.

Voor akkoord
J. Krul
dd.

Voor akkoord
H. S. Yap
dd.

VERSLAG van het gesprek met dhr. **C.J.M. Gresnigt**
KLM Royal Dutch Airlines, Sr. Vice President Strategy Development Infrastructure Air, gehouden op 14 maart 2000

H.S. Yap, J. Kleine (Bureau PAU)

Dhr. Gresnigt is verantwoordelijk voor het projectmanagement van grotere projecten bij KLM.
Dhr. *Yap* zet de achtergrond van het bezoek en de opdracht van de Werkgroep Vijfde Nota uiteen. Vervolgens vraagt hij een reactie van dhr. Gresnigt op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de groeicijfers van Schiphol.
Dhr. *Gresnigt*: Over groeiprognoses kan lang gedebatteerd worden, maar voorspellen is niet goed mogelijk. Hij verwijst als voorbeeld naar het rapport «Ruimte voor Luchtvaart: De Business Case» (Luchthaven Schiphol/KLM) van december 1999. Daarin wordt een groei van 3–4% voor 2000 geprognosticeerd, maar nu blijkt de combinatie van hoge overcapaciteit in de luchtvaart en onder druk staande tarieven te leiden tot geen groei. De discussie over groeicijfers is niet erg zinvol.
Dhr. *Yap*: Het lijkt er toch op dat de normen die nog ontwikkeld moeten worden meer ruimte bieden voor de luchtvaart dan het oude stelsel.
Dhr. *Gresnigt*: De nieuwe normen zíjn er al en daar zit voor de luchtvaart geen enkele winst in. Het uitgangspunt is gelijkwaardige omzetting van Ke naar Lden en dus is per definitie extra capaciteit uitgesloten.
Zodra de milieugrenzen gedefinieerd zijn is ook het aangeven van de bijbehorende capaciteit niet meer nodig.

Dhr. *Yap*: Op welke wijze heeft de KLM gewerkt aan het behalen van de dubbeldoelstelling meer luchtvaart en beter milieu?
Dhr. *Gresnigt*: Drie aspecten:
1. De vloot wordt door technische verbeteringen ongeveer 1 dB(A) per jaar stiller. De modernste vliegtuigen zitten rond de 95 dB(A), terwijl dat in de jaren '80 nog 110 dB(A) was. Het is evident dat KLM een moderne vloot heeft. Daar kunnen de jaarverslagen op worden nageslagen.
2. De routes. Het routepatroon en het baangebruik is geoptimaliseerd.
3. Operationele procedures zijn aangepast (o.m. andere starttechniek, flaps minder ver uit bij landing, etc.).

Dat alles leidt er toe dat het aantal geluidgehinderde woningen is afgenomen.
Dhr. *Kleine*: Dat betreft dan het Woningbestand 1990?
Dhr. *Gresnigt*: Dat is het enige bestand dat telt. Dat er verder is gebouwd binnen de zones is in dit kader niet relevant. Overigens verandert in de nieuwe systematiek ook de betekenis van de zone. Nu is het zo dat een andere vliegroute die minder hinder veroorzaakt buiten de zone kan vallen. Straks zijn er geen zones meer en worden er geen geluidgehinderde woningen meer geteld.

Dhr. *Yap*: Ten tijde van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) rond 1990 waren KLM en Schiphol relatief klein en voor 100% in overheidshanden. Hoe was de betrokkenheid bij PASO en wie bepaalde de koers?
Dhr. *Gresnigt* geeft aan zelf in die periode niet bij de plannen betrokken te zijn. Daarbij moet u scherp blijven in de rolverdeling, aldus Gresnigt. KLM is klant op Schiphol. Die klant is door alliantievorming een grote geworden (KLM-groep is 70–75% van Schiphol), maar het blijft een klant. KLM is gebaat bij voldoende luchthaven- en luchtruimtecapaciteit. De

luchthaven moet die ruimte aanbieden. Pas als aan die voorwaarden niet voldaan lijkt te kunnen worden, raken wij intensiever bij dergelijke plannen betrokken. Zowel in PASO/PMMS-tijd als in de discussie van de afgelopen jaren werken KLM en luchthaven intensief samen. Het belang is het perspectief van een betaalbare en veilige luchthaven met voldoende ontwikkelingsmogelijkheid, of het nu op een eiland is of op de huidige plek.

Dhr. *Yap*: Welke ontwikkelingen ziet u in de luchtvaart die relevant zijn voor het perspectief van Schiphol en de KLM?
Dhr. *Gresnigt*: Alliantievorming en toekomstige fusies zijn maar deels afhankelijk van de ontwikkeling van Schiphol. KLM is te groot voor Nederland c.q. Nederland is te klein voor de KLM: door het hub-concept is half Europa het vanggebied. Dat zal ook zo blijven.
Ga er van uit dat Schiphol een vijfde baan krijgt en dat die capaciteit wordt opgevuld. Vervolgens zal er binnen de milieugrenzen op termijn een 6e en/of 7e baan gerealiseerd kunnen worden. Wat dan uiteindelijk restricterend zal zijn?

– Niet het geluid, want de geluidsproduktie zal verder zakken. Over 10 jaar zijn er vliegtuigen die 85 dB(A) produceren. Natuurlijk zal er een afnemende meeropbrengst zijn, maar qua geluidsproduktie zal binnen de milieugrenzen meer verkeer kunnen worden afgewikkeld.
– Ook niet de veiligheid. Dat is nu al niet restrictief. Met de feiten voor ogen kan de veiligheid geen restricties opleveren. Wat gebeurd is in de Bijlmer is een feit, maar het gaat over het risico dat zoiets gebeurt. Lees wat dat betreft het rapport van de Gezondheidsraad: 35 doden op de grond wereldwijd. Ieder ongeluk is een individueel drama, maar de feiten tellen. Helaas gaat de discussie niet over feiten, het gaat over emoties. Wanneer veiligheid nuchter wordt beschouwd dan constateren we dat de groei van de luchtvaart gepaard is gegaan met een toename van de veiligheid.
– Dhr. *Yap*: Is het niet zo dat er bij 400 000 vliegbewegingen eens in de 9 jaar iets mis gaat en bij 600 000 bewegingen eens in de 6 jaar? Het definiëren van veiligheid blijkt uiterst lastig te zijn. Gaat het er niet om hoe het veiligheidsaspect gemanaged wordt?
  Dhr. *Gresnigt*: In de veiligheidsdiscussie zit een stuk emotie. De laatste 23 jaar zijn er in Europa gemiddeld 2 doden per jaar op de grond gevallen. Daarvan komen er 43 voor rekening van de Bijlmer. Nogmaals, de Bijlmer is een ernstig feit, maar de feiten geven aan dat het risico uiterst gering is, ook over een langere periode. Maar logischerwijs blijft ook emotie een rol spelen: ik grendel mijn deuren altijd af, ook al is er bij ons in de straat misschien nooit ingebroken. Het is dus wel verstandig niet te bouwen op de kop van de startbaan; een zone waar niet gebouwd mag worden moet er zijn. Maar blijft het triviale feit staan dat we wel hotels bouwen op Schiphol, dat er een Airport City ontwikkeld wordt, dat er een McDonalds komt met uitzicht op de startbaan.
– Wel zal het beton restricterend worden, de baancapaciteit en de plekken om vliegtuigen neer te zetten.
– Ook de restricties in het gebruik van het Europese luchtruim zijn van belang. Dat is vooral een politiek probleem. De huidige versnippering moet anders worden georganiseerd.

Dhr. *Yap*: Welke rol ziet u voor ruimtelijke ordeningsbeleid?
Dhr. *Gresnigt*: In een recent Amerikaans onderzoek zijn 150 grote luchthavens vergeleken op het punt van bevolkingsdichtheid van de omgeving. Schiphol staat ergens onderaan de lijst; bij de meeste

vliegvelden is de dichtheid een factor 10 hoger. Feitelijk ligt Schiphol nog steeds in het weiland.
Uiteraard zal er voor geluid, geur, hinder, ruimtegebruik beleid geformuleerd moeten worden. De bouwactiviteiten die richting luchthaven kruipen zijn begrijpelijk, maar zijn ons een doorn in het oog. In Zwanenburg wordt binnen de 35 Ke, bij de brug over de Ringvaart, een groot appartementengebouw neergezet. Alle fracties in de gemeenteraad willen daar bouwen. Overal kruipen mensen naar de luchthaven toe.
Essentieel voor de Vijfde Nota zal zijn de landzijdige bereikbaarheid van de luchthaven. Betere bereikbaarheid voorkomt dat mensen vlak bij de luchthaven willen gaan zitten. Nu is het uitgesloten dat je binnen redelijke tijd bij de luchthaven komt als je op grotere afstand woont. Grotere bereikbaarheid zal dus de druk in de directe omgeving verminderen en is cruciaal voor de aan- en afvoer van passagiers en personeel.

Dhr. *Yap*: En wat betekent de fusievorming op langere termijn? Wordt Milaan de 2e hub en is Schiphol te beperkt?
Dhr. *Gresnigt*: De groei na de introductie van het hub-concept kent z'n grenzen. De passagiers komen uit Engeland/Noord-Engeland (met keuze tussen Heathrow en Schiphol, waarbij Schiphol meer kwaliteit biedt), Duitsland en België. Bestemmingen zoals Milaan en Rome liggen zo ver weg, dat daarmee een geheel andere markt wordt bediend. Ontwikkeling van Milaan zal een beperkte afzuigende werking kunnen hebben; er ontstaan meer «natural flows» en vluchten als van Madrid via Amsterdam naar Zuid-Afrika zullen verdwijnen. Maar het effect zal beperkt zijn. Meer concurrentie zal uitgaan van de grote ontwikkeling van Charles De Gaulle, waar Air France met een inhaalslag bezig is.
Dhr. *Yap*: Hebben de hubs hun langste tijd gehad en wordt het point-to-point-verkeer niet weer belangrijker?
Dhr. *Gresnigt*: De ontwikkeling van point-to-point gaat verder, maar er is een fors volume nodig voor die ontwikkeling. De kritische grens is de mogelijkheid van een dagelijkse dienst, waarbij geldt dat en groter vliegtuig lagere kosten inhoudt. Een 767 is (mits gevuld) redelijk concurrerend in het point-to-pointverkeer, een 757 wordt intercontinentaal al lastig.
Dhr. *Yap*: Volgens een rapport van KPMG is een geleidelijke vermindering van het aandeel transferpassagiers niet erg voor de luchthaven Schiphol, maar wel voor de KLM.
Dhr. *Gresnigt*: Van de transferpassagiers op Schiphol vliegt 93% met KLM of aan KLM gelieerde maatschappijen. Van het totale passagiersaantal geldt dat voor 75%. Schiphol kan zonder transfer niet bestaan; daarvoor is de basis van 16 miljoen inwoners te klein. In een point-to-point-opzet is er misschien de mogelijkheid van een verbinding Amsterdam – New York en enkele andere bestemmingen maar daar houdt het dan ook mee op. Dat zal dan ook direct gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid voor internationale bedrijven. Die zullen uit de regio gaan verdwijnen. Wel is het zo dat wanneer de capaciteit limiterend blijkt te zijn, het transferverkeer als eerste voor reductie in aanmerking komt.
Dhr. *Yap:* Uw conclusie is dat het niet mogelijk is om uit de cluster van KLM – Schiphol – internationale bedrijven één element weg te halen?
Dhr. *Gresnigt*: En ónze competentie is daarbij verdere netwerkontwikkeling, het optimaliseren van opbrengsten, verder optimaliseren van vliegtuigbezetting, verdere verbetering van het blokkensysteem, etc.
Dhr. *Yap*: De luchthaven verwacht een groei van 5% of meer. U zit op 3%? En is er sinds 1980 niet een gemiddelde groei van 7% geweest?
Dhr. *Gresnigt*: Die 3% geldt niet als je op de langere termijn kijkt. Dat zal wel rond de 4% liggen. Wat de 7% betreft: de markt raakt verzadigd, maar

ook 4% is over een langere termijn een forse toename. Maar nogmaals, precies kun je het nooit zeggen. Bij het opstellen van de Business Case heeft McKinsey geassisteerd, maar ook zij zijn er niet in geslaagd de onzekerheidsmarges terug te brengen. Belangrijk daarom is te kijken naar de trend, de richting van de ontwikkeling. Daar moet op worden gereageerd en dan is het minder relevant wanneer een bepaalde omvang precies wordt bereikt.

Voor akkoord
C. J. M. Gresnigt

Voor akkoord
H. S. Yap

VERSLAG van het gesprek met **R. Pans en B. de Ruiter**
R. Pans, secretaris-generaal Ministerie Verkeer en Waterstaat
B. de Ruiter, projectleider ONL
Interview gehouden op 21 maart 2000

H.S. Yap, J. Kleine (Bureau PAU)

Dhr. *Yap* geeft een toelichting op de achtergrond van de opdracht van de Werkgroep Vijfde Nota en geeft aan dat in de analyse het Schiphol-complex breed, d.w.z. lucht- én landzijdig benaderd wordt.

De Ruiter: Integraliteit maakt het onhanteerbaar. Als het ONL-project integraal was aangepakt, dan was het gekapseisd. Daarom hebben we ons op de luchtzijde geconcentreerd.
Yap: Anderzijds moet je vaststellen dat er ook een landzijdige ontwikkeling is die relevant is voor wat er luchtzijdig gebeurt. Een voorbeeld is het bouwen van woningen in de vrijwaringszone.
De essentie van het besluit van december 1999 is nu juist dat de zones moeten worden vastgelegd, aldus *Pans*. Daarmee moet onduidelijkheid die de afgelopen periode bleef voortduren worden weggenomen.

Het gesprek wordt vervolgens aan de hand van drie hoofdpunten gevoerd:
1. Welke lessen zijn getrokken uit het rapport van de Algemene Rekenkamer van 1998?
2. Hoe vindt de verdere ontwikkeling van het nieuwe normenstelsel plaats?
3. Welke rol is er voor Vijfde Nota ten aanzien van het Schipholcomplex?

1.
Welke lessen zijn getrokken uit het rapport van de Algemene Rekenkamer «Groeicijfers Schiphol» van 27 oktober 1998? Daarin wordt onder meer geconstateerd dat bekend was dat de groeiprognoses waarschijnlijk te laag waren, maar dat er desondanks op de ingezette weg wordt doorgegaan.

Essentieel is de stap die in de TNLI (december 1998) is gemaakt om de luchthaven te gaan beschouwen als een bedrijf dat zich net als ieder ander bedrijf dient te voegen in een naleefbaar normenstelsel, aldus dhr. *Pans*. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat een daartoe nieuw te ontwikkelen normenstelsel geen verregaande gevolgen voor de capaciteit van Schiphol zal hebben. Bij die discussies hebben de rapporten van RIVM en CPB een belangrijke rol gespeeld, o.m. wat betreft de inschatting van technologische ontwikkelingen en vlootvernieuwing die het halen van de dubbeldoelstelling mogelijk moeten maken.
Met die principiële keuze worden vliegbewegingen en groeiprognoses niet relevant meer voor het beleid. Er wordt figuurlijk een hek om het vliegveld gezet. Hoe Schiphol haar activiteiten daarbinnen wil organiseren is haar zaak, zolang het hek niet wordt aangetast. Overigens zal dat ook naar de andere kant gelden. Het voorbeeld van bouwen in de vrijwaringszone toont dat het hek nu lek is; Pronk heeft daarvan in december 1999 duidelijk gemaakt dat daar niet mee ingestemd kan of zal worden.
Yap: hoe wordt dat «hek» dan geformuleerd en worden de consequenties ook daadwerkelijk aanvaard? Alles groeit, ook de hinder. Gaat het hek in de toekomst dan toch niet meegeven en wordt er nu niet te optimistisch aangekeken tegen de technische mogelijkheden de milieuhinder verder te reduceren?

Dhr-en *Pans* en *de Ruiter* benadrukken dat het nieuwe systeem wat dat betreft sluitend is. De norm formuleert wat acceptabel gevonden wordt aan «externe effecten». Als het effect van de ontwikkeling in de techniek (van stillere motoren tot vliegprocedures) geen gelijke tred houdt met de groei in het aantal vliegbewegingen (nu gemiddeld 7%), dan groeit de luchthaven inderdaad langzaam dicht. Dat is dan de consequentie die wordt genomen.
Dat ook het economisch complex rond Schiphol zich verder ontwikkelt en dichtgroeit is bekend. Dat heeft inderdaad gevolgen voor de ruimtelijke ordening, maar dat kan niet geheel aan de luchthaven worden toegeschreven. Door RWS is in 1999 nagegaan wat de groei van Schiphol voor de landzijdige verkeersontwikkeling betekent. De conclusie is dat er met in achtneming van de voorziene nieuwe infrastructuur (als Westrandweg en spoortunnel) *geen* aanleiding is om vanuit de Schipholgroei voor meer infrastructuur te pleiten. Iets anders is dat de groei in het bestemmingsverkeer binnen de regio problemen kan gaan geven die ook weer gevolgen hebben voor de bereikbaarheid van de luchthaven. Maar dat staat los van de besluitvorming rond de toekomst van de luchthaven zelf. De files ontstaan niet door Schipholgangers.
Verdere groei van de luchthaven geeft zeker nieuwe vragen met betrekking tot de economische ontwikkeling van de omgeving (inclusief de bereikbaarheid van de luchthaven en de ontwikkeling van de Zuid-As), maar daar wordt het ONL-project niet mee belast.

In een recent advies laat de Commissie MER zich negatief uit over de mogelijkheden de gestelde doelen daadwerkelijk te halen. Welke consequenties heeft dat?
Pans: De Commissie MER heeft zich inmiddels verontschuldigd. Het betreffende persbericht zal worden nagezonden. De Commissie diende zich uit te spreken over een aanwijzing op basis van het 4-banenstelsel en de daarbijbehorende startnotitie MER; de uitspraken betreffen het vijfbanenstelsel en daarvoor beschikt de Commissie niet over onderliggende materiaal. Dat het met het 4-banenstelsel niet goed komt is natuurlijk bekend; dat is nu juist de aanleiding om met het 5-banenstelsel aan de slag te gaan.

2.
Het nieuwe stelsel dient gelijkwaardig te zijn aan het oude. Wat betekent dat in de praktijk voor geluid, externe veiligheid, geur en luchtkwaliteit?

Yap: biedt voor het aspect *geluid* de omzetting van Ke naar Lden de luchthaven niet de ruimte om meer vliegbewegingen onder dezelfde condities te kunnen uitvoeren? Is dat niet in strijd met het gelijkwaardigheidbeginsel?
De Ruiter: De inzet is helder, namelijk de luchthaven krijgt niet minder, maar ook niet meer ruimte dan volgens de afspraken in 1995 (PKB Schiphol en omgeving). De stapel rapporten en daarmee het aantal verschillende meningen is groot, maar aan dat vertrekpunt wordt op geen enkele manier getornd. Daarom ook zal een onafhankelijke commissie van geluidsdeskundigen de omschakeling van KE naar Lden begeleiden. De eerste proeve zal zijn of de systematiek acceptabel is. Vervolgens wordt de volgende dakpan op het huis gelegd: van berekenen naar meten. Ook daar is nog geen systeem voor. Beide systemen zullen nog enkele jaren naast elkaar worden gehanteerd om eventuele afwijkingen te kunnen opsporen. Het belangrijkste houvast daarbij is de afspraak te komen tot maximaal 10 000 woningen binnen de 35 KE-contour volgens het ADECS-woningbestand 1990.

Er wordt zo gekozen voor een omvangrijk en transparant proces van uitwerking en omzetting, niet in de laatste plaats vanwege het grote wantrouwen dat heerst in de omgeving ten aanzien van de intenties van overheid en luchthaven.
Yap: Voldoet de nota «Toekomst Nationale Luchtvaart» van december 1999 wel aan die criteria van helderheid en geloofwaardigheid? Een voorbeeld is de *externe veiligheid*. In de nota wordt een verbetering van de veiligheidssituatie geconcludeerd, maar de daarbijbehorende kaart is voor de niet-ingewijde volstrekt niet te lezen. Bij nadere beschouwing blijken er verschillende definities te worden gehanteerd voor verschillende peiljaren. De contouren conform de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel zijn gebaseerd op een NLR-studie die nog hoger uit kwam dan het destijds niet-gepubliceerde Technica-rapport, terwijl de contour voor «een verkeersscenario voor 2010» via een geheel andere formule zijn bepaald. Daarmee is vergelijking én een conclusie van «verbetering» suggestief en lijkt deze dubieus.
Pans: Externe veiligheid is sinds de Bijlmerramp één van de belangrijkste thema's geworden. Al jaren discussiëren we daarbij over de NLR-modellen, waarbij zichtbaar is geworden dat in internationaal verband Nederland tot de veiligste vlieggebieden behoort, zelfs bij doorgaande groei. De plaatjes tonen wat we nu weten; ook dat ontwikkelt zich verder in een open proces. Los van formules kunnen we concluderen dat de situatie volgens de huidige inzichten veiliger is dan we destijds aannamen, aldus de Ruiter.

Yap: Die redenering is te volgen, maar het gaat om de helderheid van presenteren. De nota vergelijkt bijvoorbeeld de Ke-contouren van 1998 met die van 1995 en constateert vermindering van de hinder. Maar al eerder hadden tal van deskundigen, w.o. TNO in 1996, aangegeven dat het Ke-model niet valide meer is in de omstandigheden van constante i.p.v. piekgeluidsbelasting. Waarom ontbreekt dat inzicht dan in de nota en wordt zonder die nuance toch «verbetering» geconcludeerd?
De Ruiter: Ook hier geldt dat de stapel rapporten en meningen bijna onhanteerbaar groot is. Om uit die spiraal van onderzoek-op-onderzoek te komen willen we nu juist naar een ander systeem. De discussie wordt momenteel daarom ook breed gevoerd en is niet opgesloten in de luchtvaartsector.
Dat neemt niet weg dat de beleidsnota's geen fouten mogen bevatten. Mochten die er toch zijn, dan wordt de Ruiter daar graag van op de hoogte gesteld. Hij beveelt daarbij tevens een gesprek met de specialist terzake, dhr. Dortlander aan.

Yap: Wat betreft *geur* wordt de helderheid wel ondubbelzinnig geboden. Het stand-still beginsel kan niet worden gehandhaafd. Met betrekking tot de ontwikkeling van de *luchtkwaliteit* is die helderheid minder groot.
De Ruiter: Het afscheid nemen van «stand-still» geformuleerd via algemene normen is een algemene ontwikkeling in het geurbeleid. Om hier zo goed mogelijk aan te werken is een groep vanuit het gebied zelf samengesteld om na te gaan welke maatregelen aan de bron genomen kunnen worden. Dat is verre te prefereren boven het uitvaardigen van normen van achter het bureau.
Wat betreft de luchtkwaliteit is het totaalresultaat maatgevend. Als «verbetering van de luchtkwaliteit» het doel is, is het niet van wezenlijk belang of dat gebeurt via de luchthaven of via het autoverkeer. De plafonds worden geformuleerd en vervolgens doen alle partijen via het ALARA-beginsel (As Low As Reasonably Achievable) hun best; het

totaalresultaat telt en dat is positief. Over 5 jaar wordt e.e.a. geëvalueerd en wordt een nieuw plafond geformuleerd.
Dhr. *De Ruiter* wijst daarbij op vergelijkingen waaruit blijkt dat de luchtkwaliteit rond Schiphol beter is dan bij Apeldoorn; enige relativering is op z'n plaats.

3.
De Werkgroep Vijfde Nota stelt zich de vraag «in hoeverre de ruimtelijke ordening grip heeft of kan hebben op de ontwikkeling van een grote economische dynamiek, die zich bij uitstek rond en complex als Schiphol voordoet». Welke rol ziet u in dit verband voor de Vijfde Nota en welke rol ziet u daarbij voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat?
Yap: De filosofie van de nieuwe aanpak is duidelijk: construeer een duidelijk hek en laat de luchthaven daarbinnen doen wat ze kan en/of wil. Maar hoe zit het met de omgeving? Ook na 1990 is er gebouwd binnen de contouren van destijds. Waarom wordt dat niet op slot gezet? En hoe kunnen plannen als Assendelft toch doorgaan?
Pans: Er kunnen verschillende redenen zijn waarom er toch in de vrijwaringszone is gebouwd. Mogelijk is sprake geweest van oude bestemmingsplannen (en bestaande rechten) of zelfs van het ontbreken van bestemmingsplannen. Los daarvan is het primair de taak van de provincie om hierop na te zien. Voor Rijk én sector is alleen van belang dát het hek ook daadwerkelijk dicht zit.
De Ruiter: Wat betreft Assendelft is geen sprake van niet nakomen van afspraken. Er wordt weliswaar tegen de contour aangebouwd, maar dat is toegestaan.
Yap: En als de contouren verschuiven?
Pans: Beperkingen moeten hard geformuleerd kunnen worden. Het is de vraag hoeveel reservering je je kunt permitteren. Het is juridisch nauwelijks mogelijk om bijvoorbeeld 30 jaar vooruit te kijken, maar tegen bouwen bínnen de vastgestelde zones kun je duidelijk optreden.
De Ruiter: Mede daarom willen we nu voor de langere termijn de ruimte (d.i. zowel wat betreft ruimtegebruik als milieuhinder) aangeven. Alleen voor een eventuele zesde baan geldt dat er dan op termijn nog beperkte aanpassing nodig kan zijn (wellicht enkele tientallen huizen meer binnen de sloopzone), maar daarmee is het dan ook afgelopen.

Yap: In de stadsvernieuwing is op grote schaal gesloopt om een betere kwaliteit van de (stedelijke) ruimte te kunnen bereiken. Dan zou bijvoorbeeld gelden dat alles wat er sinds 1990 in is bijgebouwd ook weer gesloopt kan worden. En los daarvan zal er voor gebieden als Zwanenburg en Rijsenhout toch iets moeten gebeuren. Is een soortgelijke benadering ook voor het gebied «binnen het hek» denkbaar?
Pans: We hebben het vanaf de andere kant benaderd: er is niet gezocht naar het ideale hek, maar naar opties waarbij bestaande afspraken overeind blijven. Er is bestuurlijk geen keuze gemaakt voor grootschalig amoveren, maar voor beperkte sloop.
De Ruiter: En als er op bepaalde plekken een idealer hek kan ontstaan door gerichte aankoop en sanering, dan is dat een zaak voor de luchthaven zelf.

Yap: Voor de ontwikkeling van Schiphol en de Schipholregio en het beleid is verdere verzakelijking van de discussie zeer gewenst. Welke mogelijkheden ziet u?
Pans: De nieuwe benadering is een veel zakelijker. Er worden geen voorschriften en kwantiteiten meer geformuleerd, maar er worden publieke waarden ten aanzien van veiligheid, gezondheid en milieu

gedefinieerd. Vervolgens wordt de feitelijke verantwoordelijkheid daarvoor bij de sector zelf gelegd. In het verleden werden de problemen van capaciteitsvergroting bij het beleid c.q. het Rijk neergelegd, nu gaan ze naar de luchthaven en de luchtvaartsector. Een belangrijk effect is dat investeren in innovatie wordt gestimuleerd; dat is de prijs die moet worden betaald voor de verdere ontwikkeling van Schiphol op de huidige plek. Deze verandering is door de gehele Tweede Kamer gemaakt. De rapporten van de Algemene Rekenkamer en de schoon-schip-notitie van Melkert hebben daar belangrijk aan bijgedragen.

Yap: En de relatie met de Vijfde Nota?
Pans: Over de ontwikkeling van de beide mainports is nu aparte besluitvorming gepleegd. Dat zal in de Vijfde Nota netjes ingepast moeten worden én de Vijfde Nota zal er een vertaling naar de ontwikkelingen in de omgeving bij moeten maken. De intenties staan en het is niet voorstelbaar dat in het Vijfde Nota-kader de discussie heropend gaat worden.
Wat de «integraliteit» van de Vijfde nota betreft merkt *Pans* op dat besluitvorming rond een complex als Schiphol veel specifieker zal moeten zijn dan in zo'n nota mogelijk is. Er zijn veel meer instrumenten in het spel dan de r.o. en er is een heel bouwwerk opgetrokken om de dubbeldoelstelling mogelijk te maken.
Kleine: Bij het begin van het gesprek werd opgemerkt dat «integraliteit» het project zou doen kapseizen. In de voorgangers van ONL, waaronder PASO, is die integraliteit wel gepretendeerd. Dat mondde voor de ruimtelijke ordening onder meer uit in de PKB Schiphol en Omgeving. Wat is straks het ruimtelijk kader?
De Ruiter: De huidige PKB blijft bestaan; vanuit de huidige Schipholontwikkeling is er geen aanleiding dat beleid te wijzigen. Daarbij wordt voor de landzijdige ontwikkeling een ruimtelijk instrument aan het rijksbeleid toegevoegd: het luchthavenindelingsbesluit.
Voor een grotere redesign van de luchthaven in 2003 (met nieuwe terminal en nieuw banenstelsel) zal er een nieuwe PKB nodig zijn, met daarbij de gebruikelijke MER-procedures.
Pans: Zoiets kán in de Vijfde Nota niet geregeld worden. De ontwikkeling van beide mainports is in een interactief besluitvormingsproces opgepakt en die koers moet zo blijven. Wel zal de Vijfde Nota de mogelijke vervolg-ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de regio goed in moeten schatten en daar een langere-termijnvisie voor moeten formuleren. Ook daarvoor is mogelijk een ander soort planning, meer in overleg met private partijen, voor mogelijk en wenselijk.

Voor akkoord:	Voor akkoord:	Voor akkoord:
R. Pans	B. de Ruiter	H. S. Yap
dd.	dd.	dd.

AANTEKENINGEN uit het gesprek met dhr. **F. van Deventer** (VROM/DGVH),
Gehouden op 29–2-2000

J. Kleine (Bureau PAU)

Dhr. van Deventer adviseert bij de opening van het gesprek een gesprek met André Verbaan (projectleider Vijfde Nota) en in het voortraject betrokken geweest bij Vinex.

Drie periodes worden in het gesprek doorgenomen:
– 1980–1990 SBL
– 1990–1995 PASO/PKB
– 1995–2000 TNLI en verder

Over SBL (deel 1 in '79 en deel 4 in '88) stelt *van Deventer* vast dat bij het vaststellen van de SBL in 1988 al bekend was dat de uitgangspunten inmiddels sterk verouderd waren. De groei van de luchtvaart ging veel sneller dan verwacht begin jaren '80.
Over de toen geïntroduceerde Ke-normen: Het rapport van de Commissie Kosten verscheen in 1967. De hindercomponent in de formule van Kosten is gebaseerd op hinderenquêtes uit 1962. De berekeningen leidden tot contouren. In die berekeningen zitten aannames over de ontwikkeling van het vliegverkeer, vliegprocedures, etc. Toch zijn die aannames niet interessant, aldus van Deventer. Het gaat uiteindelijk om de vastgestelde contour.
In 1990 is vastgesteld dat binnen de 35 Ke zone voor het huidige vier banenstelsel 15 100 woningen mogen liggen. Dat aantal woningen is op zich niet van belang. Het blijkt nu dat er woningen over het hoofd zijn gezien. Was er toen anders geteld, dan was het getal anders geweest. Maar in essentie werd de zone vastgelegd en niet het aantal woningen. Dat het aantal van ca. 15 100 woningen zo'n eigen leven is gaan lijden is niet terecht. In de PKB is de 15 100 woningen opgenomen als eis waaraan de door het Rijk vast te stellen zone moet voldoen. Is die zone eenmaal vastgesteld, dan is het woningencriterium uitgewerkt en is alleen de zone – als lijn op de kaart – maatgevend. Het voortdurend blijven discussiëren over aantallen woningen is door de luchthaven wel benut voor reclame-doeleinden: het aantal gehinderde woningen is minder, dus kijk eens hoe goed we het doen.

Het SBL heeft de indicatieve zones aangegeven. Opdracht voor de PKB Schiphol was daar niet te veel van af te wijken. Voor PASO was er zelfs de eis de zone voor het banenstelsel met parallelle vijfde baan tot de 10 0000 woningen te beperken.

Kleine: In de IMER voor de parallelle vijfde baan werd de BG-variant (hoge economische groei) niet uitgewerkt, omdat deze per definitie uit milieu-oogpunt onhaalbaar zou zijn. Nu blijkt zich in de praktijk die hoge groei toch te hebben voorgedaan. Hoe kan dan de nieuwe nota (december 1999) toch vaststellen dat groei geaccommodeerd kan worden binnen de oude milieugrenzen?
Van Deventer: Dat was dé aanleiding om in de PKB het principe van selectieve groei op te nemen. Dat heeft in de praktijk ook gewerkt; er wordt stiller gevlogen en er worden vooral betere (stillere) vlieg-procedures gevolgd.

Kleine: Wat is «de norm».

Van Deventer: De PKB zegt dat er een zone komt waarbinnen 10 000 gehinderde woningen mogen liggen (na Vijfde baan) en dat de *zone* wordt gehandhaafd. Dat is dus de norm.
In het nieuwe stelsel wordt de norm de Lden-waarde op punten én het totale volume geluidsimmissie.

Kleine: Waarom wordt er dan overgestapt van berekenen naar meten?
Van Deventer: Alleen het heden kan worden gemeten. Er zal dus altijd een zone nodig zijn die op basis van berekeningen tot stand wordt gebracht. Vervolgens kan dat worden gehandhaafd via meetposten op afgesproken punten bij bebouwing.

Kleine: Wat is de betekenis van de vrijwaringszone in dit verband?
Van Deventer: Deze zone wordt niet alleen bepaald door geluidhinder; minstens zo belangrijk voor de vrijwaring is externe veiligheid.

Over In 't Veld: doet alsof hij het Ei van Columbus heeft uitgevonden, maar ook in de oude situatie lag de verantwoordelijkheid al bij de sector. «Maar goed, het moet allemaal anders, dus laat ze maar».

Kleine: Wat is de aanleiding tot «het moet anders»?
Van Deventer: Omdat de politiek van het gedoe en gedogen rond Schiphol af wil zijn. De SBTL van 1998 is daarbij essentieel. Daar worden keuzes gemaakt. De Kabinetsnota van december 1999 is wat dat betreft minder belangrijk; de kwestie van «meetbare normen» wordt doorgeschoven naar een Commissie. Het zou vervelend zijn als zou blijken dat we met de oude systematiek c.q. de herberekende zone voor het huidige vier-banenstelsel eigenlijk prima uit de voeten kunnen.
De politiek wil van het gedogen af, maar die discussie komt vooral voort uit overschrijdingen op een paar meetpunten (t.o.v. aanzienlijke onderschrijdingen elders). Uiteindelijk komt dat door een foute vaststelling van de zone bij het oude banenstelsel. Er is voor dat 4 banenstelsel inmiddels een nieuwe contour berekend en volgens die contour gaat het in de huidige situatie wel goed.
Volgens *van Deventer* is het probleem dat de luchtvaartsector lokaal over de zone heen gaat en dat probleem is dus inmiddels opgelost. Bij die nieuwe zone is ook het slot-mechanisme geïntroduceerd (toewijzing aantal vliegbewegingen); daarmee is er numerieke grip op de ontwikkeling van Schiphol. Opvallend voor 1999: niet alle toegestane slots zijn ook uitgegeven (er zijn er 7000 over)
Sinds 1,5 jaar functioneert er een monitoringcommissie rond Schiphol. Daarin zitten o.m. de LNVL, AAS en de luchthaven; van Deventer en RLD zijn aanwezig als waarnemer. Daar wordt maandelijks gerapporteerd over de geluidsbelasting en wordt over sturingsmechanismen gesproken.
Wat inmiddels veranderd is, is de houding van de luchthaven t.o.v. de grootste «lawaaimakers». Tot voor kort was het beleid van de RLD: iedereen is welkom, want misschien hebben we er wat aan (voorbeeld: toestaan Uzbekistan Airlines geeft landingsrechten in Uzbekistan). In PASO werd al gepleit voor selectiviteit; nu 10 jaar later wordt Schiphol zelf verantwoordelijk en relativeren ze zelf het belang van het toelaten van lawaaimakers als Uzbekistan.

Kleine: Alles gaat over de 35 Ke; maar zitten de meeste gehinderden niet binnen de 10–35 Ke-contour? Wat moeten we dan met de aantekening van de nota uit 1999 dat daar niet echt meer op wordt gestuurd?

Van Deventer: 15% van de gehinderden zit binnen de 35 Ke-zone, 85% van de gehinderden daarbuiten; het probleem zal bij de bespreking van de nota nog wel weer terug komen.

Kleine: Is het optimisme over de vooruitgang in de «stille vliegtuig-technologie» terecht?
Van Deventer: Prof. B. Mulder (TU Delft) roept dat het allemaal stiller kan. Maar: als de technologie er is, dan is daarmee de implementatie nog niet geregeld. Dat geeft economische problemen en is zelfs voor een maatschappij als KLM (traditioneel in de voorhoede van vernieuwing) te duur.
Verder gaat het niet alleen om de technologie, maar ook om de doorwerking in vliegprocedures. Om dat laatste goed te doen moet de hele vloot van alle luchtvaartmaatschappijen op Schiphol (niet alleen KLM) aan de nieuwe eisen voldoen; de zwakste schakel bepaalt daarmee het tempo.

Kleine: Werkt een boetesysteem prikkelend?
Van Deventer zet daar grote vraagtekens bij. Om het echt te laten werken zullen de prijzen met een factor 10 tot 15 omhoog moeten. Daar is geen politiek draagvlak (concurrentiepositie Schiphol) voor.
Over het hub-and-spoke systeem merkt van Deventer op dat het de vraag is of dat nog opgeld doet. Opkomend is het point-to-point-systeem. De stromen worden dikker en de consument wil niet meer overstappen. De rechtstreekse verbindingen worden populairder en er ontstaat ook een nieuwe markt voor kleinere vliegtuigen in Europa.

Voor akkoord:
F. van Deventer

Voor akkoord:
J. Kleine

VERSLAG van het gesprek met mr. **H.M. Meijdam** en drs. **J. Rensing**
Provincie Noord-Holland
Interview gehouden op 16 maart 2000

H.S. Yap (Bureau PAU)

De heer Meijdam is sinds 1999 Gedeputeerde Ruimtelijke Ordening van de provincie Noord-Holland en de heer Rensing is Project Manager Luchtvaartontwikkeling in de provincie Noord-Holland sinds 1997. Beiden zijn echter ook in eerdere functies nauw bij de luchtvaartontwikkeling betrokken geweest.
De heer Yap zet de opzet van het gesprek uiteen en zegt dat in de brief naar de Gedeputeerde vijf gesprekspunten zijn aangegeven over de rol en betrokkenheid van de provincie in het verleden (PASO), het heden (TNLI/ONL) en de toekomst in relatie tot de herziening van het streekplan. De inbreng van de provincie in het PASO is verwoord in een brief van de Gedeputeerde Staten dd. 30 januari 1990 over de ontwerp-nota «Strategische Keuzen Ontwikkeling Schiphol». Daarin staat: «Een en ander betekent dat ons college als startpunt voor de discussie over de verdere ontwikkeling van Schiphol uitgaat van het aantal gehinderde woningen en zij zich derhalve niet uitspreken over de vorm van de toekomstige geluidscontouren en ook niet over (het gebruik van) het banenstelsel. Hierover zullen de Staten zich uitspreken in het kader van het Plan van Aanpak.»

De heer Yap vraagt naar aanleiding van de vraag uit de Tweede Kamer, in hoeverre er toch sinds 1995 woningen gebouwd zijn in de vrijwaringszone. Zowel de heer Meijdam als de heer Rensing stellen met nadruk dat de provincie in het verleden niet heeft meegewerkt aan het bouwen binnen de vrijwaringszone. Tijdens de tellingen in 1990 zijn wel andere definities gehanteerd dan momenteel, bijvoorbeeld een studentenflat die vroeger als één woning werd geteld, geldt nu als 900 woningen. In een brief van de Gedeputeerde Staten aan de Minister van VROM, dd.2 maart 2000 over kamervragen over woningbouw in Schiphol zones, wordt de uitspraak gedaan: «Rekening houdende met de ontheffingsbepalingen van PKB en BGGL en de uitzonderingsbepalingen ten aanzien van vigerende bestemmingsplannen heeft geen woningbouw plaatsgevonden in strijd met de regels.» Op de vraag hoe het nu met Assendelft zit, antwoordt de heer Meijdam dat het tegen de vrijwaringszone is gebouwd. Met het deel dat in het oorspronkelijke plan Saendelft binnen die zone viel, hebben de Gedeputeerde Staten niet ingestemd. Deze ligging is bepaald niet ideaal, maar Zaanstad heeft, door haar ligging temidden van waardevolle natuurgebieden, buitengewoon weinig mogelijkheden voor uitbreiding.

In het besluit van het kabinet van december 1999 speelt het begrip gelijkwaardigheid een centrale rol. De vraag is of men daar een invulling aan kan geven. Persoonlijk is de heer Meijdam niet gelukkig om «tijdens een wedstrijd de spelregels te veranderen. Bovendien heeft de Ke als norm een zekere helderheid». Bij de discussie over geluidsoverlast en veiligheid zit veel emotie en dat is moeilijk te meten. Men moet zien te voorkomen dat bij de discussie over de normen en de gelijkwaardigheid ervan, het kind niet met het badwater wordt weggegooid. In feite gaat vooraf aan de discussie over de normen het vraagstuk: groei-, stand still- of krimpmodel. Aangezien de keuze nogal impliciet wordt gemaakt en met dubbele doelstellingen wordt omgeven, wordt het er niet transparanter op.

Noord-Holland wordt bestuurd door een afspiegelingscollege, wat betekent dat ten aanzien van Schiphol telkens een standpunt wordt bepaald dat gedragen moet worden door het hele college. Ook het college van gedeputeerde Staten van Noord-Holland kan niet zonder meer voor groei zijn. De milieukant wordt benaderd vanuit restrictief beleid. Te weinig wordt door de overheid voor een andere aanpak gekozen, zoals het stimuleren vanuit Europa om investeringssubsidies te geven aan onderzoeksinstellingen/fabrikanten om geluidsarme motoren te ontwikkelen. Met betrekking tot het standpunt bepalen, zal de provincie in sommige gevallen eigen onderzoek moeten initiëren.

In het nieuwe streekplan zal getracht worden om de dynamiek die door Schiphol veroorzaakt wordt zoveel mogelijk in een kader te plaatsen. Dat betekent dat het plan flexibel moet zijn. Hoe precies, daarover is de provincie nu nog aan het overleggen en bedenken.

Een ander sturingsinstrument is het overleg in het Bestuursforum. Dit is een regionaal overlegplatform waar behalve de provincie ook de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer en Schiphol in zitten. Het Bestuursforum richt zich vooral op het vormgeven van het economische grondbeleid. De uitvoering van dit beleid is in handen van Schiphol Area Development Company (SADC), de ontwikkelingsmaatschappij die vanuit het bestuursforum is opgericht. De partijen in het bestuursforum zijn tevens aandeelhouders van SADC. De vraag is momenteel of de provincie zich niet moet terugtrekken als aandeelhouder en zich meer moet richten op de publieke zaak en de regelgeving, zodat de verantwoordelijkheden helder en ook transparanter worden. De heer Meijdam is voorstander van een taakverdeling, waarin het rijk de grote lijnen uitzet en de provincie het regionaal niveau, zowel wat betreft de planvorming als de milieuhandhaving, in haar portefeuille heeft. Dat betekent dat de Gedeputeerde Staten pro-actief te werk kan gaan en dat ze ook in de kennisopbouw zal moeten investeren. De spelregels met het rijk moeten dan wel vooraf goed geregeld worden.

Voor de redesign van Schiphol op de huidige locatie zijn er diverse scenario's op te stellen. Dat moet de provincie in relatie brengen met de streekplanherziening. Daarnaast wil de provincie aandacht vragen voor de landzijdige problematiek. Met name de problematiek betreffende de bereikbaarheid en de daarbij behorende investeringen zijn voor het gebied van groot belang.

De heer Yap legt als laatste vraag de problematiek van Zwanenburg voor. Het ziet ernaar uit dat in de komende tijd Zwanenburg geconfronteerd wordt met een intensivering van het aantal vliegbewegingen. Naar de inschatting van de heer Yap zal de toename zo'n 25% bedragen, hetgeen betekent dat niet om de 2 minuten een vliegtuig boven Zwanenburg vliegt, maar om de 1,5 minuut. Dit vraagstuk zal na de realisatie van de 5^{e} baan even uit de wereld zijn, maar na een tijdje weer terugkomen. Waarom gaat de provincie bij het opstellen van een nieuw streekplan Zwanenburg niet als bedrijventerrein bestemmen en de bewoners andere woningen aanbieden? Diegene die in Zwanenburg willen blijven, die mogen dat doen, maar ze moeten dan niet meer klagen en ze moeten ook weten dat hun huizen in waarde dalen, want er mogen zich geen nieuwe inwoners meer in Zwanenburg vestigen. De heer Meijdam verwijst naar wat hij al eerder vaststelde, namelijk dat de Gedeputeerde Staten een afspiegelingscollege is en dus niet zo gauw met zo'n oplossing zal komen.

Hij persoonlijk durft wel moeilijke en pijnlijke keuzen te maken als dat werkelijk een oplossing oplevert.

VERSLAG van het gesprek met dhr. **M. Schoenmaker** en dhr**. J.J. Kolpa**
M. Schoenmaker, wethouder Gemeente Haarlemmermeer
J.J. Kolpa, projectmanager ontwikkeling luchthaven Gemeente Haarlemmermeer
Interview gehouden op 13 maart 2000

H.S. Yap, E.C. Inberg (Bureau PAU)

De heer Schoenmaker is sinds 1998 wethouder ruimtelijke ontwikkeling en luchtvaartzaken van de gemeente Haarlemmermeer. De heer Kolpa is sinds een jaar projectmanager ontwikkeling luchthaven bij de gemeente Haarlemmermeer. Hiervoor was hij projectleider van Project Mainport & Milieu Schiphol van de gemeente Haarlemmermeer.

De heer Yap zet de opzet van het gesprek uiteen en geeft aan welke punten hij wil bespreken.
Hij geeft aan dat bij de introductie van het begrip «mainport» in de VINO alleen bekend was dat het iets groots was. Het was een tijd van grote werkloosheid en men wilde Nederland in de vaart van de volkeren opstoten. In 1989 werd het startconvenant van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) ondertekend, waarin de ontwikkeling van Schiphol tot mainport verder werd uitgewerkt. De heer Kolpa geeft aan dat de gemeente Haarlemmermeer in de voorfase van het PASO nog niet betrokken was. Het startconvenant is wel door hen ondertekend.

De discussie in de gemeenteraad ging met name over hoe de dubbele doelstelling van het PASO kon worden ingevuld, vanuit het principe dat er in het kader van milieu en ruimtelijke ordening geen onbelemmerde groei mocht plaatsvinden. In de discussie stond de veiligheid van de bevolking centraal. Aangezien de vijfde baan werd geïntroduceerd als een «milieubaan» en de veiligheid zou toenemen met het in gebruik nemen van de vijfde baan, heeft de gemeenteraad het beleidsconvenant ondertekend.

De heer Yap vraagt of de raadsleden niet het gevoel hadden dat er in Den Haag toch niet naar hen geluisterd wordt en dat ze daardoor een fatalistische houding aannamen. De heer Kolpa geeft aan dat als ze het beleidsconvenant niet zouden tekenen, de gemeente in de positie zou komen dat er over hen geregeerd wordt in plaats van met hen. In deze tijd was er vanuit het rijk een andere benadering dan momenteel; PMMS was veel minder transparant in uitvoering dan de ONL.

De heer Schoenmaker merkt op dat de gemeente nu in zoemt op die punten waar ze wel invloed op kan uitoefenen, zoals leefbaarheid. Leefbaarheid is een wezenlijke discussie en op die aspecten zet de gemeente in. De gemeente kijkt wat er in de vrijwaringszone mag en hoe groot het gebied van de vrijwaringszone moet zijn. De heer Kolpa vult aan dat de gemeente nu een actiever rol speelt dan in de discussie rond het PASO. Toen was de focus vooral gericht op het behouden van het leefklimaat op dat moment, nu wordt er gezocht naar een bijdrage aan de leefbaarheid.

De heer Yap vraagt wat de gemeente vindt van de nieuwe luchtvaartwet, aangezien deze tamelijk centralistisch van aard is. De heer Kolpa zegt dat de nieuwe luchtvaartwet voor een deel verder gaat dan de huidige aanwijzing. Zo moet volgens deze nieuwe wet de bouw worden getoetst, maar er is wel ruimte aan de regio gegeven om voorstellen te doen over

ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Er is nog steeds ruimte voor eigen beleid.

De heer Yap geeft aan dat alles rondom Schiphol groeit, zowel in positieve als in negatieve zin. De milieunormen worden momenteel vernieuwd en dienen gelijkwaardig te zijn aan de huidige normen. De heer Kolpa geeft aan dat de gelijkwaardigheid van de nieuwe normen ten opzichte van de oude normen de belangrijkste discussie zal zijn. De heer Schoenmaker vult aan dat deze discussie nu pas begint. De gemeente heeft geen antwoord op de vraag wat gelijkwaardigheid is. In Den Haag worstelt men hier nog mee en de gemeente wil zich laten leiden door wat er uit Den Haag komt. Waar de gemeente naar toe werkt is een stelsel dat helder is; het publiek heeft geen baat bij eeuwige discussie. Zelfs al zal er wat moeten worden ingeleverd ten opzichte van de situatie in 1990, te denken valt hierbij aan geur, voor de gemeente zal dit bespreekbaar zijn als daar tegenover staat dat de normen goed te handhaven, goed te meten en blijvend zijn. Dit doe je door op een gegeven moment een keuze te maken. Voor sommige punten haal je het, voor andere punten niet.

De discussie over geluidgehinderde woningen is niet het meest relevant. Het gaat erom wat het voor de mensen betekent die in het gebied wonen en hoe zij de geluidhinder ervaren. Volgens de heer Kolpa moeten we af van een technocratische benadering. De gemeente kan zich het beste concentreren op het beter informeren over de prestaties van de luchthaven, het toevoegen van voorzieningen en het verzorgingsniveau van kleine kernen. Het is belangrijk te kijken naar de leefbaarheid binnen de kaders van een nieuw normenstelsel. Niet- akoestische factoren spelen hierbij waarschijnlijk een grote rol.

Aan welke grenzen moet Schiphol zich houden? De heer Schoenmaker is van mening dat de lijn die het kabinet volgt over de grenzen waarbinnen Schiphol zich moet houden niet zo gek is. Schiphol zou een milieuvergunning moeten krijgen, geïndexeerd naar het jaar 2000. Het formuleren van de normen is in de ogen van de gemeente een rol van het Rijk. Vanuit de regio kan de gemeente zich richten op het afstemmen van het ruimtelijk beleid op de luchthaven en op verdere aspecten van leefbaarheid. Hiermee kom je veel verder dan als de gemeente zelf de normen gaat formuleren.

Het is belangrijk om de consequenties van groei van de luchthaven in beeld te hebben, pas op deze manier kun je genoeg bescherming bieden aan de bewoners. De heer Schoenmaker neemt in de discussie over sloop in Zwanenburg en Rijsenhout een liberaal standpunt in. Volgens hem kun je als overheid niet zeggen welk dorp of welk huis onleefbaar is. Het is aan de bewoners zelf om dit te bepalen. Dit geldt in mindere mate wanneer men aspecten van veiligheid en gezondheid in beschouwing neemt. Vanuit de overheid is het belangrijk helderheid te verschaffen voor een periode van 10 tot 15 jaar. Het is aan de bewoners zelf wat ze ermee willen doen.

Standpunt Haarlemmermeer inzake ONL (Raadsvoorstel 16 november 1999)
De gemeente Haarlemmermeer wil zich actief opstellen in het besluitvormingstraject over de toekomst van Schiphol, omdat alleen op deze manier de mogelijkheid ontstaat om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces.

De aanwezigheid van Schiphol binnen de grenzen van gemeente Haarlemmermeer brengt zowel voor- als nadelen met zich mee. De luchthaven is van grote economische betekenis voor de gemeente en levert veel werkgelegenheid op, maar het zorgt eveneens voor een milieuoverlast voor de bevolking en een toenemende mobiliteit in de gemeente. Volgens de gemeente dient de kern van de discussie over het tempo en locatie van de groei te zijn: *«het steeds opnieuw zoeken naar een balans tussen enerzijds het versterken van de economische concurrentiepositie van de Noordvleugel, en hiermee doorgroei van de luchthaven, en anderzijds het op peil houden of bij voorkeur verbeteren van de leefbaarheid die wordt beïnvloed door de (groei) van de luchthaven en de economische ontwikkelingen en mobiliteit die dat aantrekt.»*

Wat betreft de lange termijn is de gemeente Haarlemmermeer, indien het kabinet kiest voor een maximale groei van de luchthaven, een voorstander van een luchthaven in de Noordzee. Het is hierbij van belang dat het eiland zodanig is verbonden dat de concurrentiepositie in de Noordvleugel verder versterkt kan worden. Wanneer de Noordzee-optie afvalt, is de gemeente bereid om te praten over doorgroei op de huidige locatie. Zij is dan een voorstander van een beperkte herconfiguratie, met een stelsel van 2 x 2 parallelle banen (Zwanenburgbaan/Vijfde baan en de Kaagbaan/Parallelle Kaagbaan), met als voorwaarde dat er wordt geïnvesteerd in bereikbaarheid en leefbaarheid.

Haarlemmermeer is van mening dat de lange termijn niet beoordeeld kan worden zonder de middellange termijn er nauw bij te betrekken, aangezien de al aanwezige problemen ook op middenlange termijn zullen toenemen, zoals op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid.

Haarlemmermeer is bereid om de groei op middellange termijn met een nieuwe normenstelsel mogelijk te maken. Het nieuwe normenstelsel dient gelijkwaardig te zijn aan het huidige normenstelsel. Schiphol moet worden beschouwd als een bedrijf, waarbij Schiphol de verantwoordelijkheid en bevoegdheden heeft om ervoor te zorgen dat de milieu- en veiligheidseffecten van haar functioneren binnen de daarvoor geldende milieugrenzen blijven. De gemeente benadrukt dat de normen strikt gehandhaafd dienen te worden.

Om de groei op middellange termijn te accommoderen is het volgens Haarlemmermeer nodig om investeringen te plegen op het gebied van economie, bereikbaarheid en leefbaarheid. Een schaalsprong in de bereikbaarheid is voor de gemeente een voorwaarde voor groei van het economisch complex rond Schiphol, zonder investeringen in de bereikbaarheid is het niet zinvol mee te werken aan verdere groei van de luchthaven als onderdeel van dat economisch complex.

Inzake leefbaarheid in relatie tot de verdere groei van de luchthaven vindt Haarlemmermeer een aantal punten van belang:
- De gemeente wil heldere veiligheid, gezondheid en geluid normen die consequent worden gehandhaafd, bij voorkeur wettelijk verankerd.
- De gemeente wil frequente (bijvoorbeeld eens per twee jaar) uitvoering van gezondheidsonderzoek.
- De gemeente dringt aan op een evaluatie van de Ke-normen als basis voor het geluidbeleid.
- De gemeente wil meer beslissingsbevoegdheid binnen de huidige

vrijwaringszone. Vanwege de leefbaarheid in kleine kernen moet woningbouw binnen de geluidszone, terughoudend, worden toegestaan.
– De gemeente vindt dat op voorhand discussiëren over sloop niet nodig is, over sloop mag slechts gesproken worden in relatie tot onaanvaardbare gevolgen op het gebied van onveiligheid, gezondheid en geluid.
– De gemeente pleit voor een redelijk aankoopbeleid, wanneer het een uitkoopregeling betreft.
– De gemeente pleit voor een verhuisfaciliteit en de mogelijkheid woningen aan te kopen van gehinderden binnen de huidige 20 Ke-contour.
– De gemeente zet zich ervoor in dat er in de bestaande kernen volwaardige voorzieningenpakketten komen.
– De gemeente dringt bij het rijk aan op een flexibeler geluidsisolatiebeleid uitgevoerd door een onafhankelijke instantie, met meer maatwerk en meer op het individu toegespitst.
– De gemeente benadrukt de noodzaak van informatie en voorlichting van hoge kwaliteit.

Voor akkoord:	Voor akkoord:	Voor akkoord:
M. Schoenmaker	J. J. Kolpa	H. S. Yap
dd.	dd.	dd.

BIJLAGE 2

GELUIDSHINDERONDERZOEK EN HET SCHIPHOLBELEID

Drs. M. R. Ket (op persoonlijke titel)[1]

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van mijn proefschrift: «herrie rondom Schiphol» (in voorbereiding). Dit artikel wil een bijdrage leveren aan de oordeelsvorming door aan te geven hoe in het beleid is omgegaan met het spanningsveld tussen groei van de luchtvaart en bescherming van het leefmilieu en dan met name voor het aspect geluidhinder. Daarbij gaan we in op de vraag op basis van welke informatie zijn de ruimtelijke plannen voor schiphol en de schipholregio opgesteld?

Inleiding

Het duurde meer dan dertig jaar om het huidige beleidskader voor de problematiek rondom luchtvaartontwikkeling en geluidshinder te ontwikkelen. Het aspect geluidshinder kwam begin jaren zestig hoog op de politieke agenda te staan toen het straalvliegtuig zijn intrede deed. Vanwege het ontbreken van een beleidskader voor het omgaan met geluidshinder was er onvoldoende afstemming tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de luchthaven ontwikkeling (De Maar 1976). De eerste stap in het ontwikkelen van het beleidskader werd gezet door de Commissie Kosten (1967). Deze commissie ontwikkelde een systematiek waarin rondom de luchthaven geluidszones vastgesteld moesten worden en voor deze geluidszones dienden grenswaarden te worden vastgesteld. In 1978 werd deze methodiek in de luchtvaartwet opgenomen. Vervolgens werden in 1981 de grenswaarden voor de geluidszones vastgesteld (Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaart, 1981). Binnen die grenswaarden waren maatregelen vereist ter beperking van de geluidshinder.[2] Tien jaar later (1991) zijn de betrokken overheden en de luchtvaartsector normen overeengekomen voor het maximale aantal woningen binnen de geluidszones.[3] Deze normen kwamen in 1995 in de planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving. En tenslotte werden in 1996 de op deze normen gebaseerde zones opgenomen in de aanwijzing voor de luchthaven Schiphol. Zo kreeg de omgeving van de luchthaven, 36 jaar nadat het probleem op de agenda kwam, een formele bescherming tegen de geluidsoverlast door vliegtuigen.

Deze zones werden echter zowel in 1997 als in 1998 overschreden. Deze overschrijdingen werden gedoogd door de regering. Mede naar aanleiding van de overschrijding vindt er een herijking plaats van het beleidskader voor geluidshinder. Het uitgangspunt bij die herijking is dat de nieuwe grenzen gelijkwaardig moeten zijn aan de bestaande in de PKB Schiphol en omgeving. Binnen de nieuwe grenzen voor milieu en veiligheid wil het kabinet ruimte bieden voor beheerste groei van de luchtvaart (Ministerie van V&W 1999).

Voor een goed begrip van de herijking en om een goed oordeel te kunnen vellen over de gelijkwaardigheid van de normen voor geluidshinder is inzicht nodig in hoe en op basis van welke informatie de vigerende normen tot stand zijn komen en op welke manier in de beleidsvorming met die normen is omgegaan. Daarin wil dit artikel inzicht bieden. In het eerste deel besteden we aandacht aan de manier waarop de huidige normen tot stand zijn gekomen. In het tweede deel beschrijven we de manier waarop rekening is gehouden met die normen in de verdere beleidsontwikkeling.

[1] Drs. M. R. Ket is thans werkzaam als adviseur op het gebied van mobiliteit en milieu bij B&A Groep, Beleidsonderzoek en Advies BV in Den Haag.

[2] Geen nieuwbouw binnen de 35 Ke contour, verplichting tot isolatie binnen de 45 Ke contour en verplichting tot sloop van woningen binnen de 65 Ke contour.

[3] Tot de aanleg van de vijfde baan in 2003 mogen binnen de zone maximaal 15 000 woningen last hebben van ernstige geluidshinder (35 Ke), en na de aanleg van de vijfde baan maximaal 10 000 woningen (Bussink 1991).

De Normen voor Schiphol

Eind jaren tachtig kwam de Schipholproblematiek hoog op de politieke agenda te staan. De belangrijkste aanleiding hiervoor was de forse groei van de luchtvaart als gevolg van het economisch herstel na het midden van de jaren tachtig. Door deze ontwikkeling was het vigerende beleid zoals dat in het Structuurschema Burger Luchtvaartterreinen (Ministeries van V&W & VRO 1986), was neergelegd, al achterhaald voor het door de Staten-Generaal was goedgekeurd.
Voor de toekomst van de luchthaven lagen er twee problemen. Het eerste probleem was dat het Structuurschema Burger Luchtvaartterreinen (SBL) geen ruimte bood voor de benodigde wijzigingen van het vierbanenstelsel.[1] De capaciteit van het bestaande banenstelsel was te beperkt om de groei op acceptabele wijze te accommoderen. Met name in de piekuren ontstonden er flinke vertragingen en de luchthaven wilde op korte termijn wijzigingen doorvoeren aan het bestaande banenstelsel om de groei te kunnen verwerken. Op langere termijn wilde de luchthaven een uitbreiding van het banenstelsel met een vijfde baan parallel aan de Zwanenburgbaan. Het tweede probleem was dat de luchthaven niet voldeed aan het neergelegde interim-beleid voor geluidshinder. Vanwege de snellere groei en tragere vlootvernieuwing[2] werden de interim-zones uit het SBL al in 1987 overschreden: zowel qua vorm als qua aantal woningen (Eerste Kamer der Staten-Generaal 1988, p.2; NVLS 1989, p.45–47).
Beide problemen werden met elkaar verbonden in de vierde nota ruimtelijke ordening. De vernieuwing van Vierde Nota Ruimtelijke Ordening voor het luchtvaartbeleid was dat voor het eerst de bescherming van het leefmilieu als randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de luchthaven werd gesteld. In het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief werd gesteld dat de luchthaven zich maximaal kon ontwikkelen mits deze ontwikkeling zich binnen de vigerende milieuvoorwaarden zou voltrekken.
«Binnen de gestelde milieuhygiënische voorwaarden dient een maximale benutting van de afhandelingcapaciteit voor vliegtuigen, passagiers en vracht van de luchthaven Schiphol ruimtelijk mogelijk te blijven» en *«Ruimtelijk dient echter de eventuele aanleg van een vijfde baan niet onmogelijk gemaakt te worden»* (Ministerie van VROM 1988a, p.109).[3]
Wat die gestelde milieuhygiënische randvoorwaarden inhielden werd echter nog niet beschreven.[4] Hierdoor was het nog onduidelijk of de gewenste ontwikkeling van de luchthaven van invloed moest zijn op de te stellen milieuvoorwaarden of andersom. In de Vino deel D werd echter duidelijk dat hiermee de contouren uit het SBL bedoeld werden. Bezien moest worden hoe de verdere groei van het luchtverkeer op Schiphol *binnen* de contouren uit het vigerende Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen kon worden opgevangen en welke maatregelen daarvoor nodig waren (Ministerie van VROM 1988b, p.136).
Hoe het «ruimtelijk ontwikkelingsperspectief» gerealiseerd moest worden, werd gezien als een gezamenlijke opgave voor de betrokken overheden en de luchtvaartsector. Door de betrokken partijen diende een plan van aanpak te worden opgesteld waarin de knelpunten werden geïnventariseerd en een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het gebied werd ontwikkeld. September 1989 sloten de ministeries van VROM, EZ, V&W, de NV. Luchthaven Schiphol, provincie Noord-Holland en de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam een startconvenant waarin ze overeenkwamen om een Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) op te stellen.

In het plan van aanpak moest een visie worden gevonden op de verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol,

[1] Verlenging Kaagbaan en zuidelijk gebruik Zwanenburgbaan
[2] De introductie van de derde generatie (stillere) vliegtuigen en de geleidelijke vervanging van de eerste (meest lawaaiige) generatie vliegtuigen. Voor de eerste generatie straalvliegtuigen zijn geen geluidseisen opgesteld. Voor de tweede generatie vliegtuigen (hoofdstuk twee vliegtuigen) gelden beperkte geluidseisen. En voor de derde generatie vliegtuigen gelden strengere geluidseisen. De geluidseisen zijn gedefinieerd door de internationale burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en staan in Annex 16 van het internationale burgerluchtvaartverdrag.
[3] Dit bekende o.a. dat de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer, die zeggenschap over de luchthaven konden uitoefenen door respectievelijk het streekplan en het bestemmingsplan geen projecten mochten goedkeuren die de realisatie van de vijfde baan onmogelijk zouden maken.
[4] Ondanks dat het instrument zonering reeds in 1978 in de luchtvaartwet is opgenomen, was er voor de luchthaven Schiphol nog steeds geen geluidszone in de aanwijzing als luchtvaartterrein opgenomen. Wel waren er interim-contouren in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen opgenomen.

de versterking van de mainportfunctie van Schiphol en de integrale inpasbaarheid daarvan (Stuurgroep PASO 1990, bijlage 1, p. 2). Het idee achter het PASO was om voorafgaand aan de officiële besluitvormingsprocedures consensus te ontwikkelen over de aanpak van de Schipholproblematiek. De ontwikkeling van het plan van aanpak had in eerste instantie een open karakter. In samenwerking werden knelpunten geanalyseerd, een drietal scenario's geschetst en maatregelen ontwikkeld. De scenario's en maatregelen werden onderzocht op hun effecten. Vervolgens trachtte men al deze elementen met elkaar te verbinden in lijn met de lijn uit de Vino.
Uit het onderzoek werd echter duidelijk dat de doelstelling zoals hij was geformuleerd niet haalbaar was. Uit het geluidshinderonderzoek bleek dat het niet mogelijk was om de luchtvaartgroei te accommoderen binnen de geluidszone van het SBL (Werkgroep Capaciteit Banenstelsel Schiphol 1990). Als gevolg van de groei van de luchtvaart zou de geluidsbelasting tot 2000 toenemen ten opzichte van het SBL, vooral voor de woonkernen rondom de luchthaven zoals Aalsmeer, Buitenveldert en Zwanenburg. Met de aanleg van de vijfde baan en de effecten van het stiller worden van de vloot zou er na 2000 voor een aantal woonkernen een verbetering optreden. In Buitenveldert en Aalsmeer zou de geluidssituatie echter slechter blijven (zie Tabel 1). Het was duidelijk dat de doelstelling, zoals die verwoord was in de VINO, niet haalbaar was.

Tabel 1 Verandering in de geluidsbelasting in Ke t.o.v. SBL voor 2000 en 2015 (40 miljoen passagiers) volgens de werkgroep CBS (1990).

	4 banen 2000	4 banen 2015	5 banen 2000	5 banen 2015
Buitenveldert	+ 3,5	+ 4,5	+ 1,5	+ 2,7
Aalsmeer	+ 8,9	+ 8,9	+ 8.8	+ 8,5
Nieuw Vennep	+ 1,8	– 0,4	+ 3	+ 0,6
Zwanenburg	+ 4,6	+ 5,2	– 11,4	– 11,5

In het eerste vertrouwelijk concept PASO van augustus 1990 was de doelstelling voor Schiphol dan ook geherformuleerd, namelijk: *«De versterking van de mainportfunctie van Schiphol en verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu rond Schiphol».*[1]
Dat de ontwikkeling van de luchthaven *binnen de gestelde milieueisen* moest passen, zoals in de Vino verwoord, was uit de tekst verdwenen. Bovendien was het criterium voor geluidshinder aangepast. In plaats van de *geluidsbelasting* (in Ke) in de woonkernen rondom de luchthaven werd het *aantal woningen* binnen de 35 Ke zone als criterium genomen. Uit het onderzoek bleek dat op basis hiervan de groei van het luchtverkeer wel te combineren viel met «een verbetering van de geluidssituatie ten opzichte van het SBL». Mits de groei van het verkeer het stiller worden van de vloot niet te niet deed (zie Tabel 2).

Tabel 2 Aantal woningen[1] binnen de 35 Ke contour voor de verschillende banenstelsel en scenario's voor het jaar 2015 (Bron: Werkgroep Capaciteit Banenstelsel Schiphol 1990, p. 10:20–21)

Scenario Stelsel	SBL	2000 (30 mln)	2 015 (40 mln)	2 015 (50 mln)	2 015 (60 mln)
S4	13 900	16 700	14 100	19 000	26 600
S5P		13 000	9 100	11 400	18 700

[1] Vertrouwelijk concept PASO, p. 103, augustus 1990, PASO archief VROM. Dit is later de dubbele doelstelling gaan heten.

[1] Alle resultaten voor wat betreft het aantal woningen binnen de contouren worden in dit artikel afgerond op honderdtallen.

Het moge duidelijk zijn dat de wijziging van het criterium grote invloed had voor de «haalbaarheid» van de doelstellingen. Alleen dankzij deze herformulering kon volgehouden worden dat de groei van de luchtvaart niet leidde tot een verslechtering van de geluidshinder.

Vervolgens trachtten de partijen tot overeenstemming te komen over de vaststelling van de zones. Er ontstonden echter twee coalities: een milieucoalitie en een luchtvaartcoalitie. De coalities verschilden met elkaar van mening over wat deze cijfers betekenden voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven. De discussie spitste zich toe op de ruimte voor groei in termen van aantal passagiers en de bescherming van het milieu in termen van aantal woningen binnen de contour.
De milieucoalitie bestond uit VROM/DGM, Provincie Noord-Holland en de Gemeente Haarlemmermeer. Zij ging uit van het principe: voorkom conflicten tussen ontwikkeling van de mainport en geluidhinder door de ontwikkeling van de mainport te beïnvloeden (selectieve groei, bijvoorbeeld d.m.v. HST). Ze stelde voor om in 1995 twee zones vast te stellen. Voor 1995–2003 moest een zone worden vastgesteld voor het vierbanenstelsel op basis van het verkeersaanbod van 1995. Voor 2015 moest een zone worden vastgesteld op basis van het 40 miljoen passagiersscenario: maximaal 9000 woningen binnen de zone, eventueel later nog bij te stellen naar beneden. Een verdere groei naar 50 miljoen passagiers was geen bezwaar, *mits* deze binnen de grens van 9000 woningen kon worden bereikt, bijvoorbeeld door de substitutie van luchtverkeer door treinverkeer of verdere technologische ontwikkelingen.
De luchtvaartcoalitie bestond uit EZ, V&W, NVLS, en KLM. Zij was tegen dit voorstel omdat dit de groei van de luchthaven richting 50 tot 60 miljoen passagiers frustreerde. Zij ging uit van het principe: voorkom conflicten tussen mainport en milieu door via het Ruimtelijke Ordeningsbeleid de ontwikkeling van de mainport de ruimte te geven (afstand houden). Het ministerie van V&W stelde ruimere zones voor: tot de aanleg van de vijfde baan moest een interim-beleid gevoerd worden waarbij de feitelijke contour voor 1990 het uitgangspunt was. Na de aanleg van de vijfde baan (2000–2015) moest een zone worden vastgesteld op basis van het verkeersaanbod in 2000: maximaal 13 000 woningen binnen de zone. Voor de periode na 2015 moest een zone worden vastgesteld op basis van het 50 miljoen passagiersscenario: maximaal 11 500 woningen binnen de zone. Het ministerie van Economische zaken deed een tussenvoorstel waarbij de zone 2003–2015 voor het vijfbanenstelsel 11 500 woningen mocht omvatten. Daarbij zou dan een *inspanningsverplichting* worden opgenomen om het aantal woningen binnen de actuele geluidscontouren te beperken tot 9000.
Voor de normen voor ontwikkeling van de luchtvaart tot 2003 kwamen de partijen vrij snel tot overeenstemming, voor de normen voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven echter niet. Voor de zone voor het vierbanenstelsel kwamen de partijen overeen om de zone in 1995 vast te stellen, waarbij maximaal 15 000 woningen binnen de zone mochten liggen. Voor het vijfbanenstelsel kon men niet tot overeenstemming komen. Tussen de stellingen van de twee coalities leek eind november 1990 een impasse te ontstaan. Deze impasse werd doorbroken door twee bilaterale onderhandelingen tussen VROM en respectievelijk de provincie Noord-Holland en de Luchthaven Schiphol. Op 4 december kwam VROM met de provincie Noord-Holland overeen dat de norm voor de geluidshinder verruimd kon worden tot 10 000 woningen als de reductie naar 9000 woningen opgenomen werd als *inspanningsverplichting* en vastgelegd werd dat de geluidsbelasting in Aalsmeer onder de 50 Ke bleef.[1] Zo werd ruimte geboden voor een groei richting 50 mln passagiers

[1] De geluidsbelasting voor Aalsmeer lag in het SBL op 44 Ke. Bij het bestaande banenstelsel zou die oplopen van 35 Ke in 1989 naar 51 Ke in 2003. En in tegenstelling tot de andere woonkernen in het verlengde van de landingsbanen zou de geluidsbelasting *niet* afnemen wanneer de vijfde baan in gebruik genomen zou worden. Bij het vijfbanenstelsel kon de geluidsbelasting oplopen tot 52,5 Ke bij 40 mln. passagiers en tot 54,5 Ke bij 50 miljoen passagiers in 2015 (Werkgroep Capaciteit Banenstelsel Schiphol 1990).

waarbij VROM en Noord-Holland van mening waren dat een aanzienlijk deel daarvan via substitutie naar het supersnelle treinverkeer gerealiseerd zou moeten worden (HST). Op 5 december kwam VROM met de luchthaven Schiphol overeen dat de norm van 10 000 woningen acceptabel was, mits van verdere feitelijke verlaging werd afgezien. Deze bilaterale compromissen werden daarna eerst door de stuurgroep van het PASO en later ook door de formele organen van de participanten goedgekeurd. Deze normen werden in het eindconvenant opgenomen. Op 16 april 1991 werd het eindconvenant alle partijen getekend.

Conclusies

Opvallend aan dit proces is dat de beleidscriteria voor geluidshinder worden aangepast wanneer blijkt dat de politieke doelstellingen en de onderzoeksgegevens elkaar tegenspreken. In de Vino stond dat de groei van de luchtvaart binnen de contouren van het SBL geaccommodeerd zou moeten worden. Uit het onderzoek bleek echter dat handhaven van deze doelstelling de groei van de luchthaven zou frustreren. Dit leverde een politiek dilemma op. Hoe moet worden omgegaan met de spanning tussen de gewenste ontwikkeling van de luchthaven en de bescherming van het leefmilieu? Een legitieme strategie zou zijn om de Tweede Kamer om een oordeel te vragen over de wenselijke groei versus de normen voor geluidshinder. Daar is hier echter niet voor gekozen. Uit de archieven blijkt niet dat deze herformulering door andere motieven is ingegeven dan het in weerwil van de geschetste ontwikkeling van de geluidsbelasting, overeind houden van het beeld dat de groei van de luchtvaart wel gecombineerd kan worden met een vermindering van de geluidshinder. Een ander opvallend punt is dat de huidige «normen» voor geluidshinder betrekkelijk willekeurig tot stand zijn gekomen. Ze zijn niet het gevolg van een oordeel over welk niveau van bescherming tegen geluidshinder redelijk of gewenst is, maar ze zijn het resultaat van onderhandeling tussen een beperkt aantal actoren op basis van één onderzoek. Hierbij vond er een uitruil plaats van aantallen passagiers en aantallen woningen binnen de contour. De vorm en grootte van de contouren zijn echter sterk afhankelijk van de manier waarop de invoergegevens voor berekeningen worden vastgesteld en het gebruikte rekenmodel (zie Tabel 3). Daarmee is een weinig robuuste basis voor de huidige normen voor de geluidshinder gekozen.

Tabel 3 Aantallen woningen binnen de 35 Ke zone voor het 5P stelsel bij verschillende berekeningen.[1]

Onderzoek	Variant	passa-giers	Vliegtuig-bewegingen	Rekenmodel	Aantal woningen
PASO	5P	40 mln	371 000	NLR (5 deelroutes)	9 100
IMER 'aug 92	5P	40 mln	371 000	NLR (VHS)	11 800
IMER 'nov 93	5P	39 mln	432 000	NLR (VHS)	12 600
UMER	5P	39 mln	432 000	NLR (NHS)	10 900

[1] Voor de resultaten in het kader van het PASO (Werkgroep Capaciteit Banenstelsel Schiphol 1990) en de IMER resultaten van augustus 1992 (Verslag werkgroep 7, wg7–095, 24 augustus 1992, Archief PMMS) zijn dezelfde prognoses gebruikt. Tussen het PASO en de IMER is echter de modellering van de horizontale spreiding aangepast. Het gevolg van deze wijziging was dat de contouren bij dezelfde gegevens een andere vorm kregen en meer woningen omsloten. Tussen de IMER resultaten van augustus 1992 en november 1993 (PMMS 1993) zijn vele gegevens verandert, waaronder de prognose. Tussen de IMER resultaten van november 1993 en de UMER (PMMS, 1995) is de modellering van de horizontale spreiding opnieuw aangepast. Het gevolg van deze wijziging was wederom dat de contouren bij dezelfde gegevens een andere vorm kregen. In dit geval omsloten de contouren echter minder meer woningen.

Realisatie van de norm voor het vierbanenstelsel

In de vorige paragrafen hebben we laten zien op basis van welke informatie en welke afweging de «normen» voor de luchtvaart tot stand gekomen zijn. In deze paragrafen beschrijven we hoe is omgegaan met deze normen bij de vaststelling van de geluidszone voor het vierbanenstelsel.
De vaststelling van de zones vond plaats in het kader van het Project Mainport en Milieu Schiphol (PMMS). Binnen PMMS was een werkgroep (Werkgroep 7) verantwoordelijk voor het berekenen van de zones. In deze werkgroep zaten deskundigen van de Rijksluchtvaartdienst (RLD), Luchtverkeerbeveiliging (LVB), NV. luchthaven Schiphol (NVLS), KLM, provincie Noord-Holland en Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR). De invoergegevens voor de berekeningen werden vastgesteld door de werkgroep. De berekeningen zelf werden uitgevoerd door het NLR.
De opdracht voor de werkgroep volgde uit het PASO. In het eindconvenant PASO was opgenomen dat de zone voor het bestaande banenstelsel, maximaal 15 000 woningen mocht omvatten en dat deze zone uiterlijk in 1995 moest worden vastgesteld (Bussink 1991, bijlage 2, p. 97). De berekeningen voor de geluidszone zijn tussen augustus 1993 en februari 1995 uitgevoerd. Als gevolg van de deadline die in het PASO was opgenomen, stond het onderzoek onder grote tijdsdruk.[1] Moest dat ijkmoment gelezen worden als een streefdatum of als een uiterste termijn? De rechter besliste 15 oktober 1992 dat het jaar 1995 gezien moest worden als een uiterste termijn. Deze uitspraak betekende dat de procedures voor de PKB en voor de aanwijzing in elkaar geschoven moesten worden. Vooruitlopend op de vaststelling van de PKB werd gewerkt aan de aanwijzing voor de luchthaven. Hierdoor kwamen de berekeningen voor de zonering onder een enorme tijdsdruk te staan. Een complicerende factor was nog dat ook het berekenen van de contouren voor de PKB een hoge prioriteit had. Hierdoor werd pas in augustus 1993 begonnen met het berekenen van een zone.
In het proces zijn vier perioden te onderscheiden, die gemarkeerd worden door een «officiële» presentatie van de zone in een beleidsdocument: de PKB deel 1 (Ministeries van V&W, VROM & EZ 1993a), de Uitvoerings-MER voor het vierbanenstelsel (PMMS 1994), de PKB deel 3 (Ministeries van V&W, VROM & EZ 1995a) en de Uitvoerings-MER voor het vijfbanenstelsel (PMMS 1995). Hieronder zal per deelproces worden beschreven hoe de resultaten tot stand zijn gekomen.

Zone voor de PKB deel 1

In augustus 1993 werd gestart met een eerste versie van de zone voor 1995. Bij het vaststellen van de invoergegevens liep de werkgroep tegen het probleem aan dat er in het IMER traject geen gegevens voor 1995 waren gegenereerd. Om toch een eerste aanzet te geven, werd voorgesteld om een zone te berekenen op basis van de gegevens voor het jaar 1993. Uit de berekening bleek dat met een zonering op basis van de gegevens uit 1993 niet voldaan kon worden aan de norm voor geluidshinder. Binnen de contour lagen 20 000 woningen – ruim boven de taakstelling van 15 000.

Op basis van deze berekening werden twee conclusies getrokken. Ten eerste dat er niet kon worden voldaan aan de norm als er, conform het PASO, een zone werd vastgesteld voor 1995. Dit had te maken met het aandeel lawaaiige vliegtuigen in de prognose. Ten tweede dat de

[1] In het eindconvenant PASO was opgenomen dat de zone voor het bestaande banenstelsel uiterlijk in 1995 moest worden vastgesteld (Bussink, 1991, bijlage 2, p. 97). Gepland was dat de daaraan voorafgaande strategische beslissingen over de luchthaven voor de PKB in 1993 genomen zou worden. Toen de besluitvorming voor de PKB echter vertraging opliep dreigde de vaststelling van de zone voorbij het ijkmoment 1995 te schuiven. Daarop spande de gemeente Haarlemmermeer een kort geding aan tegen de staat over de betekenis van «het ijkmoment» in de tekst van het PASO.

prognose (European Renaisance) die als maatgevend was genomen voor de beleidsontwikkeling, niet realistisch was.
«Gezien de ontwikkelingen van het aandeel lawaaiige vliegtuigen en het feit dat deze vliegtuigen voor een zeer groot deel de ligging van de geluidsbelastingscontour bepalen, is 1995, het jaar waarop de geluidszone wordt vastgesteld, akoestisch gezien het maatgevende jaar voor de zonering. Het relatief grote aandeel van de lawaaiige vliegtuigen in het voor 1995 geprognotiseerde verkeersaanbod, heeft tot gevolg dat de in het kader van PMMS overeengekomen begrenzing van 15 000 woningen binnen de 35 Ke zone wordt overschreden.»
«Gezien de huidige ontwikkelingen, in 1993 al een verkeersaanbod van 259 700 bewegingen, is een dergelijk verkeersaanbod (op basis van de ER Prognose: 252 200, MK) voor het jaar 1997 irreeel »(notitie verkeers-prognose intermzone, NVLS, mei 1994, p. 2, wg7–284, Archief PMMS).
Daarop zocht de Luchthaven Schiphol een oplossing waarmee de dubbele doelstelling overeind gehouden kon worden: zowel voldoen aan de doelstelling voor geluidshinder als het kunnen verwerken van de inmiddels flinke groei van de luchtvaart. Ze stelde voor om niet uit te gaan van 1995, het akoestisch maatgevende (meest ongunstige) jaar voor de zonering, maar van 1997, het eerste jaar dat de zone gehandhaafd kon worden.[1] Dit had als voordeel dat het aandeel lawaaiige vliegtuigen door de uitfasering verder gereduceerd zou zijn, waardoor de kans toenam dat de contour wel voldeed aan de norm. Bovendien stelde ze voor om voor het verkeersaanbod uitgegaan van een NVLS prognose: 293 600 vliegtuig-bewegingen in 1997, aangezien het European Renaisance scenario door de snelle groei van het luchtverkeer achterhaald was.[2]
Uit de berekeningslag bleek echter dat indien het geschatte aanbod voor 1997 volgens het normale baangebruik werd verwerkt, het niet mogelijk was om aan norm te voldoen. Er lagen 18 600 woningen binnen de zone. Hierdoor was de werkgroep in grote problemen gebracht. Vanwege de deadline voor de PKB was er geen tijd meer voor extra berekenings-slagen. Daarop werd een zone *geconstrueerd* om te voldoen aan de 15 000 woningen norm. Tijdens het PMMS traject was al gebleken dat de grootste winst qua aantal woningen te behalen was door minder verkeer op de Buitenveldertbaan te verwerken. Vanwege de woningdichtheid in het verlengde van die baan kon een relatief kleine wijziging van het baangebruik ter plekke het aantal woningen binnen de zone al flink verminderen. Het achterliggende idee was om een deel van het verkeer van de Buitenveldertbaan te verwerken op Schiphol's «zesde» baan (02–22). Hierop werd de zone in het verlengde van de Buitenveldertbaan handmatig korter en smaller getekend (met de 37 Ke contourlijn als basis) en ter hoogte van Amsterdam-zuidwest werd er ruimte in de contour opgenomen. De zo geconstrueerde zone bevatte 15 100 woningen. Omdat het nog onduidelijk was of deze geconstrueerde zone gerealiseerd zou kunnen worden, werd in de PKB van december 1993 opgenomen dat de definitieve zones voor wat betreft hun vorm tot maximaal 2 Ke konden afwijken van de gepresenteerde *indicatieve* zones (Ministeries van V&W, VROM & EZ 1993b). Deze moesten nog steeds voldoen aan de norm van 15 000 woningen binnen de zone.

U-Mer Vierbanenstelsel

Na het uitkomen van de PKB werd een berekening uitgevoerd op basis van de aannamen achter de geconstrueerde zone. Vijf procent van de landingen op de Buitenveldertbaan werd verschoven naar de Schiphol-oostbaan (22–04). Het bleek dat de geconstrueerde zone niet haalbaar was, binnen de zone lagen 17 000 woningen.

[1] «Omdat door de geplande werkzaamheden aan het banenstelsel (Zwanenburgbaan in 1995 en Kaagbaan in 1996) het baangebruik aanzienlijk zal afwijken van het normale baangebruik, is het aanvragen van ontheffing voor het overschrijden gedurende deze twee jaren noodzakelijk. Dit zal er toe leiden dat de interim-zone pas in 1997 werkelijk gehand-haafd zal worden. (notitie verkeersprognose interim-zone, NVLS, mei 1994, p. 2, wg7–284, Archief PMMS).

[2] Ter vergelijking: het aanbod in 2003 volgens de prognose die voor de PKB als maatgevend was genomen (European Renaisance) bedroeg 305 000 vliegtuigbewegingen. Vasthouden aan dit scenario zou betekenen dat tussen 1997 en 2003 er maar een toename van 11 400 vlieg-tuigbewegingen zou zijn. Dat wil zeggen een groei van 0,6% per jaar!

Toen bleek dat niet volstaan kon worden met het verplaatsen van verkeer werden extra maatregelen voorgesteld. Door minder tijd voor onderhoud te reserveren werd de beschikbaarheid van de meest preferente banen (Kaagbaan en Zwanenburgbaan) verhoogd.[1] Hierdoor nam het gebruik van de Buitenveldertbaan verder af en werd voor het eerst voldaan aan de norm, binnen de zone lagen 15 100 woningen.
In de stuurgroep maakte de Gemeente Amsterdam echter bezwaar tegen de extra vluchten over het centrum van Amsterdam. Daarop werd die maatregel weer teruggedraaid en werd berekend of dan nog voldaan werd aan de norm. Zonder de vluchten over Amsterdam lukte dat echter niet. Er lagen 15 900 woningen binnen de zone.

Wederom kwam de werkgroep voor grote problemen te staan. Vanwege de deadline voor de UMER was geen tijd meer voor extra berekeningsslagen. Er werden drie opties uitgewerkt waarbij de invoergegevens zo werden vastgesteld dat de contour wel voldeed aan de norm.

1. Een beperking van het verkeersaanbod zodat de contour overal wat kleiner werd. Deze optie resulteerde in 15 200 woningen binnen de contour
2. Een beperking van het gebruik van de Buitenveldertbaan zodat de contour ter plekke kleiner wordt. Deze optie resulteerde in 15 300 woningen binnen de contour.
3. Beperk het aandeel lawaaiige vliegtuigen verder. Deze optie resulteerde in 14 400 woningen binnen de contour.
   Deze opties werden in januari 1994 in de UMER voor het vierbanenstelsel opgenomen.

PKB deel 3

Voor de PKB deel 3 werd de tweede optie verder uitgewerkt. Uit een analyse bleek echter dat deze optie een aantasting van de ontwikkeling naar mainport zou betekenen.[2] Als oplossing wilde men toch meer over Amsterdam kunnen vliegen. Om tot overeenstemming te komen over het vliegen over Amsterdam, werd mei '94 overlegd tussen de LVB, de NVLS, en de gemeente Amsterdam. Daarbij werd afgesproken dat maximaal 2% van de landingen per jaar recht over Amsterdam mocht aanvliegen. De overige vluchten werden verdeeld over de Kaagbaan en de Zwanenburgbaan. Deze combinatie van maatregelen bleek wel resultaat op te leveren. Binnen de zone lagen 15 100 woningen.
In september 1994 stelde de LVB echter voor om het baangebruik voor de interimzone opnieuw aan te passen omdat het niet aansloot bij het geplande baangebruik voor 1995 en verder. Het baangebruik was tot dan toe gebaseerd op het gebruiksplan 1993. Inmiddels waren er echter voor de gebruiksplannen 1994 en 1995 een aantal capaciteitsbevorderende maatregelen ontwikkeld waardoor het geplande baangebruik voor 1995 en verder er anders uit zou komen te zien.[3] Vanwege deze discrepantie vond werkgroep 7 dat de interim-zone moest worden herberekend met de nieuwe gegevens.[4] De herberekende versie van de interimzone omvatte 16 200 woningen, wederom ruim boven het PASO-criterium.
De vraag was nu hoe hiermee omgegaan moest worden in het licht van het uitbrengen van de PKB deel 3. Het verder «optimaliseren» van de laatst berekende zone stond op gespannen voet met de vigerende planning. Een herberekening zou pas eind november gereed kunnen zijn. Het was allerminst zeker dat 1 berekeningsslag voldoende zou zijn om aan het 15 000 woningencriterium te voldoen.
Daarnaast was de vraag met welk model de herziene contour geoptimaliseerd zou moeten worden. Gebleken was namelijk dat het vigerende

[1] Dit werd mogelijk geacht omdat tijdens de werkzaamheden aan Kaagbaan en de Zwanenburgbaan in 1995 en 1996, ook groot onderhoud zou worden uitgevoerd. Hierdoor zou het periodiek onderhoud tot 2003 waarschijnlijk minder tijd zou vergen. In plaats van 8% baanonderhoud werd nu rekening gehouden met 4% onderhoud (verslag werkgroep 7, 26 november 1993, wg7–267, Archief PMMS).
[2] Indien 4,7% van het verkeer op de Buitenveldertbaan niet verwerkt werd, betekende dit dat gedurende ca 18% van alle piekperioden geen tweede landingsbaan beschikbaar was waardoor zeer grote vertragingen zouden ontstaan (gemiddeld 20 i.p.v. 2 minuten). Dit zou een kostenpost opleveren van ca 125 mln per jaar. Verslag Werkgroep 7, 30–05–94, wg7–281, Archief PMMS).
[3] Verslag werkgroep 7, september 1994, wg303, Archief PMMS
[4] Verslag werkgroep 7, 29–9-94 wg7–305, Archief PMMS

rekenmodel (VHS) tot significant andere contouren kwam, dan het model waarmee de zones gehandhaafd zouden worden (Fanomos).[1] Het probleem bleek te zitten in de spreiding van de vliegtuigen rondom de voorgeschreven route. Inmiddels was hiervoor in principe een oplossing gevonden door het spreidingsmodel aan te passen (NHS). Dit model was echter nog niet uitontwikkeld.
Werkgroep 7 was van mening dat de interim-zone van juli niet acceptabel was omdat het onderliggende baangebruik teveel afweek van de toekomstige praktijk, waardoor een overschrijding van de zone dreigde.[2] Vanwege de onzekerheid over het nieuwe spreidingsmodel stelde werkgroep 7 voor de optimalisatie uit te voeren met het bestaande model.[3]
De stuurgroep besloot echter om de interim-zone van juli 1994 op te nemen. In de PKB ging het tenslotte om «indicatieve» zones. Pas voor aanwijzing zouden de definitieve zones worden vastgesteld. Net als bij de PKB deel 1, zou in de PKB deel 3 worden aangegeven binnen welke marges de definitieve zone zou worden vastgesteld.[4]
In het aanvullend MER dat in december 1994 werd gepubliceerd was dan ook de interim-zone op basis van de achterhaalde baangebruikscijfers opgenomen. Als reden voor de herziening werden de afspraken over het overvliegen van het centrum van Amsterdam genoemd. Op 30 januari keurde de Commissie MER de combinatie van AMER, IMER en UMER-vierbanenstelsel goed als basis voor de besluitvorming.

U-Mer Vijfbanenstelsel

Nu moest nog besloten worden of de definitieve zones met het oude of het nieuwe spreidingsmodel berekend zouden worden. De keuze zou worden bepaald wanneer de voor- en nadelen van het hanteren van VHS versus NHS bekend waren. Indien gekozen werd voor het nieuwe spreidingsmodel was de gescheiden behandeling van de aanwijzing van het vier- en het vijfbanenstelsel niet meer mogelijk. Het is namelijk wettelijk verplicht om een ontwerpaanwijzing in een MER-procedure ter visie te leggen. De enige mogelijkheid om een gewijzigde interim-zone voor het vierbanenstelsel nog ter visie te leggen, zou in het kader van de aanwijzingsprocedure voor het vijfbanenstelsel zijn: de UMER-vijfbanenstelsel.
Op 2 februari 1995 werd gerapporteerd over de invoering van de Nieuwe Horizontale Spreiding en de gevolgen voor de zones. De aangepaste interim-zone bevatte nu 14 900 woningen.[5] Hierbij was de toepassing van NHS in plaats van VHS vrijwel het enige dat gewijzigd was ten opzichte van de contour uit september 1994 (waarbinnen 16 200 woningen lagen). De toepassing van NHS had dus significante gevolgen voor de resulterende contour!
Op 17 februari werd de PKB deel 3 uitgebracht. Hierin werd de achterhaalde interim-zone opgenomen. In de toelichting op de PKB stond dat het hier ging om een indicatie en dat de definitieve zone vastgesteld zou worden in de aanwijzing op basis van de luchtvaartwet. De definitieve zone mocht maximaal 2 Ke afwijken ten opzichte van de gepresenteerde zone (Ministeries van V&W, VROM & EZ 1995b, p. 41). Verder werd aangegeven dat de berekeningen voor de aanwijzing gebruik gemaakt zou worden van «de nieuwste inzichten met betrekking tot de horizontale spreiding rond de voorgeschreven uitvliegroutes» en dat dit beter zou aansluiten bij het spreidingsmodel dat in het kader van de handhaving in de aanwijzing opgenomen zou worden.
Op 12 april meldde de minister aan de tweede kamer dat de in de PKB aangekondigde berekeningen met de nieuwe horizontale spreiding

[1] Het rekenmodel voor de geluidsbelasting berekeningen is door het NLR in de zeventiger jaren ontwikkeld. In 1980 is een officieel rekenvoorschrift voor dit model opgesteld (Interdepartementale commissie geluidshinder 1980). In 1992 heeft het model een ingrijpende modernisering ondergaan. Er werd een nieuwe methode voor het weergeven van de spreiding van de vliegtuigen rondom de voorgeschreven route ingevoerd. Dit systeem werd VHS genoemd (Verbeterde Horizontale Spreiding). Uit een vergelijking van het VHS systeem met het Fanomos systeem bleek dat het VHS systeem aangepast moest worden.
Het Fanomos-systeem (Flight Track and Noise Monitoring System) is een systeem waarmee de daadwerkelijk gevlogen routes (radartracks) van vliegtuigen worden geregistreerd. Sinds 1994 wordt deze database gebruikt om de jaarlijkse evaluatie contouren van de luchthaven te berekenen. In mei 1994 werd voor het eerst een contour berekend op basis van de Fanomos database. Deze contour werd vergeleken met een contour op basis van gemodelleerde routes. Het enige verschil tussen deze twee berekeningen was dus het toepassen van de database van Fanomos voor de ingevoerde vliegtuigen en hun vliegbanen in plaats van een modelinvoer. Het bleek dat de contouren niet overeenkwamen.
Het bleek dat de afwijkende vorm van de contouren werd veroorzaakt doordat de werkelijke spreiding van vliegtuigen rondom de voorgeschreven route niet overeenkwam met de assumpties uit het VHS model. In het VHS model werd verondersteld dat het verkeer binnen rondom de voorgeschreven route normaal verdeeld was, terwijl in de praktijk de verdeling van het verkeer asymmetrisch was. De hoofdbundel van het verkeer lag weliswaar rondom de voorgeschreven (nominale) route, maar de «afwijkers» bevonden zich vooral aan één kant ervan. Daarop is de methode voor de spreiding aangepast zonder de assumptie van een symmetrische verdeling van het verkeer waarmee het model rekende aan te passen. Waarschijnlijk werd hiervoor gekozen omdat het herzien van de «symmetrieassumptie» in het rekenmodel een fundamentele herziening inhield, die niet op korte termijn te realiseren was. De nieuwe methode werd NHS genoemd (Nieuwe Horizontale Spreiding).
[2] Verslag werkgroep 7, 27 oktober 1994, wg7–312, Archief PMMS.
[3] Verslag werkgroep 7, 19 oktober 1994, wg7–310, Archief PMMS.
[4] Verslag werkgroep 7, 25 november 1994, wg7–337a, Archief PMMS.
[5] Verslag werkgroep 7, 2 februari 1995, wg7–338, Archief PMMS.

inmiddels uitgevoerd waren. Daarbij gaf ze aan dat het toepassen van de NHS tot gevolg had dat de geluidszone een iets andere vorm had en dat het aantal woningen daardoor, vooral binnen de Ke-zones lager is dan in de indicatieve zones in de PKB.

Samenvattend concluderen we dat de worstelingen van werkgroep 7 om een zone vast te stellen het gevolg waren van de wens om de daadwerkelijk optredende fors hogere groei in te passen binnen norm voor geluidshinder. Hieruit bleek dat dit niet mogelijk was bij normaal gebruik van de luchthaven. Via allerlei extra maatregelen werd getracht om binnen de norm te blijven. Telkens wanneer echter een oplossing gevonden was, kwamen extra eisen vanuit ofwel de omgeving om de geluidshinder te beperken (minder vluchten boven Amsterdam), ofwel vanuit de sector om een hogere capaciteit te realiseren (aanpassingen in het gebruiksplan). Het gevolg was dat geen van de zones die in de PKB deel 1, de UMER voor het vierbanenstelsel en de PKB deel 3 op normale berekeningen waren gebaseerd.
De zone die uiteindelijk de oplossing bood en in de UMER voor het vijfbanenstelsel gepresenteerd werd, was wel gebaseerd op een normale berekening. Dit succes was echter niet het gevolg van een gebalanceerde en robuuste combinatie van maatregelen, maar van de gelukkige omstandigheid dat een modelwijziging tot gunstiger contouren kwam.

Conclusies

Bij het vaststellen van de zone is, telkens rekening gehouden met de hogere groei en de eisen die dit stelde aan het gebruik van de luchthaven. Enerzijds verhoogde dit de realiteit van het onderzoek, anderzijds compliceerde dit het voldoen aan de norm. Uit de moeite die het kostte om de invoergegevens zo vast te stellen dat de contouren voldeden aan de norm, had duidelijk moeten zijn dat kans niet groot was dat bij een voortaande groei operationele maatregelen voldoende waren om binnen de zone te blijven.
Verder laat de manier waarop de zone is vastgesteld zien dat deskundigen (RLD, LVB, VROM, NLR, Provincie Noord-Holland) die betrokken zijn bij het onderzoek, bereid zijn ver te gaan in de aanpassing van de invoergegevens om te voldoen aan de politieke doelstellingen.

Epiloog

Het doel van dit artikel was om bij te dragen aan de oordeelsvorming over de huidige herijking van de normen vanuit de ontwikkelingen in het verleden. Hierop komen we nu terug door in te gaan op wat onze conclusies betekenen voor de huidige herijking van het beleid.
De overschrijdingen in 1997 en 1998 vormen de aanleiding voor de huidige herijking van het bestaande normenstelsel. In de praktijk is de groei nog fors hoger geweest dan in de berekeningen aangenomen. Waar in de berekeningen uitgegaan is van 293 600 vliegtuigbewegingen in 1997, was het feitelijke aantal 349 476 (Ale 1998). Voor het voldoen aan de norm is de groei van de luchtvaart echter minder relevant. Als de zone eenmaal is vastgesteld, ligt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de norm bij de luchthaven en haar gebruikers. Ongeacht welke maat of norm wordt gekozen, zal men op enig moment tegen grenzen vanuit het leefmilieu oplopen. Hoe daarmee omgegaan moet worden is een tweede. De luchthaven heeft getracht om door middel van extra maatregelen te voldoen aan de norm. Om het verkeer op de Buitenveldertbaan te beperken heeft de luchthaven zelfs afspraak met de gemeente Amsterdam

om het aantal landingen tot 2% te beperken geschonden (Van de Ven 1998). Desondanks is de zone zowel in 1997 als in 1998 overschreden. Nu blijkt dat de groei van de luchtvaart niet gecompenseerd wordt het stiller worden van de vliegtuigen en de operationele maatregelen onvoldoende blijken te zijn om de doelen t.a.v. mainport en geluidshinder te verenigen, lijkt het logisch dat er een expliciete politieke heroverweging van de dubbele doelstelling plaatsvindt. Echter, net als ten tijde van het PASO wordt gekozen voor het herformuleren van de criteria voor geluidshinder. L'histoire ce repète?

Bij de herijking van het bestaande normenstelsel wordt voorgesteld om de L_{den} te nemen als maat voor de geluidshinder in plaats van de Kosten-eenheid. Voorgesteld wordt de gelijkwaardigheid van de «normen» via berekeningen te laten vaststellen:
«De overgang van Ke naar L_{den} zal gelijkwaardig plaatsvinden. Daarbij zal moeten worden voldaan aan de eis uit de PKB Schiphol en omgeving: maximaal 10 000 woningen binnen de 35 Ke-contour. Voor het vaststellen van de nieuwe grenswaarden zal een luchtverkeerscenario passend gemaakt worden op die eis. Vervolgens wordt de daarbij best passende L_{den}-contour bepaald. Naar verwachting zal deze liggen tussen de 58 en 59 L_{den}. Deze contour geldt als uitgangspunt voor het vaststellen van de nieuwe grenswaarden» (Ministerie van V&W 1999, bijlage 2 p. 13).
De veronderstelling achter dit voorstel is dat de contouren voor de Ke en de L_{den} vergelijkbaar met elkaar zijn. In een interne VROM notitie wordt deze veronderstelling echter expliciet van de hand gewezen.
«Zowel theoretisch als op basis van uitgevoerde berekeningen (d.w.z. met exact dezelfde gegevens L_{den} en Ke contouren bepalen) is de conclusie dat dezelfde Ke waarde op verschillende plaatsen rond het vliegveld correspondeert met sterk van elkaar verschillende L_{den} waarden. Deze verschillen zijn ook nog afhankelijk van de invoergegevens die aan de berekening ten grondslag liggen.» (VROM Intern Memo 1999, p. 6).
Het enige dat duidelijk van de L_{den} is, is dat bij deze maat de groei van de luchtvaart gemakkelijker te compenseren is door het stiller worden van de vliegtuigen. In elk geval moet worden geconcludeerd dat de L_{den} en de Ke per definitie ongelijkwaardige maten zijn.
Dit betekent dat de willekeurig tot stand gekomen norm van 10 000 woningen niet zomaar vertaald mag worden naar grenswaarden voor L_{den}. Door de voorgestelde werkwijze wordt de toets op de gelijkwaardigheid verplaatst van het domein van de politiek naar het domein van de «technisch deskundigen». Gegeven de manier waarop tot nog toe door de deskundigen is omgegaan met het vaststellen van contouren waarbij politieke doelstellingen in het geding waren, moet worden betwijfeld of hier voldoende zorgvuldig mee om wordt gegaan.
Door deze verschillen niet expliciet te behandelen en door de omzetting van de criteria voor geluidshinder voor te stellen als een technische kwestie, ontstaat de indruk dat de herijking van het bestaande normenstelsel vooral gericht is op het behouden van de politiek gewenste «dubbeldoelstelling». Het luchtvaartbeleid dreigt zo een virtuele werkelijkheid als focus te krijgen in plaats de feitelijke spanning tussen de gewenste economische ontwikkeling en de feitelijk ondervonden geluidshinder.

Bronnen

Adviescommissie Geluidshinder door Vliegtuigen (1967). *Geluidhinder door vliegtuigen*. Delft, Adviescommissie Geluidshinder door Vliegtuigen, (voorzitter: C.W. Kosten).
Ale, B. J. M. (1998). *Kennis en de vijfde baan, een terugblik*. Nieuwengein.
Bussink, F. L., Red. (1991). *Integrale versie Plan van aanpak Schiphol en omgeving*. Den Haag, Project Mainport en Milieu Schiphol.
De Maar, H. G. (1976). *De uitbreiding van Schiphol. Hoe de komst van het straalvliegtuig invloed gehad heeft op het bestuur*. Deventer, Kluwer.
Eerste Kamer der Staten-Generaal (1988). *Nadere Memorie van Antwoord*. Den Haag, Staatsuitgeverij.
Interdepartementale commissie geluidshinder (1980). Voorschrift voor de berekening van de geluidsbelasting door vliegtuigen
Ministerie van V&W (1999). *Toekomst van de nationale luchthaven*. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in samenwerking met het ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Economische Zaken.
Ministerie van VROM (1988a). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening: op weg naar 2015, Deel A: Beleidsvoornemen*. Den Haag, SDU Uitgeverij.
Ministerie van VROM (1988b). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening: op weg naar 2015, Deel D: Regeringsbeslissing*. Den Haag, SDU Uitgeverij.
Ministeries van V&W, VROM & EZ (1993a). *Planologische Kernbeslissing Schiphol en omgeving: deel 1: Ontwerp Planologische Kernbeslissing*. Leiden, Sdu-DOP.
Ministeries van V&W, VROM & EZ (1993b). *Planologische kernbeslissing Schiphol en omgeving: deel 1: ontwerp Planologische Kernbeslissing, nota van toelichting*. Leiden, Sdu-DOP.
Ministeries van V&W, VROM & EZ (1995a). *Planologische Kernbeslissing Schiphol en omgeving: deel 3: Kabinetsstandpunt*. Den Haag, SDU.
Ministeries van V&W, VROM & EZ (1995b). *Planologische Kernbeslissing Schiphol en omgeving: deel 3: Kabinetsstandpunt, Nota van Toelichting*. Den Haag, SDU.
Ministeries van V&W & VRO (1986). *Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, Deel D: gewijzigde regeringsbeslissing*. Den Haag, Staatsuitgeverij.
NVLS (1989). *Beleidsvoornemen Masterplan 2003*. Schiphol, NV Luchthaven Schiphol.
PMMS (1993). Integrale Milieueffectrapportage Schiphol en omgeving. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Projectbureau Mainport Milieu Schiphol.
PMMS (1994). *UMER S4S2. Milieu-Effectrapport ten behoeve van het besluit over de vaststelling van de geluidzone van de luchthaven Schiphol voor het vierbanenstelsel met zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan en verlenging van de Kaagbaan*. Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Projectbureau Mainport Milieu Schiphol.
PMMS (1995). *UMER 5P, Milieu Effectrapport (Samenvatting) voor de besluiten tot aanleg en gebruik van de vijfde parallelle baan en tot vaststelling van de daarmee samenhangende geluidzones van de luchthaven Schiphol*. Luchthaven Schiphol, Amsterdam Airport Schiphol.
Stuurgroep PASO (1990). *Concept plan van aanpak Schiphol en omgeving*. Den Haag, Stuurgroep Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving.
Van de Ven, P. (1998). *Schiphol maakt hoofdstad onbewoonbaar. NRC*.
VROM Intern Memo (1999). *Even voorstellen; Ik ben Lden*. Den Haag, VROM/DGM/GV/GI/ FvD 02.06.99 Lden 05.
Werkgroep Capaciteit Banenstelsel Schiphol (1990). *Eindrapport van de*

Werkgroep Capaciteit Banenstelsel Schiphol. Den Haag, Stuurgroep Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving.

Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
National Aerospace Laboratory NLR

NLR-CR-2000-084
RIVM 610066011

POLICY OPTIONS FOR MANAGING SOCIETAL RISK AROUND SCHIPHOL

M.A. Piers (NLR)
B.J.M. Ale (RIVM)

Division: Airtransport
Issued: 24 February 2000
Classification of title: none

173

Summary

On 17 December 1999 the Netherlands government decided on the future of Schiphol airport. Their decision considers among other a range of effects of airport development on its surroundings. One of these effects is the involuntary exposure to the risk of aircraft accidents of the people living in the vicinity of the airport. This risk is referred to as third party risk. In the government decision a new policy on third party risk is introduced that replaces the old policy which was established in 1993.

In the new policy, as well as in the former policy, a zoning system is defined for the protection of inhabitants of the areas of the highest risks, close to the runway thresholds. While this zoning system may successfully protect individual inhabitants of the area around Schiphol, it does not necessarily cater for the desire to avert aircraft accidents resulting in many third party victims at once. This 'disaster risk' is commonly referred to as Societal Risk.

The government has postponed their decision on whether or not to include Societal Risk in their policy on third party risk around Schiphol airport. It has announced that an international conference of experts will be organised in which various aspects of the Societal Risk issue will be discussed and advice on policy options will be formulated. The government intends to use the advice of the conference, along with advice from other bodies as input for their decision on whether and how to include Societal Risk in the new third party risk policy for Schiphol. This report serves as the main reference for the conference.

The two primary objectives of this report are:

1. To facilitate the achievement of a consensus decision on whether or not Societal Risk should be part of a policy on third party risk around Schiphol airport.
2. To facilitate the achievement of a consensus preference for a Societal Risk policy option.

In view of the limited exposure of most participants of the conference to the issue of third party risk, one of the secondary objectives of this report is to ensure that the conference does benefit from the thinking that has already been done on Societal Risk policy in other domains.

The report is explicitly not meant to provide guidance on levels of acceptable, negligible, tolerable or intolerable levels of risk, whether this risk is expressed as individual, societal or any other metric of risk.

174

In this report it is explained why it is necessary to consider third party risk in airport development and regulation and how this can be done. In particular the reasoning behind the consideration of third party risk for airports in the Netherlands is given. The way third party risk plays a role in the process of airport planning and regulation is described as well as how third party risk for airports is calculated. Particular attention is given to a particular risk metric; Societal Risk. Existing concepts in third party risk policy are described. These concepts are used in third party risk policies as present in other domains as well as for other airports. The proposed third party risk policy for Schiphol airport is subsequently described together with a short description of earlier policy proposals for risk around Schiphol. A limited set of decision criteria for judging SR policy options is subsequently proposed. A number of policy-options for Societal Risk is introduced and these policy options are rated against the proposed decision criteria.

The main findings of the report are:

1. Policies on third party risks around hazardous activities other than airports are common throughout the world. Policies on Societal Risk are common as well but are difficult to compare due to the fact that tolerability criteria are never based on the risks alone, but also on the benefits of the activity.
2. Discussions on third party risks around airports are present regarding a limited, but increasing number of airports around the world. Third party risk calculations are carried out in the majority of cases. Formal policies on third party risk around airports are only present in the United Kingdom and The Netherlands. The UK policy does not address Societal Risk
3. There is overwhelming national and international evidence of the need to include Societal Risk in risk assessments for hazardous activities in populated areas. The arguments for objections that have been raised against a Societal Risk policy for Schiphol over the past years can not be substantiated.
4. Criteria are developed to judge Societal Risk policy options for Schiphol airport. These have been such as to verify whether proposed Societal Risk policies meet the objective of controlling the risk of accidents involving many simultaneous fatalities, whether the policies can be implemented as proposed, and whether the proposed policy meets general standards of proper policy making.
5. In developing Societal Risk policy options it is concluded that, provided that the Individual Risk policy proposed by the government is implemented as intended, only land-use planning measures are available as elements of an additional Societal Risk policy for Schiphol.

6. Four Societal Risk policy options are proposed. One option is not to have an additional Societal Risk policy, three other involve policies aimed at land-use planning constraints with various levels of stringency.
7. The proposed policy options differ in the extent to which they meet the decision criteria defined.

176

Contents

1 Introduction **9**
1.1 Rationale for this report and the conference on Societal Risk around Schiphol 9
1.2 The structure of this report 10

2 Objectives of this report **10**

3 Third party risk for airports: rationale and relevant concepts. **11**
3.1 Why is third party risk considered in planning and regulation of Schiphol 11
3.1.1 Historical perspective 11
3.1.2 Airport planning and regulation 13
3.2 Do the risk levels present around airports justify further analysis? 14
3.3 Calculating risk 15
3.3.1 General principles of the calculation of third party risk 15
3.3.2 Calculating third party risk around airports 15
3.4 Measures of risk 18
3.4.1 Individual Risk 18
3.4.2 Societal Risk 20

4 Existing policies around (Societal Risk in) third part risk **20**
4.1 Third party risk policies in other domains 21
4.1.1 Standards of Risk in the Netherlands 21
4.1.2 Standards of Risk outside the Netherlands 22
4.2 Past and presently proposed third party risk policies for Schiphol 23
4.2.1 Early third party risk policy for Schiphol 23
4.2.2 Environmental Impact Assessments for Schiphol 24
4.2.3 New plans 25
4.3 Existing third party risk policies for other airports 25
4.3.1 Third party risk policy for airports in the United Kingdom 26
4.3.2 Third party risk for airports outside the United Kingdom and the Netherlands 27

5 Decision criteria for judging Societal Risk policy options **29**
5.1 The principle case for societal risk in third party risk policy for airports 29
5.2 The practical case for societal risk in third party risk policy for airports 30
5.3 Criteria for Schiphol related policies set by the government 35

177

5.4 Defining decision criteria for judging Societal Risk policy options 36
5.4.1 Providing an instrument to control large-scale risks. 36
5.4.2 Practical applicability. 39
5.4.3 Meeting general requirements for proper government policies (in the Schiphol case). 40

6 Societal Risk policy options 41
6.1 No additional policy to control Societal Risk 42
6.2 Additional policies 42
6.2.1 Clear a zone larger than the $5*10^{-5}$ Individual Risk contour 42
6.2.2 No additions outside the $5*10^{-5}$ Individual Risk contour 44
6.2.3 Restricted building outside the $5*10^{-5}$ Individual Risk contour 44

7 Rating the policy options on the decision criteria 45

8 Conclusions 46

(48 pages in total)

178

Selectie uit Policy options for managing societal risk around Schiphol
M. A. Piers
B. J. M. Ale

Externe risico voor luchthavens: rationele en relevante concepten
p. 11
Voor de planning van grote infrastructurele projecten, zoals luchthaven uitbreiding en de hantering van activiteiten die een risico met zich meebrengen, is het noodzakelijk om de grootte van risico's te weten en om deze risico's te beperken door acceptabele normen te stellen. De noodzaak om de grootte van risico's te weten brengt de noodzaak met zich mee om risico niveaus te berekenen. Dit is de reden dat in deze sectie wordt uitgelegd hoe het externe risico wordt berekend samen met de berekeningswijze die gewoonlijk wordt gebruikt, en wat de beredenering is achter deze berekeningswijze. Eveneens wordt laten zien waarom de grootte van de risico's hoger zou kunnen zijn dan wordt verwacht van het algemene idee dat luchtvaart buitengewoon veilig is, een bevinding die daarom tegen de intuïtie in zou gaan. Tot slot worden kenmerkende resultaten van risico berekeningen voor luchthavens uitgelegd.

Historisch perspectief
p. 13
Twee principiële overwegingen in een risico gebaseerde benadering zijn: het risico is niet nul en kan niet nul gemaakt worden en beleid betreffende risico zou open, voorspelbaar en controleerbaar moeten zijn. Het reguleren van risico op basis van deze twee principes leidt tot de noodzaak om de grootte van het risico te weten en om de aanvaardbaarheid van deze risico's te beperken door begrensde, «non zero» normen te stellen.

Rechtvaardigen de risiconiveaus aanwezig rondom luchthavens verdere analyses?
p. 14
Hoewel de waarschijnlijkheid van een ongeluk per vlucht heel klein is, in de orde van één op de één miljoen ($1.*10^{-6}$), zijn locale risico niveaus rondom luchthavens hoger dan men zou verwachten. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het aantal landingen en starts vaak heel erg groot is (ongeveer 400 000 in Amsterdam Airport Schiphol). De jaarlijkse waarschijnlijkheid van een ongeluk op een typische grote luchthaven is daarom ook veel groter dan de bekende, hele kleine waarschijnlijkheid per vlucht om als passagier bij een vliegtuigongeluk betrokken te raken. Bovendien gebeuren 70% van alle ongelukken gedurende de landing and start fase van de vlucht en op deze manier dicht bij een vliegveld. Dit is bevestigd door historische data, dat laat zien dat vliegtuigongelukken met een aanzienlijk aantal externe slachtoffers een aantal keer per jaar voorkomen. Het tragische ongeluk van de Boeing 747 in suburbaan Amsterdam in 1992 is waarschijnlijk het best bekende voorbeeld.

Het risico niveau dat aanwezig is in de omgeving van luchthavens kan berekend worden met behulp van een model. De uitkomsten van deze berekeningen laten zien dat de grootte van risico niveaus voor een luchthaven zoals Schiphol voor bewoonde gebieden rondom andere risico dragende activiteiten, zoals chemische fabrieken, als onacceptabel wordt beschouwd. In Nederland zijn toegelaten criteria voor chemische fabrieken deel van formeel overheidsbeleid. Hoewel het belangrijk is om op te merken dat het niet noodzakelijk is dat toegelaten criteria voor externe veiligheid toegepast behoeven te worden op verschillende

gebieden, is het evenmin redelijk om de risico niveaus die rondom luchthavens zijn gevonden aan de kaak te stellen, zonder verdere beoordeling en overweging. Daarom is analyse van externe veiligheid in de planning en bedrijfsvoering van luchthavens gerechtvaardigd.

Het berekenen van externe risico rondom luchthavens
p. 17
Het is een welbekend feit dat discussies over politiek kwesties vaak worden vermeden door de discussies te concentreren op de toegepaste methodologie. In de discussies over de externe veiligheid rondom Schiphol is hier ook sprake van. Het debat over de juistheid van de uitkomsten van de modelberekeningen voor Schiphol zijn fundamenteel echter afgerond.

Individueel risico
p. 19
Als maximum toegestane risico niveaus zijn bepaald, worden individuele risico contouren gebruikt voor het zoneren van doelen. De contouren kunnen vervolgens gebruikt worden om vast te stellen of huizen of andere bewoonde objecten kunnen worden gebouwd op een bepaalde locatie in de nabijheid van de luchthaven. De risicocontouren kunnen ook voor het omgekeerde worden gebruikt, om vast te stellen of maximum toegestane risico niveaus in bestaande bebouwde gebieden lokaal worden overschreden, wanneer een bepaald luchthaven ontwikkeling wordt uitgevoerd. Als dit gebeurt moet het plan worden aangepakt, moeten de huizen worden verwijderd of moeten er risico verminderende maatregelen worden toegepast. Huizen in de onmiddellijke nabijheid van Schiphol zullen feitelijk worden verwijderd, omdat maximum toegestane individuele risico niveaus lokaal worden overschreden.

Milieu Effect Rapportage voor Schiphol
p. 24
Elke Milieu Effect Rapportage (MER) procedure begint in Nederland met een start document, waarin het doel van het project onder studie wordt aangegeven, samen met de intenties van de initiatiefnemer met betrekking tot milieustudies. Op basis van dit document formuleert de MER-commissie een advies over de richtlijnen voor de MER en over hoe de milieuconsequenties van het project beoordeeld zouden moeten worden. Met betrekking tot externe veiligheid heeft de commissie gespecificeerd dat er geen stijging van het externe risico mag plaats vinden, dat wil zeggen dat het aantal huizen binnen de 10^{-5}, 10^{-6}, 10^{-7} en 10^{-8} risicocontour en het groepsrisico niet mag toenemen

Er moet opgemerkt worden dat de uitkomsten van de PASO studies aangaven dat het risico zou toenemen met het uitbreidingsvoornemen, zoals het er aan het begin van de jaren negentig lag.

De Nederlandse Lucht- en ruimtevaart laboratorium (NLR) werd gevraagd om ten behoeve van de MER een alternatief model te ontwikkelen om deze risico's te berekenen. De uitkomsten werden in de MER documenten gepubliceerd. De uitkomsten maakten duidelijk dat aan geen van de gestelde criteria voor externe veiligheid voldaan kon worden. Een nieuw criterium werd geïntroduceerd: het Gesommeerde Gewogen Risico (GGR). De GGR werd gedefinieerd als de som van de waarden van het individuele risico in elk huis. In plaats van de eerder gestelde criteria, werd nu met «stand-still» bedoeld dat het GGR niet behoorde te stijgen binnen de 10^{-5} en 10^{-6} individueel risicocontour. In het volgende MER document werd het

duidelijk dat, zonder uitgebreide sloop van huizen, aan deze criteria eveneens niet voldaan kon worden. In het daarop volgend planologisch besluit werden nieuwe criteria voor externe veiligheid vastgesteld. De overheid beschouwde een aanvullende beleid voor Groeps Risico niet noodzakelijk. Deze criteria zouden van kracht worden na de bouw van de vijfde baan. Wanneer men deze criteria vergelijkt met de criteria voor industriële faciliteiten en het transport van gevaarlijk materiaal, wordt duidelijk dat deze criteria aanzienlijk minder bindend zijn.

Nieuwe plannen

p. 25

Het huidige beleidsvoorstel van de overheid, zoals beschreven in het beslissingsdocument van 17 december, is niet geheel ondubbelzinnig. Interpretaties variëren tussen de vertegenwoordigers van verschillende organisaties.

De principiële zaak voor groepsrisico in het externe risicobeleid voor luchthavens

p. 29

Er is een overweldigend nationaal en internationaal bewijs voor de noodzaak om de specifieke groepscontext en karakteristieken van het aangrenzende landgebruik op te nemen in beleid en besluitvorming omtrent risico dragende activiteiten. Recent bewijs, geleverd door een door de Europese Commissie gesponsorde onderzoeksproject, bevestigt deze noodzaak in een zelfs breder zin, door te stellen dat *«the management of technological risk is necessarily a context specific undertaking»*. Het is gebleken dat pogingen om beslissingen te baseren op alleen de karakteristieken van de risicobron, onsuccesvol zijn, of de beslissingen, wanneer genomen, zijn moeilijk te handhaven en monden vervolgens uit in een voortdurend debat.

De opvatting dat lage waarschijnlijkheid/ grote gevolgen risico's beoordeeld behoeven te worden in relatie tot het landgebruik in de nabijheid van de risicobron, is afgeleid van de eenvoudige notie dat de vraag of een risico dragende activiteit wel of niet mag worden toegestaan niet alleen afhangt van het niveau van het individuele risico in de nabijheid, maar eveneens van het aantal mensen dat blootgesteld is aan dit risico.

p. 30

Om deze reden zorgen individueel risico contouren op zich zelf niet voor voldoende bescherming voor de bevolking in het gebied rond de luchthaven, als het doel is van deze bescherming de reductie van de waarschijnlijkheid van veel externe doden in een enkel ongeluk, naar toelaatbare niveaus. Ter voorbeeld zou men een plan kunnen voorstellen, om een groot dichtbevolkt stedelijk gebied te creëren net buiten de toegewezen individuele risico contour. Terwijl dit perfect acceptabel is vanuit het oogpunt van individueel risico, is dit waarschijnlijk een ontwikkeling die men liever niet zou willen toestaan.

De praktische zaak voor groepsrisico in externe risicobeleid voor luchthavens

Ongeacht de principiële zaak voor groepsrisico zijn er wellicht praktische redenen om zich te onthouden van een groepsrisico element in het Schiphol beleid. Deze praktische redenen behoren niet verward te worden met fundamentele zwakke punten in het concept van groepsrisico. Het creëren van deze verwarring kan een onderdeel worden van de strategie ter voorkoming van de beperking op de groei van de luchthaven,

gebaseerd op groepsrisico. Men zou hier voorzichtig mee moeten zijn en aangezien dit de kwaliteit van het nationale debat over het extern risico beleid en Schiphol niet ten goede komt, zou dit sterk tegengegaan moeten worden.

p. 33
In het milieu balans rapport wordt gehoord dat het rampen potentieel van luchthaven Schiphol in vergelijking met andere gevaarlijke industriële activiteiten aanzienlijk is. Voor deze activiteiten bestaan Nederlandse en internationale voorschriften. Dit feit op zich geeft geen verplichtende reden om een beleid voor groepsrisico voor Schiphol te hebben, maar het rechtvaardigt een expliciete keuze om er wel of niet een te hebben.

p. 34
Het feit dat groepsrisico rondom luchthavens een relatief klein ongeluksgebied betreft in een relatief groot gebied, is een van de specifieke karakteristieken van luchthavenrisico dat afwijkt van het risico rondom chemische fabrieken (die in potentie grote ongeluksgebieden betreffen). Door dit verschil kan, in het geval van luchthavens, risicobeleid door het nemen van lokale maatregelen bijzonder effectief zijn. Dit wil niet zeggen dat het risico rondom luchthavens en het risico rondom chemische fabrieken niet met elkaar vergeleken kunnen worden, maar het betekent slechts dat het verschil in de karakteristieken van deze risico's verschillende beleidsonderdelen mogelijk kunnen maken.

Het voorzien van een instrument om grootschalige risco's te controleren
p. 38
De conclusies betreffende de controle over het risicovolume en over de risicoverdeling impliceren dat er geen aanvullend beleid betreffende de bron van het risico, c.q het luchtverkeer, nodig is om groepsrisico te controleren, anders dan deze die al voorgesteld zijn met betrekking tot individueel risico. Dit wil zeggen dat, onder voorwaarde dat het beleid betreffende individueel risico wordt geïmplementeerd zoals is voorgesteld, aanvullend beleid om groepsrisico te controleren enkel een zaak is van ruimtelijke ordening.

Beleidsopties voor groepsrisico's
p. 41
Het huidige overheidsvoorstel heeft voorzieningen voor een vrijwaringszone waarvan verwacht wordt dat deze aanzienlijk groter is dan de $5*10^{-5}$ individueel risico contour. Deze vrijwaringszone is gebaseerd op individueel risico en andere (geluids) overwegingen. In deze zone zijn bouwbeperkingen aangekondigd voor zowel woon- als bedrijvenlocaties. Aangezien de exacte definitie van deze zone en de exacte bouw restricties niet in het huidige beleidsvoorstel van de overheid zijn bepaald, worden deze zone en de verbonden bouwbeperkingen niet gebruikt als een startpunt voor de beleidsopties die in deze notitie zijn gedefinieerd. Wanneer het overheidsbeleid definitief wordt gemaakt, kunnen de beleidsopties die in deze notitie zijn gedefinieerd gedeeltelijk of geheel zijn geïmplementeerd door het al voorgestelde overheidsbeleid. Om deze reden zou moeten worden geverifieerd, nadat de vrijwaringszone verder wordt bepaald door de overheid, of de voorgestelde beperking op landgebruik gedeeltelijk of geheel geïmplementeerd kan worden door de vrijwaringszone. Omgekeerd kan de overheid de informatie uit dit rapport willen gebruiken om de vrijwaringszone te ontwikkelen.

BIBLIOGRAFIE

Amsterdam Airport Schiphol (1997). *Gebruiksplan 1997.* Schiphol.

ABN-AMRO (1999). *Schiphol. Het belang voor de Nederlandse samenleving.* Amsterdam, ABN AMRO Publications Services.

Algemene Rekenkamer (1998). *Groeicijfers Schiphol.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling (1990). *Advies over het beleidsvoornemen Masterplan Schiphol 2003.*

Bouwens, A. M. C. M. en M. L. J. Dierikx (1997). *Op de drempel van de lucht. Tachtig jaar Schiphol.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Buck Consultants International (1999). *Strategische en economische betekenis van de Nederlandse luchtvaart.* Den Haag.

Burghouwt, G. (1999). *In vrije vlucht. Deregulering en de netwerkpositie van Europese luchthavens.* Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Burghouwt, G. en J. R. Hakfort (1999). *Deregulering en de ontwikkeling van het Europese luchtvaartnetwerk, conceptversie.*

Commissie van der Zwan (1986). *Schiphol naar het jaar 2000.* Schiphol.

Centraal Planbureau (1985). *De Nederlandse economie op langere termijn. Drie scenario's voor de periode 1985–2010)* Den Haag, CPB.

Den Uyl (1977). *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economische politiek.*

Franssen, E. A. M., B. A. M. Staatsers, ea (1996). *Klachten over vliegtuiglawaai in kaart.* Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Koomen, A. J. (1999). *Positionering van de luchthaven Schiphol in de vastgoedmarkt.* Amsterdam, Postdoctorale Opleiding Vastgoedkunde, UvA.

Ministerie van VROM (1985). *Structuurschets Stedelijke Gebieden.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1987). *Herziening Structuurschema burgerluchtvaartterreinen.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1988). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel A: beleidsvoornemen.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1988). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel B: hoofdlijnen inspraak.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1988). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel C: Advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1988). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel D: Regeringsbeslissing.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1990). *Stellingname Vierde Nota.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1990). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra, deel 1: beleidsvoornemen.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1991) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra, deel III: kabinetsstandpunt.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1991) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra, deel IV: PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1996). *Actualisering vierde nota over de ruimtelijke ordening extra, deel 1: Partiële Herziening Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM (1996). *Startnotitie MER actualisering VINEX.* Den Haag, Den Haag, Sdu uitgeverij.

Ministerie van VROM (1996). *Actualisering vierde nota over de ruimtelijke ordening extra, deel 3: kabinetsstandpunt.* Den Haag, Sdu uitgeverij.

Ministerie van V&W (1985). *Herbezinningsnota.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van V&W (1999). *Toekomst van de nationale luchthaven.* Den Haag, ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van VROM en V&W (1979). *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen, deel a: beleidsvoornemen.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministerie van VROM en V&W (1981). *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen, deel d: regeringsbeslissing.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Ministeries van VROM en V&W (1988). *Structuurschema Verkeer en Vervoer II, deel A: beleidsvoornemen.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Nationaal Lucht-en Ruimtevaartlaboratorium (1983–1998). *De geluidsbelasting rond Schiphol.* Amsterdam, NLR.

N.V. Luchthaven Schiphol (1989). *Beleidsvoornemen Masterplan Schiphol 2003.* Schiphol.

Projectbureau Mainport & Milieu Schiphol (PMMS) (1991). *Integrale versie Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

PMMS (1993). *Integraal Milieu-effectrapport Schiphol en Omgeving.* Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

PMMS (1993). M*er ruimtelijke kwaliteit.* Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

PMMS (1993). *Inventarisatie Economische Effecten.* Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

PMMS (1993). *Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, deel 1: ontwerp.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Provincie Noord-Holland (1995). *Partiele herziening streekplan ANZKG, Haarlemmermeer/Schiphol.* Haarlem, provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland (1986). *Beleidsstandpunt bedrijfsterreinen rondom Schiphol.* Haarlem, provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland (1987). *Streekplan voor het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied.* Haarlem, provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland (1989). *Ontwerp-Structuurvisie Noord-Holland 2015.* Haarlem, provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland (1990). *Structuurvisie Noord-Holland 2015.* Haarlem, provincie Noord-Holland.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (1986). *Advies ten behoeve van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening.* Den Haag, Sdu uitgeverij.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (1990). *Advies over (vervolg)besluitvorming Plan van Aanpak Schiphol en omgeving.* Den Haag, Sdu uitgeverij.

Raad van Verkeer en Waterstaat (1989). *Schiphol als intercontinentale draaischijf.* Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (1996). *Achtergronden bij Milieubalans 96.* Alphen aan den Rijn, Samson H. D. Tjeenk Willink bv.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (1998). *Milieubalans 97.* Alphen aan den Rijn, Samson H. D. Tjeenk Willink bv.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (1999). *Milieucompendium 1999. Het milieu in cijfers.* Alphen aan den Rijn, Samson b.v.

Rijksplanologische Commissie (1987). *Ruimtelijke ontwikkeling in de regio Schiphol. Een ruimtelijke strategie voor de middellange termijn.*

Rijksplanologische Dienst (1986). *Ruimtelijke Verkenningen Infrastructuur.*

Rijksplanologische Dienst (1986). Ruimtelijke Perspectieven. *Op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening*. Den Haag, ministerie van VROM.

Schiphol Group (2000). *Congestiekansen op hoofdwegennet.* Schiphol.

Schiphol Group (1999). *Ruimte voor de luchtvaart. De business case: een integrale afweging.* Schiphol Group.

Stuurgroep Plan van Aanpak Schiphol en omgeving (1989). *Start-convenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving.* Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Stuurgroep Plan van Aanpak Schiphol en omgeving (1990). *Concept-eindrapport Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving*. Den Haag, Sdu Uitgeverij.

Technopolis (2000). *Mainports: schakels tussen Nederlandse clusters en internationale netwerken.*

(1999). *Evaluatie PKB Schiphol en Omgeving.* Den Haag, ministerie van Verkeer en Waterstaat.

BIJLAGE 2

HET STEDELIJK-KNOOPPUNTENBELEID EN HET STEDELIJK VESTIGINGSMILIEU IN NEDERLAND

EURICUR, the European Institute for Comparative Urban Research
Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Jan van der Meer
Drs. Peter M.J. Pol

April 2000

Inhoudsopgave

	Voorwoord	128
1.	Inleiding	129
2.	Het stedelijk-knooppuntenbeleid	131
3.	De context van de stedelijke ontwikkeling	135
4.	Economische prestaties van steden en stadsgewesten; een poging tot vergelijking	144
5.	Confrontatie beleidsvoornemens en empirie	155
6.	Synthese	166
	Referenties	174
	Gesprekspartners	176

Voorwoord

In januari 2000 heeft TNO Inro EURICUR verzocht om een evaluatie uit te voeren van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Het betreft een deelonderzoek van een grotere studie naar het VINEX-beleid. De informatie zal gebruikt worden door de parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Wij hebben dankbaar gebruik gemaakt van de informatie die door medewerkers van TNO Inro en het documentatiecentrum van de Tweede Kamer aan ons verstrekt werd. Degenen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken (zie bijlage met gesprekspartners) willen wij eveneens hartelijk danken voor de informatie die zij ons hebben willen verschaffen.
We bewaren goede herinneringen aan de stimulerende discussies met de leden van de parlementaire werkgroep. Deze discussies hebben mede de richting bepaald van de aanpak voor deze evaluerende studie. Tenslotte willen we Denny Tanis, student Ruimtelijke Economie, bedanken voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens over het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland.

April 2000

Jan van der Meer
Peter M.J. Pol

1. Inleiding

Aanleiding en probleemstelling

Met het oog op de komende kamerdebatten inzake de nationale ruimtelijke ordening wenst de Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening het stedelijk-knooppuntenbeleid zoals neergelegd in de VINEX te evalueren. De centrale vraag is of dit beleid heeft bijgedragen aan het versterken van het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland en of dit beleid een belangrijke impuls is gebleken voor marktpartijen om met name in strategische projecten in (binnen-)steden te investeren.

De probleemstelling van dit rapport luidt dan ook:
In hoeverre heeft het stedelijk-knooppuntenbeleid bijgedragen aan versterking van het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland?

Kanttekening bij de probleemstelling

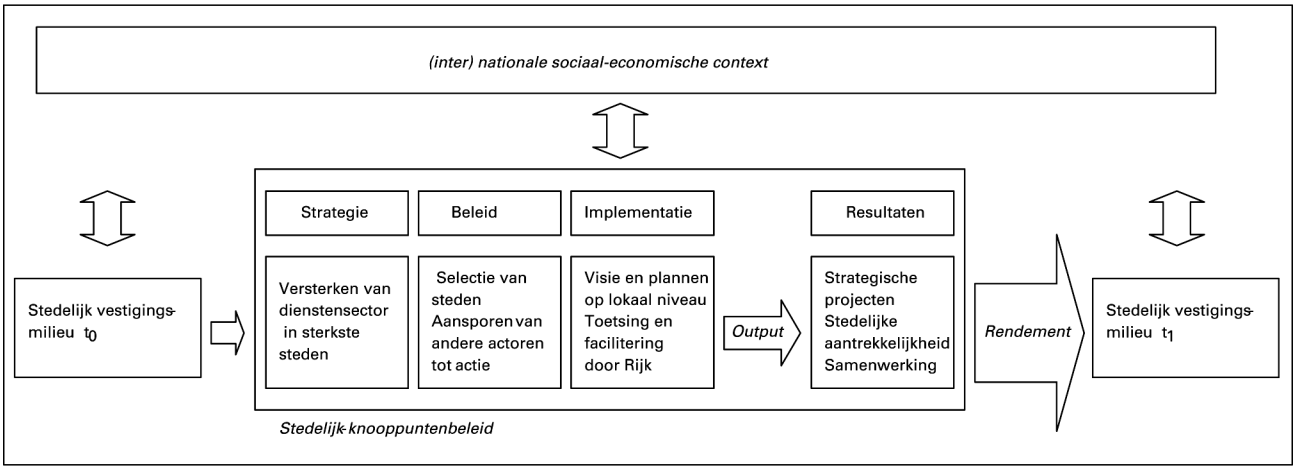
Alvorens de structuur van dit rapport toe te lichten wordt eerst een kanttekening bij het onderzoek geplaatst. De stedelijke ontwikkeling is een complexe materie. De invloed van één beleidsinstrument kan niet geïsoleerd worden van de invloed van vele andere beleidsinstrumenten (Europees, nationaal, regionaal, lokaal) en de invloed van externe factoren en interne ontwikkelingen. Derhalve zullen de auteurs niet trachten om een primaire kwantitatieve analyse uit te voeren naar de ruimtelijk-economische effecten van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Wel streven zij naar een kwalitatieve beoordeling van het stedelijk-knooppuntenbeleid, met name aan de hand van beschikbare documentatie en de meningen en opvattingen van enkele direct betrokkenen. De analyse zal daarom noodzakelijker wijze mede gebaseerd zijn op niet volledig objectiveerbare informatie. Voorzover relevant voor het onderwerp en voorzover direct beschikbaar zullen ter illustratie enkele kwantitatieve gegevens worden gepresenteerd. Overigens menen de auteurs dat de gevolgde methodiek het inzicht in de rol en betekenis van het stedelijk-knooppuntenbeleid zeker zal kunnen verhelderen.

Structuur en werkwijze

Aan de hand van figuur 1 wordt de structuur van de onderhavige rapportage nader uiteengezet.[1] De vragen die op basis van de probleemstelling in principe zouden moeten worden beantwoord zijn of het stedelijk vestigingsmilieu op tijdstip t_1 verbeterd is ten opzichte van dat op t_0 (dus vóór de invoering van het stedelijk-knooppuntenbeleid) en in hoeverre een – eventuele – verbetering kan worden toegeschreven aan dit stedelijk-knooppuntenbeleid.

[1] De aandacht die aan de diverse elementen besteed kan worden is uiteraard afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht (die de te besteden tijd bepalen) en de beschikbare kennis en informatie omtrent de stedelijke ontwikkeling.

Figuur 1 Evaluatieschema stedelijk-knooppunten beleid



Om op deze vragen in te kunnen gaan zullen de diverse onderdelen van figuur 1 in dit rapport aan de orde komen. Allereerst wordt in paragraaf 2 ingegaan op de strategie en het concrete beleid inzake het stedelijk-knooppuntenbeleid. Het gaat hierbij in eerste instantie om feitelijkheden, zoals:

- Doel en intentie van het stedelijk-knooppuntenbeleid
- De selectieprocedure van stedelijke knooppunten
- Maatregelen om de doelstelling te kunnen bereiken
- De rol van betrokken actoren om de maatregelen te implementeren
- Ander expliciet op steden gericht rijksbeleid

Beleid is primair bedoeld om een gewenste ontwikkeling na te streven die afwijkt van de autonome ontwikkeling die verwacht wordt zonder het desbetreffende beleid. De autonome ontwikkeling, in het schema aangeduid als de «internationale sociaal-economische context», is vanzelfsprekend sterk richtinggevend voor de stedelijke ontwikkeling. Om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van t_0 naar t_1 zal daarom aandacht worden besteed aan autonome trends die de stedelijke dynamiek beïnvloeden. Daartoe wordt in paragraaf 3 ingegaan op de aard van de (internationale) stedelijke ontwikkeling sinds midden/eind jaren tachtig en de factoren die deze ontwikkeling beïnvloeden. Ook wordt ingegaan op het ruimtelijk investeringsgedrag van marktpartijen, omdat dit eveneens als een «exogene» factor kan worden opgevat en omdat het stedelijk-knooppuntenbeleid juist dit gedrag wil beïnvloeden. In paragraaf 3 wordt vanuit een internationale context geredeneerd; het gaat om trends die zich wereldwijd en/of Europabreed manifesteren en die ook de Nederlandse steden raken. De nadruk wordt hierbij gelegd op versterking van de dienstensector, zoals bedoeld in het stedelijk-knooppuntenbeleid («gericht op het versterken van de centrumpositie voor dienstverlening», VINO, VINEX). Andere aspecten van de stedelijke context (zoals demografische, sociale, arbeidsmarkt, milieu of transportaspecten) komen niet of slechts zijdelings aan de orde.

Paragraaf 4 heeft vooral illustratieve betekenis. Aan de hand van enkele kwantitatieve gegevens wordt gekeken hoe de grote Nederlandse steden (wel of niet knooppunten) zich de laatste jaren hebben ontwikkeld. Via deze overzichten kan een beeld worden gevormd van de economische

ontwikkeling (met nadruk op de – commerciële – dienstverlening) in de Nederlandse steden.

In paragraaf 5 wordt de implementatie van het stedelijk-knooppuntenbeleid behandeld. Welke resultaten zijn zichtbaar zijn van deze interventie? Er wordt ingegaan op het selectieproces van de stedelijke knooppunten en de wijze waarop betrokken actoren op het beleid gereageerd hebben. Ook zal in deze paragraaf ingegaan worden op de relatie tussen het stedelijk-knooppuntenbeleid en het sleutelprojectenbeleid en het grote-stedenbeleid.

Paragraaf 6 tenslotte is de synthese van het rapport en bevat de samenvatting en conclusies van het onderzoek. Daarnaast bevat de synthese enkele aanbevelingen.

Bronnen

De bronnen waarop dit onderzoek is gebaseerd zijn:

– literatuur, onder meer relevante evaluatienota's, beleidsdocumenten, internationale publicaties (waaronder diverse internationaal vergelijkende stedenonderzoeken die recent door EURICUR zijn uitgevoerd);
– datamateriaal, voor zover direct beschikbaar, teneinde een illustratie te kunnen geven van de relatieve ontwikkeling steden;
– gesprekken met vertegenwoordigers van een betrokken ministerie, gemeenten (enkele stedelijke-knooppunten en een niet-stedelijk-knooppunt), enkele vertegenwoordigers van marktpartijen en andere stedelijke experts.

2. Het stedelijk-knooppuntenbeleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de introductie van het stedelijk-knooppuntconcept en op de selectieprocedure van de knooppunten. Tevens wordt ingegaan op twee soorten van beleid die dicht tegen het stedelijk-knooppuntenbeleid aan leunen, het sleutelprojectenbeleid en het grote-stedenbeleid.

Introductie van concept, van VINO via VINEX tot VINAC

Het concept «stedelijk knooppunt» werd in 1988 in de VINO geïntroduceerd. De achterliggende gedachte van het concept was die stedelijke regio's te versterken die al sterk waren, zonder andere (stedelijke) regio's in hun ontwikkeling te belemmeren. Er werd hiermee een *efficiency*-gedachte nagestreefd: het versterken van een selectief aantal stedelijke regio's om een aantrekkelijk stedelijke vestigingsmilieu voor in het bijzonder dienstverlenende bedrijven na te streven. Een toenemende concurrentie van buitenlandse steden is hierbij een belangrijke drijfveer om slagvaardig te opereren.

Het stedelijk-knooppuntenconcept is ook onderdeel van de VINEX [deel 4, 1993] en de VINAC [deel 4, 1999]. In de VINEX werd een aantal wijzigingen in het stedelijk-knooppuntenbeleid ten opzichte van de VINO doorgevoerd. Voorzover relevant worden die hieronder genoemd. De VINAC kent wat betreft het stedelijk-knooppuntenbeleid dezelfde tekst als de VINEX. In de VINO deel d wordt het stedelijk-knooppuntenbeleid als volgt verwoord: *«Draagvlakvereisten en beperkte overheidsmiddelen geven aanleiding tot selectie van deze steden die in het geheel van steden een landsdeel-*

verzorgende rol vervullen. ... Het ontwikkelingsperspectief is gericht op het versterken van de centrumpositie voor dienstverlening van een beperkt aantal stedelijke knooppunten in hun regionaal verband. ... Het aanwijzen van stedelijke knooppunten betekent overigens niet, dat ontwikkelingen in andere steden zullen worden tegengewerkt. De versterking heeft wat het Rijk betreft betrekking op:

- *bundeling van voorzieningen,*
- *telecommunicatie*
- *goede bereikbaarheid.*

De steden respectievelijk de desbetreffende stadsgewesten hebben een goed economisch klimaat (aantrekkelijke bedrijfslokaties) en een goed woon- en leefklimaat nodig, waarvoor de gemeentelijke overheden de verantwoordelijkheid dragen. Met het bundelen van de overheidsvoorzieningen wordt een positief effect op de marktsector nagestreefd.»

Er was een groot vertrouwen in investeringsbereidheid van marktpartijen[1]. Het idee was dat door het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat in een gelimiteerd aantal stedelijke regio's bedrijven aangetrokken konden worden. Het beleid was met name gericht op het aantrekken van dienstverlenende bedrijvigheid. Zakelijke, financiële en professionele dienstverleners moesten gestimuleerd worden om zich vooral in de stedelijke knooppunten te vestigen waar gestreefd zou worden naar het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Het ging daarbij om zowel Nederlandse als buitenlandse bedrijven, die internationaal opereren, maar ook om nationaal georiënteerde bedrijven[2].

De regering wijst er in de VINO [deel d] op, *«dat het knooppuntenbeleid een beleid is dat Rijk, provincies en de betrokken gemeenten tezamen voeren. De invulling is voor een groot deel de taak van de gemeente; provinciale steun is daarbij, gezien de omvang van het uitstralingsgebied, onmisbaar.»* Van de betrokken gemeenten en provincies wordt dus verwacht dat zij het beleid ondersteunen en medewerking verlenen bij de uitwerking ervan.

Geen grote geldstromen

In de VINO [deel d, p.115,116] wordt aangegeven dat niet verwacht moet worden dat het aanwijzen tot stedelijk knooppunt tot het toewijzen van grote extra geldstromen van het Rijk leidt: «*De regering wil de indruk wegnemen als zou de aanwijzing tot stedelijk knooppunt leiden tot grote (ombuigingen van) geldstromen. Het gaat om prioriteit in de afweging van locaties voor een beperkt aantal nieuwe hoogwaardige en schaarse voorzieningen met een landsdelige functie en om prioriteiten ten aanzien van hoogwaardige infrastructuurvoorzieningen.»*.

Hiermee wordt aangegeven dat van de betrokken rijksdepartementen (in het bijzonder van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) verwacht wordt dat zij bij de uitvoering van het beleid (dat op het bovenstaande betrekking heeft) rekening houden met de gemaakte keuzes in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid. In de VINEX [deel d, p. 35] wordt met betrekking tot stedelijke verkeers- en vervoersvoorzieningen verwezen naar het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer.

Ten aanzien van voorzieningen in de gezondheidszorg en cultuur en de aanpak van milieuverontreiniging zou volgens de VINEX waar mogelijk prioriteit gegeven worden aan de stedelijke knooppunten. Ook werd verwacht dat voor de PTT de stedelijk-knooppuntstatus een afwegings-

[1] Zie NEPROM, 1996.
[2] Zie Zoete, 1997a, p. 91.

criterium zou vormen bij beslissingen over het versneld aanleggen van glasvezelverbindingen en ICT-voorzieningen voor bedrijfsterreinen.

Selectieprocedure stedelijke knooppunten

De VINO noemt een drietal criteria voor de keuze van de stedelijke knooppunten, die in een aantal indicatoren verder uitgewerkt worden.

1. Steden die een hoog voorzieningenniveau hebben (waaronder universitair en hoger beroepsonderwijs) met een bijbehorend draagvlak (minstens 1 à 1,5 mln inwoners).
   Dit werd nader uitgewerkt in:
   – 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)

2. Steden die goed aangesloten zijn op het systeem van (inter)nationale verbindingen,
   Dit werd nader uitgewerkt in:
   – aansluiting op of aanwezigheid van autosnelwegen en intercity-lijnen
   – zeehavens
   – luchthavens
   – containerterminals
   – telecommunicatie-infrastructuur

3. Steden die een redelijk kansrijke bedrijfsstructuur hebben.
   Dit werd nader uitgewerkt in:
   – aanwezigheid kansrijke bedrijvigheid
   – werkgelegenheid
   – economische gezondheid
   – bijdrage toegevoegde waarde

Niet alle criteria die gehanteerd zijn bij de selectie van de knooppunten werden in de VINO expliciet genoemd. Dit blijkt uit de bewoordingen die aan de criteria voorafgaan. Gesteld wordt dat *onder andere* deze (hierbovengenoemde) grootheden gebruikt worden. In de nota staan geen verwijzingen naar welke criteria nog meer gehanteerd werden. Daardoor kan niet getoetst worden of de gemaakte keuzes ook terecht waren. Ook worden in de VINO geen gewichten aan de criteria toegekend. Ze lijken dan ook niet gewogen te worden naar hun relatieve belang. Daarnaast zijn bij niet alle criteria drempelwaarden aangegeven, wat de toetsbaarheid van de grootheden verder compliceert.

Onderverdeling

In de VINEX werd op grond van het stedelijk ontwikkelingsperspectief een onderverdeling aangebracht met betrekking tot de status van de knooppunten. Onderscheiden werden (inter)nationale, euroregionale en regionale knooppunten.

Sleutelprojectenbeleid

Zowel het stedelijk-knooppuntenbeleid als het sleutelprojectenbeleid

kunnen bijdragen aan het versterken van het stedelijk vestigingsmilieu. Toch zijn beide vormen van beleid niet met elkaar geïntegreerd. De achtergrond hiervan lijkt in de ontstaansgeschiedenis van beiden gevonden te moeten worden. Het initiële doel van het sleutelprojectenbeleid was van een andere aard dan die van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Terwijl met het stedelijk-knooppuntenbeleid wel direct beoogd werd om het stedelijk vestigingsmilieu te versterken, zijn de sleutelprojecten en haar voorlopers ingesteld om de stedelijke vernieuwing via publiek-private samenwerking te stimuleren.

In de VINO is nog geen sprake van sleutelprojecten maar wordt gesproken over voorbeeldprojecten voor publiek-private samenwerking (PPS). De samenwerking met private actoren bij het realiseren van stedelijke projecten werd hierbij als een expliciet doel beschouwd. Er waren vijf voorbeeldprojecten uitgekozen: het Oostelijk Havengebied in Amsterdam, de Kop van Zuid in Rotterdam, het Nieuwe Centrum in 's-Gravenhage (toen nog Bank-gebied genoemd), Sphinx-Céramique in Maastricht, en het Stationsgebied Noordwest in Groningen. Deze projecten gelden als voorlopers van de sleutelprojecten.

Bij de sleutelprojecten kan gesproken worden over een verbijzonderde geldstroom. Het gaat om hoogwaardige grootstedelijke projecten die het internationale vestigingsmilieu moeten versterken, waaraan het Rijk na onderhandelingen additionele financiële middelen toekent. Onder sleutelprojecten wordt volgens de VINEX het volgende verstaan: *«Projecten die een grote bijdrage leveren aan de uit ruimtelijk oogpunt strategisch geachte onderdelen van het rijksbeleid worden aangewezen als sleutelprojecten voor de ruimtelijke inrichting. Het gaat om investeringsprojecten voor stedelijke gebieden en infrastructuur en de daarbij behorende milieutechnologie. De uitvoering van deze projecten wordt bevorderd door coördinatie aan rijkszijde. 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.»* [Ministerie van VROM, 1993].

Het grote-stedenbeleid

Waar het ruimtelijk beleid de strategische ontwikkeling op lange termijn aangeeft en tevens de richting aangeeft inzake belangrijke rijksinvesteringen in het kader van woningbouw, stadsvernieuwing, werklocaties, voorzieningen en infrastructuur, met name de fysieke elementen, is het grote-stedenbeleid vooral gericht op het oplossen van de grootstedelijke sociaal-economische problemen in een breder kader dan tot dan toe gebruikelijk [VROM, 1996]. Het grote-stedenbeleid is kabinetsbeleid en nagenoeg alle departementen zijn bij dit beleid betrokken. De coördinatie werd neergelegd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en inmiddels bij het Ministerie voor het Grote-stedenbeleid. Het beleid heeft tot doel de achterstanden in de grote steden aan te pakken door achterstandsbestrijding te koppelen aan kansrijke ontwikkelingen.

Het grote-stedenbeleid komt voort uit een initiatief van de «G-4» (de vier grote steden, Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht), die gezamenlijk de problematiek van de grote steden steviger op de politieke agenda plaatsten. Ten tijde van de kabinetsformatie in 1994 hebben ze een duidelijk signaal afgegeven middels het gezamenlijke «Deltaplan voor de grote steden». Al snel werden aan deze vier de zogenaamde «G15»

toegevoegd, steden die eveneens kampen met een opeenstapeling van sociale problemen. Later werden er nogmaals zes gemeenten toegevoegd, waardoor Nederland inmiddels 25 «grote» steden telt.

3. De context van de stedelijke ontwikkeling

Globalisering en ruimtelijk-economische dynamiek

Globalisering, de transitie naar de informatiemaatschappij en de Europese integratie hebben het verstedelijkingsproces en daarmee de concurrentieposities van Europese steden fundamenteel beïnvloed. De handelsliberalisatie en de technologische ontwikkeling hebben aanzienlijke economische gevolgen, zoals de strategische heroriëntatie in het bedrijfsleven, tot uiting komend in nieuwe organisatiestructuren, netwerkvorming, etc. Bedrijven richten zich op hun kerncompetentie en besteden niet-strategische activiteiten uit aan gespecialiseerde toeleveranciers. Dit betekent afslanking van grote bedrijven, groei in het midden- en kleinbedrijf en clustervorming. Dergelijke lokale en regionale bedrijfseconomische netwerken, ingebed in institutionele, politieke en culturele kaders en vaak lokaal samenwerkend maar globaal concurrerend, zijn de ankers van een krachtige (zij het ook vaak vluchtige of kwetsbare) stedelijke economie [Amin and Thrift, 1994]. Tegelijkertijd worden er superconglomeraten gevormd die trachten om in de «grenzenloze» maatschappij een marktaandeel van strategische omvang te veroveren. Dit proces leidt tot machtsconcentratie in een beperkt aantal wereldsteden [Hall, 1995; Sassen, 1991, 1994; Kunzmann, 1996].

Steeds meer ondernemingen opereren wereldwijd. Zo breiden zij hun afzetmarkt uit, maar tegelijkertijd ondervinden ze op hun thuismarkt meer concurrentie. In hoeverre dit gunstig is voor een regio hangt in hoge mate af van het regionale concurrentievermogen. De kracht hiervan is afhankelijk van onder andere de mate van internationale oriëntatie (het «ingeplugd» zijn in internationale netwerken), de schaalomvang van het regionale bedrijfsleven (voldoende «kritische massa»), de in de regio gevestigde beslissingscentra, de aanwezigheid van clusters met groeiperspectief en van het regionaal organiserend vermogen. Globalisering blijkt zich vooral lokaal te uiten. Het commerciële succes van ondernemingen wordt in toenemende mate mede toegeschreven aan omgevingsfactoren. Porter [1998] stelt: *«paradoxially, the enduring competitive advantages in a global economy lie increasingly in local things – knowledge, relationships, and motivation that distant rivals cannot match (...) What happens inside companies is important, but clusters reveal that immediate business environment outside companies plays a vital role as well».* Swijngedouw spreekt over «glokalisering» en stelt dat lokale en regionale factoren belangrijk zijn, maar dat het zeker ook gaat om institutionele structuren en het gebruik dat beleidsmakers daarvan weten te maken.

Hoe de informatiemaatschappij steden raakt

De transitie naar een informatiemaatschappij geeft de steden als knooppunten in wereldwijde netwerken nieuwe impulsen. Steden voorzien in de dagelijkse context voor economische, sociale en culturele interacties die zich in toenemende mate in internationale netwerken afspelen. Centrale steden zijn van oudsher de plaatsen zijn waar informatie wordt voortgebracht en uitgewisseld. In een tijdperk waarin in de westerse wereld de sterkste werkgelegenheidsgroei in de dienstensector

plaatsvindt, en waarbij productie en uitwisseling van informatie in strategisch opzicht de belangrijkste economische activiteiten zijn geworden blijkt dat vooral grootstedelijke regio's het milieu bieden waarin deze activiteiten het best renderen. Kenmerkend voor de netwerkeconomie is de sterke toename van het aantal interacties tussen bedrijven. Meer interactie leidt tot ruimtelijke concentratie, omdat ondernemers voor nabijheid zullen kiezen als het om (frequente) leveranciers of afnemers gaat. Ook blijkt dat de behoefte aan face-to-face contacten nauwelijks aan belang inboet [Hall, 1995]. Behalve de mogelijkheid van persoonlijk contact voorzien steden in de behoefte aan sociale en culturele interactie. In steden manifesteren zich alle aspecten van de samenleving, worden nieuwe modes en trends geboren, ontstaan nieuwe maatschappelijke gedragsregels, creatieve uitingen, etc. Steden lenen zich bovendien voor het testen en op de markt brengen van nieuwe producten, omdat zij (meestal) beschikken over een kritische massa van trendy consumenten en over structuren om nieuwe behoeftepatronen op te sporen en daar snel op in te spelen [Amin and Thrift, 1994]. De «creatieve sectoren», vaak combinaties van kunst en technologie, design, maar vooral de «content» van de nieuwe media vinden hun voedingsbodem in of nabij de (bruisende) centra van grote steden. Vooral een minder strak gereguleerde bohémienomgeving blijkt daarbij een populaire bedrijfsomgeving [Van den Berg, Braun, Van der Meer en Otgaar, 1999].

Face-to-face contacten blijken in de toonaangevende sectoren als de financiële en zakelijke dienstverlening onveranderd belangrijk, hetgeen wordt weerspiegeld in de toenemende concentratie van dit type activiteiten in «global command cities» als New York, Londen en Tokio [Sassen, 1994]. Kennelijk biedt de omgeving van deze wereldsteden de agglomeratievoordelen (zoals gevarieerde en gespecialiseerde activiteiten en voorzieningen, hoogwaardige kennisinstituten, hooggekwalificeerde en gevarieerde arbeid) die ondernemingen nodig hebben om in de internationale netwerkeconomie te kunnen functioneren en een quality of life (hoogwaardige voorzieningen, ambiance, kunst en cultuur, vaak historisch erfgoed, een bruisend uitgaansleven) die bepaalde groepen in de samenleving sterk aanspreekt en die een continue stroom jong talent oplevert die zorgt voor een voortdurende vernieuwing van de economie [Van den Berg, Braun, Van der Meer en Otgaar, 1999].

De hoogste eisen echter stelt de netwerkeconomie aan de (internationale) bereikbaarheid, zowel in fysieke als elektronische zin. De wereldsteden voldaan hieraan in ruime mate. Elektronische infrastructuur zal normaliter eerst in de economische- en bevolkingszwaartepunten worden verbeterd, hetgeen ten voordele van deze steden werkt. Tenslotte, wat op mondiaal niveau geldt voor de wereldsteden geldt op Europees, nationaal en regionaal niveau voor steden die op deze niveaus de knopen in de netwerken vormen.

Van monocentrische steden naar polynucleaire netwerken

Het begrip stad heeft in de afgelopen decennia een nieuwe lading gekregen, zowel in fysieke, functionele als emotionele zin. De overal in Europa voortschrijdende suburbanisatie, eerst van bevolking, later vaak gevolgd door economische activiteiten, heeft er in geresulteerd dat de ringgebieden rondom de grote steden de sterkste economische – en welvaartsgroei laten zien [Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1998]. In ons land werd het suburbanisatieproces nog versterkt door het gebun-

delde deconcentratiebeleid, bedoeld om ongebreidelde suburbanisatie te voorkomen, doch zo succesvol, dat de zuigende werking op de centrale steden aldaar tot negatieve effecten leidde. Maar ook in landen zonder een vergelijkbaar ruimtelijk beleid gebeurde min of meer hetzelfde. In de randgemeenten zijn de inkomens en de opleidingsniveaus vaak relatief hoger en de werkloosheid en de sociale problematiek meestal geringer dan in de kernsteden. Echter, de ringgebieden ontlenen hun gunstige ontwikkeling voornamelijk aan de nabijheid van de centrale stad, waarbij de binnenstad van de centrale stad het beeldmerk blijft voor een steeds wijdere regio. In de meest verstedelijkte gebieden heeft het suburbanisatieproces tot meerkernige stedelijke structuren geleid, waarbij tussen de diverse economische concentraties intensieve vervoers- en communicatierelaties bestaan.

Aldus ontwikkelden de monocentrische steden van voorheen zich tot meerkernige stedelijke regio's [Hall, 1995]. Daarbij is de binnenstad van de centrale stad niet langer het enige (of belangrijkste) economische centrum van de regio doch één van de polen binnen de meerkernige structuur. Tussen de polen kan zowel concurrentie als complementariteit bestaan. Van belang is de rolverdeling tussen de kernen binnen het netwerk. Het functioneren van een meerkernige structuur vergt een goede onderlinge afstemming en samenwerking (organiserend vermogen!) en met name uitstekende onderlinge transportverbindingen.

Omdat de stedelijke expansie vooral langs transportcorridors plaatsvindt groeien de knopen in de netwerken in fysieke zin als het ware naar elkaar toe. Dit naar elkaar toegroeien wordt versterkt door het groeiende inzicht om regionale krachten te bundelen, waardoor onderlinge (vaak contraproductieve) concurrentie wordt verminderd, waardoor meer kritische massa ontstaat en waarbij mogelijkerwijs geprofiteerd kan worden van complementariteit (waardoor niet «overal alles» nodig is). Zo zijn in Europa diverse (vrijwillige) samenwerkingsverbanden tussen steden ontstaan, die volgens Nederlandse maatstaven soms ver uit elkaar liggen (zoals München, Augsburg en Ingolstadt; Nancy en Metz; Lyon en St. Etienne). Met name in Duitsland speelt het concept van meerkernige stedelijke structuren een centrale rol in het ruimtelijk beleid. De voordelen van het versterken ervan worden hoog ingeschat omdat de opinie heerst dat meerkernige stedelijke regio's door hun verscheidenheid aan milieus beter kunnen voldoen aan de vestigingsvoorkeuren van zowel bevolking als bedrijven dan sterke ruimtelijke concentratie in megasteden. Wel wordt beseft dat uitsluitend door een zeer goed onderling transportnetwerk (met name hoogwaardig openbaar vervoer) een netwerkstructuur adequaat kan functioneren.

Binnensteden in een nieuwe rol

Vooral de (nieuwe) strategische rol van binnensteden vergt aandacht. Deze rol is de resultante van enerzijds marktpreferenties en anderzijds overheidsbeleid, gericht op het behoud van de vitaliteit van binnensteden, zo kenmerkend voor het Europese stedelijke model. Lang geleden waren vrijwel alle economische activiteiten in de binnenstad gevestigd. In de loop der tijd hebben diverse activiteiten de binnensteden verlaten, zijn andere achtergebleven en hebben nieuwe er zich gevestigd. Dit heeft de binnensteden in een ander perspectief geplaatst en geleid tot hernieuwde interesse voor de bijzondere eigenschappen die centra van de steden onderscheiden van andere, nieuwere (economische) centra in stedelijke regio's.

Deze interesse komt het duidelijkst tot uiting in de belangstelling van marktpartijen om in of nabij stadscentra (mee) te investeren in commercieel aantrekkelijke projecten. Ook de (economische) toekomst voor binnensteden ziet er positief uit, hoewel anderzijds congestieverschijnselen en het ontbreken van aspecten van de woon- en leefkwaliteit (rust, ruimte, groen) de populariteit van locaties buiten de grootstedelijke regio's heeft doen toenemen. Beide ontwikkelingen vinden plaats. Het ziet er echter naar uit dat de belangstelling voor het binnenstedelijk vestigingsmilieu niet vermindert. Dit heeft alles te maken met de toegenomen waardering voor de specifieke aantrekkelijkheid van vitale binnensteden. Om de (binnen)steden attractief te houden zullen integrale revitaliseringsprojecten en het voorzien in een goede bereikbaarheid noodzakelijke ingrediënten blijven.

In het nadeel van steden werken de sociale polarisatie, de problematische interne bereikbaarheid, de veelal tekortschietende woonkwaliteit en onveiligheid. De accumulatie van sociale problemen in steden vormt een ernstige bedreiging voor een harmonische stedelijke ontwikkeling en voor het functioneren als motor van de economie. De overtuiging wint terrein dat alleen een integrale aanpak tot duurzame oplossingen zal kunnen leiden. Ook is er een verschuiving waarneembaar van probleemgerichte naar kansgerichte benaderingen, waarbij getracht wordt aan te haken bij economische kansen. De tweede bedreiging van steden is de problematische interne bereikbaarheid. De meeste Europese (binnen-)steden kampen met ernstige verkeerscongestie. Zonder een kwalitatief hoogwaardige bereikbaarheid zullen marktpartijen eerder geneigd zijn naar alternatieven buiten de stadscentra te zoeken. Dit kan negatieve consequenties hebben voor de aantrekkelijkheid en vitaliteit van stadscentra (en daarmee voor de gehele stad en regio) en het gebruik van openbaar vervoer. Een hoogwaardig openbaar vervoerssysteem is essentieel voor het voorzien in de eis van goede interne bereikbaarheid. De meeste grote steden hebben geïnvesteerd in geheel of gedeeltelijke ondergrondse railinfrastructuur. Steden die hierin zijn achtergebleven (zoals bijvoorbeeld Birmingham en Dublin) lopen aanzienlijk risico's. Er zijn overigens nog weinig internationale voorbeelden te vinden van een geslaagd mobiliteitsbeleid.

Binnenstedelijk wonen

De sociale polarisatieverschijnselen en de problematische interne bereikbaarheid lijken de steden minder dramatisch te treffen dan in de jaren zeventig, toen er sprake was van ernstige economische en sociale achteruitgang in veel grote Europese steden. Integendeel lijkt de populariteit van binnenstedelijke locaties eerder toe- dan afgenomen. Er is een aanzienlijke vraag naar binnenstedelijk wonen onder bepaalde bevolkingsgroepen (tweeverdieners, yups, vermogende senioren). In veel Europese steden wordt getracht het oorspronkelijke centrum uit te breiden of te streven naar meervoudig ruimtegebruik, teneinde te voldoen aan de stijgende vraag naar centrumlocaties voor wonen en werken. In steden als Manchester en Birmingham wordt het typisch Britse monofunctionele Cental Business District thans getransformeerd tot een aantrekkelijk vormgegeven multifunctioneel gebied waar ook nadrukkelijk plaats wordt ingeruimd voor de woonfunctie. Het stedelijk wonen draagt bij aan de levendigheid van de centra. Zelfs in Central Londen en Downtown Manhattan wordt de woonfunctie teruggebracht. In Rotterdam blijkt de Kop van Zuid, bedoeld als uitbreiding van het stadscentrum, onverwacht zeer populair als woonomgeving, hetgeen ook uitstraalt naar

de aanpalende probleemwijken, zoals Katendrecht dat nu in de belangstelling van projectontwikkelaars is gekomen. Ondanks een minder positief binnenstadsimago (criminaliteit, parkeerproblematiek) is de belangstelling voor binnenstedelijk wonen in Amsterdam zo groot dat de prijzen voor woningen die van kantooractiviteiten overtreffen. Het stadsbestuur ziet deze belangstelling zelfs als bedreiging van de economische vitaliteit van de binnenstad [Van den Berg, Braun, Van der Meer en Otgaar, 1998].

Investeren in aantrekkelijkheid

Een belangrijke trend die met name (binnen-)steden raakt is de toename aan vrijetijdsbestedingen (city trips, uitgaan, museumen evenementenbezoek, fun shopping). *Leisure* wordt vrijwel overal beschouwd als een potentiële economische groeisector. Daarom spannen steden zich in om hun vermaaksproduct en -imago te verbeteren, vaak via investeringen in de stedelijke aantrekkelijkheid en via uitgekiende marketingstrategieën. Steden maken zich ook sterk om aansprekende, publiciteittrekkende evenementen en festivals te organiseren. Het evenement zelf is daarbij lang niet altijd het hoofddoel, maar vooral de katalyserende rol inzake de stedelijke vernieuwing (zoals in Barcelona en Lissabon, maar ook Rotterdam culturele hoofdstad, Euro 2000, etc.) en de functie als imagoversterker.

De internationale concurrentie in city trips is groot. Hoewel lang niet alle steden in staat zullen blijken substantiële toeristenstromen (en navenante bestedingen) aan zich te binden is de indruk wel dat investeren in de stedelijke aantrekkelijkheid mede bepalend wordt voor het vestigingsklimaat van steden. De zakenstad van weleer tracht zijn imago om te buigen in de richting van een stad die primair aantrekkelijk is voor zijn inwoners en bezoekers. Arbeidsmarktmotieven (het kunnen beschikken over een hoogopgeleid en gevarieerd arbeidspotentieel) spelen hierin mee. Een stad zal moeten trachten aan de eisen inzake de kwaliteit van de woon-, leef- en werkomgeving van hoog opgeleide werknemers te voldoen. Ook het concept van een aantrekkelijke werkomgeving, als onderdeel van een mix van functies (winkelen, horeca, uitgaan, recreatie, wonen) wordt thans in veel steden nagestreefd. Internationaal geldt Barcelona als een succesvol Europees voorbeeld [Van den Berg, Van der Meer, Otgaar, 2000]. De kwaliteit van de buitenruimte staat hier centraal in het stedelijk beleid en wordt beschouwd als een vorm van sociaal beleid, die ook in economisch opzicht zeer gunstig blijkt te werken.

Aantrekkelijkheid telt zowel concrete (buitenruimten, architectuur, variëteit aan functies) als abstracte (sfeer, ambiance, levendigheid, gezelligheid) elementen. Dit lijkt overeenkomstig de preferenties in de marktsector. De trends in typisch stedelijke functies als kantoren duiden eveneens op de noodzaak van multifunctionaliteit (in afwijking van monofunctionele kantorenparken), hoge dichtheden en meervoudig ruimtegebruik (zodat groene en andere ondersteunende elementen meer ruimte krijgen) en sfeervolle buitenruimten gemarkeerd door aantrekkelijke gebouwen. De harmonie tussen gebouw en omgeving wordt steeds meer onderkend. Het denken in integrale samenhangen neemt toe; de kwaliteit van de openbare ruimte is niet langer rest- of sluitpost, maar eerder één van de dragers van grote vernieuwingsprojecten.

Volgens de publicatie *Trends 2000–2001* [Vastgoedmarkt, 2000] zal het kantoor niet volledig worden ingeruild door de flexplek of de thuiswerk-

plek. Wel gaat het kantoor er anders uitzien. Wat geldt voor de kantoor-omgeving geldt nog sterker voor de kwaliteit van het kantoor zelf. Het kantoor van de toekomst zal eerder een goed uitgeruste ontmoetings-plaats zijn dan een grijze verblijfplaats.

Ter afsluiting van dit deel nog enkele voorbeelden van investeringen in aantrekkelijkheid. De zakelijke ontmoetingsfunctie lijkt lucratief voor de stedelijke economie; congressen, handelsbeurzen, exposities, e.d. leveren een aanzienlijke multiplierwerking op. Birmingham heeft, na het verlies van honderdduizenden arbeidsplaatsen in de (auto- en aanverwante) industrie ingezet op juist deze sector. In het aantrekkelijk geconstrueerde (en uitgebreide) stadscentrum is de ontmoetingsfunctie via een groot-schalige congres- en concertaccommodatie, een sportarena en vijfsterren hotels nadrukkelijk aanwezig. Het verkeer zit deels onder de grond zodat de voetganger daar weinig last van heeft. De begane grond van het congrescentrum is onderdeel van de publieke ruimte en verbindt delen van de oude en nieuwe binnenstad met elkaar.

Kunst & cultuur gelden in toenemende mate als attractiefactoren voor de stedelijke economie. Glasgow's strategie om het negatieve industrieimago om te buigen naar dat van cultuurstad geldt internationaal als succesvol. Bilbao verwacht impulsen voor nieuwe economische groei via de vestiging van het spectaculair vormgegeven Guggenheim museum. Met name Duitse steden (zoal Keulen) voeren een intense cultuurconcurrentie. Het aantrekken van de beroemde Gergiev diende in Rotterdam ook een imagobelang (en dus een economisch belang).

Investeren in «aantrekkelijkheid» leidt niet tot direct rendement en indirecte effecten zijn niet of vrijwel niet meetbaar. Het is dus vooral een kwestie van overtuiging van het nuttige effect en ondernemerschap. Vooral in binnensteden (of op nabij de binnenstad gesitueerde vrijkomende locaties) wordt vrijwel overal in Europa geïnvesteerd in revitaliseringsprojecten, zodat de stadscentra als kloppend hart van de regio kunnen blijven functioneren. Herontwikkeling van het centrum omvat meestal upgrading van de winkelfunctie, veel aandacht voor architectuur en de inrichting van de omgeving, verlichtingsprojecten, autovrije gebieden, parkeergarages, etc.

Hoe spelen steden op de nieuwe kansen in?

Sinds medio jaren tachtig zijn de steden terug op de politieke agenda's in de meeste Europese landen. Niet meer, zoals voorheen, uitsluitend als sociale probleemgebieden die onverminderd een grote – sociale – beleidsinspanning (en financiële bijstand) vergen, maar vooral als belangrijke ankerplaatsen voor de internationale netwerkeconomie. Het feit dat de steden «terug zijn» wil niet zeggen dat de toekomst zonder meer rooskleurig oogt. Hooguit kan worden gesteld dat in de huidige maatschappelijke en economische context, inclusief het gunstige economische tij van de afgelopen 10 á 15 jaar, binnensteden worden gewaardeerd vanwege hun specifieke eigenschappen. Deze eigenschappen blijken in toenemende mate locatiefactor van belang. De concurrentie tussen steden lijkt echter eerder toe dan af te nemen.

Steden die niet tot de categorie wereldsteden behoren zullen moeten trachten aan te haken bij de maatschappelijke en economische veranderingen. Door de toegenomen afhankelijkheid van externe ontwikkelingen zijn steden «structurally disempowered», maar ze kunnen wel op basis

van een adequate ontwikkelingsstrategie de mogelijkheden opsporen en benutten om invloed uit te oefenen op de wijze waarop globalisering hun eigen ontwikkeling raakt [Amin and Thrift, 1994].

Waarom bepaalde steden wel en andere niet profiteren wordt door geen enkele (economische) theorie overtuigend verklaard, laat staan voorspeld. Zeker in een veel complexere samenleving dan die van pakweg 25 jaar geleden ontbreekt een coherente theoretische verklaring. Er is wel sprake van trends, zoals de indruk dat de stedelijke concurrentie op «harde» traditioneel belangrijke kostenfactoren terrein verliest aan «software» en «orgware» factoren. Het gaat meer om kwaliteiten en minder om aantallen of omvang. Bij het beoordelen van productiestructuren gaat het niet meer om traditionele sectorindelingen maar om clusters van onderling samenhangende en concurrerende activiteiten en vooral om kennisintensiteit.

Abstracte leefmilieufactoren lijken steeds doorslaggevender in een situatie waarin de locatievrijheid groot is. In toenemende mate is ook het organiserend vermogen in de regio bepalend voor de aard van de ontwikkeling. Organiserend vermogen is vereist om op efficiënte en effectieve wijze te anticiperen op en om te gaan met interne en externe veranderingen [van den Berg, Braun and van der Meer, 1997]. Organiserend vermogen is het vermogen om in samenwerking met relevante actoren ideeën te genereren en beleid te ontwikkelen en te implementeren dat inspeelt op fundamentele ontwikkelingen en dat voorwaarden schept voor een duurzame ontwikkeling. Centrale elementen van organiserend vermogen zijn visie en strategie, leiderschap, integraliteit, strategische netwerken, politieke en maatschappelijke support, publiek ondernemerschap en prestatiegerichtheid.

Begrippen die bepalend zijn voor toekomstige posities zijn samenwerking en kwaliteit. Samenwerking met zowel andere publieke partners (bijvoorbeeld in netwerken van steden om krachten te bundelen) als met private partners. Hierbij wordt een zware wissel getrokken op de kracht van het regionale organiserend vermogen. De kwaliteit hiervan is mede afhankelijk van de randvoorwaarden zoals gesteld door hogere overheden.

De rol van nationale overheden en de Europese Unie

De manoeuvreerruimte voor lokale en regionale overheden wordt, ondanks de trend van beleidsdecentralisatie, nog voor een substantieel deel bepaald door hogere overheden. Nationale overheden bepalen de beleidskaders voor lagere overheden. Hierbij zijn vooral de wijze van gemeentefinanciering en het nationale investeringsbeleid van belang. Concurrentie tussen gemeenten binnen dezelfde functionele regio wordt in sommige landen aangemoedigd door de wijze van gemeentefinanciering. Zonder participatie van het rijk zijn steden zelden in staat om grootschalige stadsvernieuwing of economische revitalisering ter hand te nemen omdat met name investeringen in infrastructuur normaliter gemeentelijke budgetten te boven gaan en private investeerders hun deelname vaak primair van de kwaliteit van de bereikbaarheid af laten hangen. Dit impliceert dat in sommige Europese landen de steden qua ontwikkeling wel is waar meer beleidsvrijheid hebben verworven maar dat de afhankelijkheid van rijks- en Europees beleid nog zeer groot is. De expliciete beleidsinteresse van nationale overheden voor de (groot-)stedelijke ontwikkeling leek zich tot nog toe te beperken tot drie landen, te weten Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland (hoewel op

uiteenlopende wijze). Inmiddels blijkt ook in andere Europese landen het belang van de steden politiek zwaarder te gaan wegen. Dit wordt vooral ingegeven door de toename van de stedelijke (sociale) problematiek alsmede de noodzaak nadrukkeliker gebruik te maken van stedelijke-(economische) potenties [van den Berg, Braun and van der Meer, 1998].

Op het niveau van de Europese Unie wordt door de Europese instellingen de cruciale rol van de steden als dragers van de Europese concurrentiepositie en als potentiële motoren voor het verminderen van regionale ongelijkheden onderkend, zoals blijkt uit diverse recente publicaties van de Europese Commissie, het Urban Forum (gehouden in Wenen in 1999) en de herziening van de Structuurfondsen (met name Doelstelling 2). Bij het bestrijden van regionale achterstanden wordt nadrukkelijker dan voorheen naar ontwikkelingspotenties gekeken; dit houdt in dat de steden in beeld komen.

Europa heeft via allerlei beleid (transport, milieu, economie, etc.) en middelen (structuurfondsen) al een aanzienlijke invloed op de stedelijke ontwikkeling. Eerder genoemde voorbeelden van stedelijk-economische revitalisering (Birmingham, Lissabon, Bilbao) zijn net als die in veel andere steden (zoals het zich economisch zeer krachtig ontwikkelende Dublin) mede tot stand gekomen dankzij substantiële bijdragen van de Europese Commissie. Echter, een expliciet Europees stedelijk beleid is (voorlopig) niet aan de orde omdat de meerderheid van de lidstaten hier niet voor voelt. Maar een verandering is op til. Steeds meer lidstaten gaan hun steden – meer dan in het verleden – zien als de voortrekkers van de nationale economie.

De lidstaten zijn het wel eens geworden over de gewenste richting van de Europese ruimtelijke ontwikkeling. Als «stedelijke» hoofddoelstellingen is gekozen voor het streven naar een evenwichtiger polycentrisch stadssysteem (onder andere via geïntegreerde vervoers- en communicatieconcepten) en voor het behoud van de culturele verscheidenheid van de Europese steden. Als beleidsopties om deze doelstellingen te bereiken noemt het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief (EROP) onder andere het uitbreiden van de strategische rol van grote verstedelijkte regio's en «gateway-steden» (steden die mondiale netwerken regionaal «verankeren», zoals zee- en luchthavensteden, beurs- en congressteden, culturele centra, etc.), verbreden van de economische basis van steden, het versterken van de stedelijke diensteninfrastructuur, het stimuleren van grootschalige concepten voor stedelijke ontwikkeling die sociale en functionele verscheidenheid ten doel hebben, het stimuleren van een betere bereikbaarheid van steden via een adequaat locatiebeleid dat het gebruik van openbaar vervoer stimuleert, en stimulering van de samenwerking tussen stad en platteland met als doel het versterken van functionele regio's. Het EROP legt veel nadruk op de noodzaak van geïntegreerde strategiën voor clusters van steden en/of stedelijke netwerken. Dit alles onder de voorwaarden van een duurzame ontwikkeling. Het EROP blijkt dus redelijk aan te sluiten bij het Nederlandse ruimtelijke beleid tot op heden [EROP, 1999].

Samenvatting

Uit het voorgaande kan een aantal ontwikkelingen worden gedestilleerd die grotendeels als «autonoom» kunnen worden aangemerkt. Daarnaast zijn wat signalen van marktpartijen vermeld omdat marktpreferenties ook als «exogene» factor voor beleid kunnen worden beschouwd. Wij

beperken ons hierbij tot trends die van belang zijn voor de dienstensector en die het stedelijk vestigingsmilieu raken.

- De stad is niet langer uitsluitend een zelfstandig organisme maar tevens een element in mondiale/nationale/regionale verbanden; niet langer alleen brandpunt, maar steeds meer knooppunt in fysieke, economische, sociale en digitale netwerken. De mondiaal geïntegreerde «space of flows» domineert in toenemende mate de territoriaal gefragmenteerde «space of places» [Borja and Castells, 1996].
- Globalisering leidt tot concentratie van besluitvorming in enkele «global command cities» zoals in Europa Londen en (met op enige afstand) Parijs en Frankfurt. Dit heeft de internationale positie van nationaal toonaangevende centra aangetast (bijvoorbeeld Amsterdam als financieel centrum).
- Globalisering blijkt zich vooral op lokaal niveau te manifesteren. Ondernemingen opereren in toenemende mate in clusters, ruimtelijke concentraties van onderling verbonden ondernemingen en instellingen op een bepaald gebied. Het succes van clusters blijkt mede afhankelijk van de kenmerken van het regionale vestigingsmilieu en de productiestructuur.
- Traditionele factoren als de beschikbaarheid van ruimte, arbeid en infrastructuur leggen het af tegen factoren als kwaliteit van de ruimte, kwaliteit van de arbeid, kwaliteit van de bereikbaarheid, kennis- en innovatieintensiteit van de productiestructuur, kwaliteit van het leefmilieu, etc.
- De kwaliteit (en het kostenniveau) van de technologische infrastructuur is cruciaal voor de vestiging van ICT-gerelateerde bedrijven.
- De suburbanisatie van economische activiteiten heeft vooral de goed voor autoverkeer ontsloten, strategisch gesitueerde stadsranden en randgemeenten bevoordeeld. Dit heeft mede corridorvorming vanuit de stedelijke regio's langs hoofdtransportassen (voor zakelijk personenverkeer en minder voor goederenvervoer) bevorderd.
- De toegenomen locatievrijheid van ondernemingen en de vele geschikte locaties maken het voor overheden vrijwel onmogelijk om hierbij sturend op te treden. Het lijkt weinig zinvol om te trachten een beleid te voeren dat tegen marktpreferenties ingaat. Dit geldt vooral ten aanzien van (auto)bereikbaarheid.
- In de kennisintensieve diensteneconomie, die de stedelijke economie domineert, blijken persoonlijke contacten onveranderd belangrijk. De transitie naar de «informatiemaatschappij» werkt daarom positief uit voor (sommige) steden. Veel binnensteden bieden de geschikte ambiance als ontmoetingsplaats of de gewenste status voor (hoofd-)kantoren.
- Steden investeren steeds meer in «aantrekkelijkheid». Dit werkt niet alleen positief uit voor bewoners en bezoekers, maar ook op werkers die steeds hogere eisen stellen aan hun werkomgeving. Bedrijven spelen hier (zeker in een periode van economische groei) op in.
- De maatschappelijke waardering van een aantrekkelijke woon- en werkomgeving is toegenomen. Daardoor scoren multifunctionele, gezellige, levendige stadsdelen hoger als (werk)omgeving dan monofunctionele, doorgaans saaie nieuw ontwikkelde centra. Dit uit zich onder andere in de nieuwe populariteit van binnenstedelijk wonen onder bepaalde groepen in de samenleving. Dit vereist wel een andere woonkwaliteit dan wat in het verleden in de sociale sector aan (ver)nieuwbouw is gerealiseerd
- Grootschalige, multifunctionele projecten (vaak gecombineerd met congresvoorzieningen) worden in veel Europese steden uitgevoerd teneinde de attractiviteit als vestigingsplaats te vergroten. Vooral

waterfrontontwikkeling en stationslocaties zijn populair. Door hun investeringsgedrag lijken marktpartijen overtuigd van de waarde van grootschalige multifunctionele binnenstadsprojecten.
- Marktpartijen tonen belangstelling om te investeren in binnensteden mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Daarbij gaat het vooral om de kwaliteit van de plannen (integrale aanpak van een mix van functies), de kwaliteit van de omgeving, de interne bereikbaarheid en de opstelling van de betrokken overheden.
- Al naar gelang de als zodanig door hen ingeschatte economische potenties (strategische ligging, groeipotenties, imago, lokaal organiserend vermogen) bepalen private investeerders hun participatie in (grote of minder grote) projecten.
- Kunst en cultuur, sport- en andere evenementen, festivals, etc. worden meer en meer gebruikt als katalysatoren voor stedelijk economische revitalisering.
- De toegenomen welvaart leidt tot meer vrijetijdsbestedingen. Fun shopping, uitgaan, city trips, museumbezoek, horecabezoek, etc. scoren daarbij hoog. Juist deze zaken komen doorgaans geconcentreerd voor in binnensteden, vaak in een aantrekkelijke (historische) setting. Deze nieuwe rol wordt overigens bedreigd door MacDonaldisering, filialisering en de bouw van grootschalige winkel- en uitgaanscomplexen in de groene wei (langs de autobaan).
- Karakteristieke oude stadwijken vormen de voedingsbodem voor de creatieve sectoren, zoals de nieuwe media. In diverse grote steden vormt deze snel opkomende sector een welkome verbreding van de economische structuur.

4. Economische prestaties van steden en stadsgewesten; een poging tot vergelijking

Introductie

Het *objectief* vergelijken van steden is bijkans onmogelijk. Vergelijkbare data bestaan vrijwel niet. Hoewel wordt ingezien dat, waar het ruimtelijk-economische ontwikkelingen betreft, het gemeentelijke niveau niet het meest geëigende niveau is, bestaat er geen internationaal geaccepteerde definitie van het begrip *functionele stedelijke regio*. Pogingen om tot een voor elk land aanvaardbaar concept te komen zijn tot mislukken gedoemd vanwege verschillen in fysiek ruimtelijke structuren, bestuurlijke indelingen, historische feiten, psychologische elementen zoals afstandsperceptie, etc. En ook de betekenis van een begrip als *quality of life* of de definitie van *werkloosheid* verschilt van land tot land. Dit maakt het internationaal vergelijken van steden of het benchmarken van prestaties tot een uiterst gecompliceerde zaak. Desondanks bestaat er, mede onder invloed van de opkomst van de «entrepreneurial city», een groeiende behoefte aan het meten van prestaties en het onderling vergelijken er van.

City rankings

Dit verklaart mede de populariteit van het in kaart brengen van stedelijke concurrentieposities. Allerlei meer of minder gerenommeerde instellingen (vastgoed adviesbureaus, onderzoekinstellingen, overheidsorganisaties), tijdschriften (Fortune, Newsweek, FEM, Elsevier om er enkele te noemen) en wetenschappers trachten steden vanuit een bepaald perspectief te rangschikken, vaak tot schrik of genoegen van stedelijke autoriteiten die de uitkomsten al of niet in hun promotiecampagnes gebruiken. De waarde van dergelijke rankings moet worden betwijfeld. Allereerst ontberen ze

gewoonlijk een fundamentele basis, omdat de keuze aan vergelijkingscriteria zelden gebaseerd is op een stedelijke ontwikkelingstheorie. Er vindt haast nooit een afweging plaats van het relatieve belang van criteria, en samenhangen tussen factoren (synergetische effecten!) komen meestal niet in beeld. Wanneer kwantitatieve indicatoren ontbreken worden kwalitatieve beoordelingen gebruikt, vaak met een hoog subjectiviteitsgehalte. Meestal zijn het momentopnames, wat veel minder zegt dan inzicht in de positieve of negatieve ontwikkelingen op wat langere termijn. Tenslotte zijn veel rankings gebaseerd op weinig betrouwbaar en vaak slecht vergelijkbaar materiaal (zoals telefonische enquêtes onder ondernemers).

Ondanks de tekortkomingen verschijnen de rankings met grote regelmaat en wordt er reikhalzend uitgekeken welke stad dit jaar de «stedelijke Oscar» van Fortune uitgereikt zal krijgen. Het bewijst dat stedelijke concurrentie een belangwekkend fenomeen is dat de aandacht opeist van diegenen die invloed uitoefenen op stedelijke concurrentieposities. Of ondernemers zich op basis van deze rankings tot vestigingsplaatskeuzen zullen laten verleiden is de vraag, maar in psychologisch opzicht zal er wel degelijk invloed zijn. Al was het maar de bevestiging voor zittende ondernemers dat zij «het goed doen» of voor naar een vestigingsplaats zoekende ondernemers om top-10-steden alsnog op hun «short-list» van potentiële locaties op te nemen. Een mooie notering is voor gemeentebesturen een prima promotieargument en kweekt bij inwoners «local pride». Ondanks hun gebreken kan niet ontkend worden dat rankings iets toevoegen aan stedelijke informatie. Na een uitvoerige vergelijking op basis van economische besluitvormingscentra, luchtvaarthubs en mondiale evenementen classificeren Short et.al. Amsterdam achter Londen, Parijs en Frankfurt, doch vóór Brussel, München, en Zürich [Short et.al., 1996]. In een recente poging de posities van steden in kaart te brengen baseert Short [1999] zich op een groot aantal internationale city rankings met name gericht op spreiding van mondiale beslissingscentra (in zowel de industrie als in de financiële en zakelijke dienstverlening) en het functioneren als knooppunt in internationale passagiersstromen. In deze uitgebreide analyse van (overwegend wetenschappelijke) rangschikkingen acteert van de Nederlandse steden uitsluitend Amsterdam in de hoogste regionen, meestal direct onder het niveau van de «global command cities», waartoe binnen Europa alleen Londen en soms ook Parijs en Frankfurt worden gerekend. Steden die regelmatig op vergelijkbaar Amsterdam's peil worden ingeschat zijn Milaan, Rome, Brussel, Zürich, Barcelona, Madrid, München, Düsseldorf en Stockholm. Overigens wordt Amsterdam daarbij regelmatig geïdentificeerd met de Randstad (en altijd met de Schipholregio) wat mede de relatief hoge positie verklaard.

Behalve Amsterdam worden een enkele keer ook 's-Gravenhage en Rotterdam als internationale centra genoemd, maar verder lijkt de internationale oriëntatie (althans in de meeste buitenlandse vergelijkingen) voor wat Nederland betreft niet te gaan. Als er sprake is van een werkelijk internationaal vestigingsklimaat in Nederland dan is dat de Randstad (die ook in de buitenlandse literatuur soms als netwerkstad *avant la lettre* wordt beschouwd (zie o.a. Batten, 1995) met daarbinnen Amsterdam als het zakelijke, financiële, culturele en toeristische centrum. Buiten de Randstad is het internationale vestigingsmilieu beperkt, wat niet wil zeggen dat sommige steden (met name Eindhoven, Arnhem, Nijmegen en Maastricht) geen buitenlandse investeringen trekken. Hun rol als economisch centrum is echter eerder van nationaal en/of (euro-) regionaal dan van internationaal belang.

Stedelijke vergelijking in Nederland

Ook voor Nederland is in het recente verleden getracht inzicht te krijgen in de onderlinge economische prestaties van steden. In het kader van het onderhavige onderzoek is het zinvol onderscheid te maken tussen stedelijke- en niet-stedelijke knooppunten om te komen tot een vergelijking van verschillen in stedelijke performance (voor zover de gegevens dat toelaten«).

Economische vitaliteit per stadsgewest en kerngemeente

In diverse rapporten van TNO Inro [1992; 1994; 1999] worden de economische vitaliteit en ontwikkelingspotenties van stadsgewesten en steden onderling vergeleken. Onder economische vitaliteit wordt hierbij verstaan: *«de mate waarin aan voorwaarden wordt voldaan om in de toekomst economische groei te realiseren»* [TNO Inro, 1999]. Dit resulteert in rapportcijfers voor economische groeiprestaties, economische specialisaties en het vestigingsklimaat, die de basis vormen voor de totale economische vitaliteit (zie tabel 1). Kritiek op het gebruik van een indicator als deze is de relatieve ondoorzichtigheid, onbekendheid met het er aan ten grondslag liggende basismateriaal en het wat geforceerde streven naar een «rapportcijfer».

Tabel 1 Economische vitaliteit stadsgewesten en hun kernsteden

Positie	Stadsgewest	Rapportcijfer 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 knoopunten zijn **vet** weergegeven
* Indien een stadsgewest op alle indicatoren gemiddeld scoort, resulteert een 6,5.
Bron: TNO Inro, 1999.

Uitgezonderd Amsterdam, Leiden en Venlo liggen alle stadsgewesten boven het «gemiddelde» (6,5) in Centraal-Nederland. Deze stadsgewesten zijn strategisch gelegen ten opzichte van economische centra in binnen- en buitenland. Van de Randstad-stadsgewesten scoren Utrecht, Amsterdam en Leiden goed. De gewesten Rotterdam en 's-Gravenhage bevinden

zich (met Maastricht) in de staart van de ranglijst. Het beeld van de kernsteden ligt iets anders. De top-vijf blijft gelijk (hoewel in een andere volgorde) maar Amsterdam zakt naar de 11de positie en Leiden zelfs naar de 22ste. Sterke kernsteden zijn daarentegen Arnhem (6de), Apeldoorn (8ste) en Nijmegen (9de).

Vergelijking van de vitaliteit van stedelijke knooppunten versus niet-stedelijke knooppunten valt niet uit in het voordeel van één van de twee groepen. In de top-tien staan zowel stedelijke knooppunten (Breda, Utrecht, Zwolle, Amsterdam, Eindhoven en Tilburg) als niet-stedelijke knooppunten (Amersfoort, 's-Hertogenbosch en Leiden). De overige stedelijke knooppunten bevinden zich in het midden van de ranglijst, met uitzondering van Rotterdam, 's-Gravenhage, Leeuwarden en Maastricht/Heerlen die onderaan de lijst zijn terug te vinden.

Binnen de groep van stedelijke knooppunten zijn het de drie Brabantse knooppunten, Zwolle, Utrecht en Amsterdam die goed scoren. De meer perifeer gelegen knooppunten Enschede/Hengelo en Leeuwarden staan laag; Groningen, in de middenmoot, doet het wat beter.

Tenslotte kan geconcludeerd worden dat voor de meerderheid van de stadsgewesten buiten de Randstad geldt dat de economische vitaliteit van de kernstad hoger is dan de vitaliteit van het stadsgewest. Blijkbaar is de – economische – suburbanisatie en netwerkvorming buiten de Randstad nog relatief gering. Voor steden binnen de Randstad scoren de stadsgewesten aanzienlijk hoger dan de kernsteden van die gewesten, hetgeen duidt op de gunstige economische ontwikkeling van bepaalde randgemeenten. Alleen Rotterdam vormt hierop een uitzondering.

Ontwikkeling arbeidsplaatsen per stadsgewest en kerngemeente

De ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen geeft een indicatie van de economische groei die stadsgewesten en hun kernsteden hebben doorgemaakt (zie tabel 2). Als maatstaf is hierbij niet gekozen voor procentuele groeicijfers, omdat deze kunnen leiden tot hoge groeicijfers wanneer er beperkte absolute groei vanuit een laag aanvangsniveau plaatsvindt [TNO Inro, 1999].
De top-vijf wordt gevormd door dezelfde stadsgewesten die gemeten naar economische vitailiteit ook bovenaan stonden, zij het in een andere volgorde. Ook nu zien we dat de meerderheid van de top-tien stadsgewesten zich in de uitstralingszone van de Randstad bevindt. Opvallend sterk groeiden de steden Amersfoort, Zwolle, 's-Hertogenbosch en Breda. De Randstadregio's Utrecht en Amsterdam staan opnieuw in de top-tien, terwijl Rotterdam en 's-Gravenhage tot de laatste vijf behoren. De perifere steden Leeuwarden, Groningen en Maastricht/Heerlen staan hier net boven.

Ook op basis van ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen hebben stedelijke knooppunten over de periode 1983–1996 niet zichtbaar beter gepresteerd dan niet-stedelijke knooppunten. In de top-tien zien we zowel stedelijke knooppunten (Utrecht, Breda, Zwolle, Tilburg, Amsterdam en Eindhoven) als niet-stedelijke knooppunten ('s-Hertogenbosch, Amersfoort, Venlo en Alkmaar) terug. De overige stedelijke knooppunten bevinden zich in het midden van de ranglijst, met uitzondering van Rotterdam en 's-Gravenhage die opnieuw onderaan staan.

Vergeleken met de ontwikkeling van de stadsgewesten vertonen de bijbehorende kernsteden een enigszins afwijkend beeld. Binnen de top-tien zijn de groeicijfers voor de kernsteden zelfs vaak hoger dan voor de stadsgewesten. Alleen de grotere stedelijke regio's Utrecht, Amsterdam en Eindhoven profiteren meer van de economische centra in hun ringgebieden dan van de groei in de eigen kernstad. Rotterdam en 's-Gravenhage, met een negatieve groei, worden gecompenseerd door hun ringgemeenten. In meer perifeer gelegen stadsgewesten als Groningen en Leeuwarden wordt het grootste gedeelte van de banengroei daarentegen in de kernstad gerealiseerd.

Tabel 2 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 **vet** weeergegeven.
Bron: TNO Inro, 1999.

Ontwikkeling banengroei per gemeente

Het CBS heeft vanaf 1988 voor alle gemeenten in Nederland de ontwikkeling van het aantal banen van werknemers bijgehouden. In 1993 is het CBS overgegaan op een nieuwe SBI-indeling waardoor vergelijking van gegevens over twee periodes dient plaats te vinden. Per tabel is zowel de absolute als procentuele groei opgenomen, maar er is voor gekozen de absolute groei als uitgangspunt te nemen om de vertekening van zeer hoge groeicijfers vanuit een laag aanvangsniveau te ondervangen (zie tabellen 3 tot en met 6). Gezien het doel van het stedelijk-knooppunten-beleid, namelijk de ontwikkelingskansen van de dienstensector te bevorderen, is het zinvol eerst te concentreren op de ontwikkelingen in deze sector.

Tabel 3 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.	%
–	Nederland	110 880	18,4%	498 430	9,9%
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%
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 **vet** weergegeven.
Bron: CBS, 2000.

Tabel 4 Ontwikkeling aantal banen van werknemers, 1988–1993 (SBI '74). Volgorde op basis van volumegroei totaal aantal banen

Positie	Gemeente	Bankwezen en zakelijke dienstverlening		Totaal aantal banen	
		Abs.	%	Abs.	%
–	Nederland	110 880	18,4%	498 430	9,9%
1	**Utrecht**	10 680	45,6%	19 570	14,0%
2	Haarlemmermeer	4 470	163,1%	18 000	28,1%
3	**Amsterdam**	2 480	3,0%	12 560	3,6%
4	**Tilburg**	2 500	32,6%	10 840	16,9%
5	**Groningen**	2 180	23,6%	10 140	12,4%
6	**Rotterdam**	9 880	22,1%	9 390	3,2%
7	**Breda**	2 080	28,3%	9 050	15,3%
8	Amersfoort	2 910	42,4%	8 630	20,9%
9	's-Hertogenbosch	2 280	31,6%	7 710	15,1%
10	**Zwolle**	1 440	25,4%	7 490	15,6%
11	**Nijmegen**	1 170	17,0%	7 260	11,4%
12	**Leeuwarden**	2 130	26,3%	6 890	14,5%

Positie	Gemeente	Bankwezen en zakelijke dienstverlening		Totaal aantal banen	
		Abs.	%	Abs.	%
13	Apeldoorn	3 380	45,2%	6 360	11,1%
14	**Enschede**	1 430	32,3%	6 060	12,0%
15	Alkmaar	450	10,5%	5 400	15,9%
16	Leiden	1 650	41,1%	4 500	10,6%
17	Zaanstad	450	9,3%	4 320	9,6%
18	**Arnhem**	1 460	10,1%	3 970	5,6%
19	Deventer	770	19,1%	3 840	13,0%
20	Venlo	690	25,1%	3 690	11,2%
21	**Maastricht**	1 880	38,1%	3 550	6,9%
22	Dordrecht	550	13,5%	3 480	8,4%
23	Zeist	510	15,0%	2 720	10,5%
24	Almelo	1 260	63,0%	2 670	10,6%
25	Helmond	960	47,1%	2 500	10,2%
26	Haarlem	1 090	15,3%	2 420	4,3%
27	Delft	1 260	34,8%	2 270	5,7%
28	Sittard	– 930	– 31,7%	1 920	10,0%
29	**Heerlen**	– 30	– 0,4%	1 760	4,2%
30	**'s-Gravenhage**	– 2 460	– 6,6%	130	0,1%
31	**Hengelo**	50	1,9%	– 20	– 0,1%
32	Hilversum	1 310	33,9%	– 120	– 0,3%
33	Geleen	430	46,2%	– 190	– 1,1%
34	Velsen	340	28,6%	– 3 970	– 11,1%
35	**Eindhoven**	– 50	– 0,3%	– 4 110	– 3,6%

Stedelijke knooppunten vet weergegeven
Bron: CBS, 2000.

Banengroei in financiële en zakelijke diensten (1988–1993, tabel 3)

Tabel 3 laat zien dat gedurende de eerste periode (1988–1993) de grote stedelijke knooppunten Utrecht, Rotterdam en Amsterdam in de top-tien stonden, terwijl ook de Brabantse steden het goed deden. Uitzonderingen zijn Eindhoven, dat evenals 's-Gravenhage in deze periode arbeidsplaatsen verloor. Groningen en Leeuwarden scoorden goed. De meerderheid van de knooppuntensteden bevond zich net onder de top-tien, terwijl 4 knooppuntsteden samen met Sittard de stedelijke staart vormen. In de top-tien bevonden zich zowel steden uit de Randstad als steden uit Noord- en Zuid-Nederland. De uitstralingszone deed het wat minder dan in de voorgaande tabellen.

De ontwikkelingen binnen de groep stedelijke knooppunten varieerden van zeer gunstig tot zelfs negatief voor Eindhoven en 's-Gravenhage. Utrecht was nummer één met een groei van ruim 10 500 banen, en Rotterdam dat in de vorige analyses matig scoorde, was in absolute aantallen tweede met een groei van bijna 10 000 banen in het bankwezen en de zakelijke dienstverlening. Dat dit correspondeert met een niet meer dan gemiddeld groeipercentage komt door het hogere aanvangsniveau. Ook wanneer internationale knooppunten, euregionale en regionale knooppunten onderling met elkaar worden vergeleken, valt dit niet uit in het voordeel van één van de drie groepen.[1] De regionale knooppunten hebben een plaats in het bovenste gedeelte van de ranglijst, terwijl de internationale- en euregionale knooppunten positieve en negatieve ontwikkelingen doormaken.

Uitgaande van *procentuele* groei zien we alleen Utrecht en Maastricht terug in de top. De Schipholregio absoluut aan top, gevolgd door Almelo, Helmond, Geleen, Utrecht en Apeldoorn. In *procentueel* opzicht scoren Amsterdam, Eindhoven en 's-Gravenhage opmerkelijk zwak. Van de

[1] Zie voor de indeling naar categorie pagina 156.

knooppuntsteden komt 56% boven de nationaal gemiddelde groei in deze uitgesproken stedelijke sector uit. Van de 19 niet-knooppuntsteden is dat 63%.

Banengroei totaal (1988–1993, tabel 4)

Als extra informatie is in tabel 4 ook een rangschikking opgenomen op basis van de totale banengroei per gemeente. Er zijn enkele verschillen te zien met de «dienstentabel» (tabel 3): Tilburg, Groningen, Nijmegen, Zwolle en Amsterdam (!) scoorden beter op «alle banen» dan op «kantoorbanen». Apeldoorn, Maastricht, Arnhem en Rotterdam (inhaalslag?) deden het juist beter op groei in de zakelijke dienstverlening. Kijkend naar totale banengroei dan deden de knooppuntsteden het of relatief goed (9 bij de eerste 12) of juist slecht (4 bij de laatste 7).

Banengroei over de periode 1993–1998 (tabellen 5 en 6)

In de recente periode 1993–1998 hebben alle gemeenten uit de lijst een groei van het aantal banen in de dienstensector doorgemaakt, hetgeen wijst op de zeer gunstige ontwikkeling van de nationale economie in deze periode, getuige het groeicijfer voor Nederland vergeleken met de periode 1988–1993 (van 18,4% naar 39,3%). De vier grote steden vertonen gemiddelde procentuele groeicijfers, maar in absolute aantallen nemen zij de meeste banen voor hun rekening. Gemeenten die zowel in de dienstensector als over het totaal van alle sectoren (tabel 6) een hoge groei bereiken zijn Amsterdam, Utrecht, 's-Gravenhage, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en de Schipholregio (Haarlemmermeer). Rotterdam blijft iets achter bij de totale groei maar hoort wel bij de top-tien. De top-tien bestaat nu voor meer dan de helft uit stedelijke knooppunten. Net buiten de «dienstverlenende» top-tien staan Tilburg en Breda. Tilburg scoort («moderne industriestad») beter over «totale banengroei» (7de positie). Iets dergelijks geldt voor Maastricht (13de op totaal, 23ste op diensten). Groningen scoort beter op dienstverlening (8ste) dan op totaal (14de). Ook Arnhem en Delft tonen dit patroon.

Er bestaat wederom geen duidelijk onderscheid tussen stedelijke en niet-stedelijke knooppunten. Binnen de groep van stedelijke knooppunten zien we dat het opnieuw de centraal gelegen knooppunten zijn die het sterkst groeien. De top-tien (van beide rangschikkingen) telt 7 knooppuntsteden. De zwakste groeiers onder de knoooppuntsteden zijn Heerlen en Hengelo terwijl ook Maastricht en Leeuwarden enigszins achterblijven.

In relatieve zin zijn positieve uitschieters onder de dienstverleners Haarlemmermeer (Schipholregio), 's-Hertogenbosch, Sittard, Velzen, Eindhoven, Groningen en Enschede/Hengelo. Aanzienlijk onder de gemiddelde nationale groei (39,3%) bleven van de knooppunten Rotterdam (22,1% groei), Maastricht (26,3% groei) en Arnhem (28,9% groei). Van de «totale» groei in procenten bestond de top-vijf uit 's-Hertogenbosch, Haarlemmermeer, Apeldoorn, Amersfoort en Sittard; hierbij dus geen enkel knooppunt!

Ontwikkeling opname kantoorruimte (tabel 7)

De markt voor kantoorruimte vormt in zekere zin een afspiegeling van de economische dynamiek in een regio. Bij «voldoende» ruimteaanbod en een niet te grote leegstand vormt de hoeveelheid opgenomen kantoorvloeroppervlakte een indicator voor de aantrekkelijkheid van een gebied

voor kantooractiviteiten. In een jaarlijks terugkerend rapport geeft adviseur op het gebied van bedrijfsmatig onroerend goed DTZ Zadelhoff een overzicht van de Nederlandse vastgoedmarkt. De steden in het rapport zijn geselecteerd op basis van de hoeveelheid opgenomen kantoorvloeroppervlakte. Ook het vakblad Vastgoedmarkt publiceert jaarlijks gegevens voor de vier grootste agglomeraties en sporadisch informatie over andere gemeenten [VGM, 1992–2000].

Tabel 5 Ontwikkeling banen van werknemers, 1993–1998 (SBI '93). Volgorde op basis van volumegroei in bankwezen en zakelijke dienstverlening

Positie	Gemeente	Financiële instellingen en zakelijke dienstverlening		Totaal aantal banen	
		Abs.	%	Abs.	%
–	Nederland	343 600	39,3%	753 240	13,7%
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	Haarlemmermeer	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 in **vet** weergegeven
Bron: CBS, 2000.

Tabel 6 Ontwikkeling banen van werknemers, 1993–1998 (SBI '93). Volgorde op basis van volumegroei in totaal aantal banen

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

Stedelijke knooppunten
Bron: CBS, 2000.

Overigens is stedelijk economische groei vooral het resultaat van de groei van reeds aanwezige bedrijven en veel minder door nieuw-oprichtingen of inkomende migratie. Daarom zal nieuwe kantoorruimte in meerderheid worden opgenomen door bedrijven afkomstig uit de stad of regio zelf, zodat elders in de regio ruimte vrij komt. Pas wanneer de jaarlijkse opname van kantoorruimte zou kunnen worden onderverdeeld in vervangingsopname en uitbreidingsopname en naar kwaliteit (bijvoorbeeld op basis van huurprijzen) zou meer inzicht kunnen ontstaan in de aantrekkelijkheid van het vestigingsmilieu. Helaas is deze informatie niet (direct) beschikbaar.

Tabel 7 toont de ontwikkelingen voor de periode 1993–1999 voor kantoorruimte met een oppervlakte groter dan 500 m^2 volgens DTZ Zadelhoff.

Tabel 7 Opname van kantoorruimte groter dan 500 m^2, 1993–1999

Positie	Stad	Opname (x 1 000 m^2)
1	**Amsterdam**	1 680
2	**'s-Gravenhage**	1 010
3	**Utrecht**	775
4	**Rotterdam**	715
5	Hoofddorp/Schiphol	410
6	**Eindhoven**	295
7	**Groningen**	250
8	's-Hertogenbosch	225
9	**Arnhem**	170
10	**Breda**	145
11	**Zwolle**	135
12	**Maastricht**	130
13	**Leeuwarden** en Assen	80
13	**Enschede**	80

Bron: DTZ Zadelhoff Research, 2000.

De vier grote steden staan, zoals verwacht, bovenaan de lijst. Het verschil tussen Amsterdam en de overige drie is evenwel zeer groot, zeker wanneer ook de Schipholregio bij Amsterdam geteld wordt. 's-Gravenhage is duidelijk tweede (veel opgenomen overheidskantoren) vóór Utrecht en Rotterdam die elkaar weinig ontlopen. Vooral Amsterdam en Utrecht hebben in de tweede helft van de jaren '90 hun aandeel versterkt; in 's-Gravenhage en Rotterdam is in deze periode relatief minder kantoorruimte opgenomen dan in de periode daarvoor. Uitschieter in het geheel is de Schipholregio (dat onderdeel van de Amsterdamse regio uitmaakt) dat met een opname van 410 000 m^2 ruim eindigt voor steden als Eindhoven en Groningen. Overigens blijkt uit deze gegevens dat de stedelijke-knooppunten qua kantooropname goed scoren, hoewel Nijmegen, Enschede/Hengelo en Tilburg in de lijst ontbreken, wat zou betekenen dat in deze knooppunten over de periode 1993–1999 minder dan 80 000 m^2 kantoorruimte is opgenomen. Opvallend is de hoge positie van 's-Hertogenbosch, vóór onder andere Breda en Maastricht. Van de totale kantooropname over de periode 1991–1999 nemen de vier grote stadsregio's Amsterdam, 's-Gravenhage, Utrecht en Rotterdam voortdurend ongeveer 50% voor hun rekening, de rest van het land is verantwoordelijk voor de overige 50%. Over de beschouwde periode hebben zich in deze verhouding nauwelijks verschuivingen voorgedaan [VGM, 1992–2000].

Samenvatting

Naar aanleiding van de hiervoor gepresenteerde tabellen kan – met het nodige voorbehoud – worden geconstateerd, dat de stedelijke knooppunten het in economisch opzicht niet significant beter doen dan niet-knooppunten. Ook binnen de groep knooppunten is nauwelijks verschil waarneembaar naar categorie, hoewel de «internationale knooppunten» hun status wel lijken waar te maken als we naar de absolute groei van het aantal arbeidsplaatsen in de zakelijke en financiële dienstverlening en de kantooropname kijken[1]. Opmerkelijk positief scoren in vrijwel alle overzichten Utrecht, Amersfoort, 's-Hertogenbosch en Breda (twee knooppunten en twee niet-knooppunten). Amsterdam maakt zijn internationale reputatie volgens de hier gehanteerde cijfers niet helemaal waar, maar zit stevig in de top-tien. Relatief zwak scorende knooppunten zijn Leeuwarden, Maastricht/Heerlen, Rotterdam en 's-Gravenhage (hoewel de laatste twee een sterke positie op de kantoorbanen- en

[1] Zie voor de indeling naar categorie pagina 156.

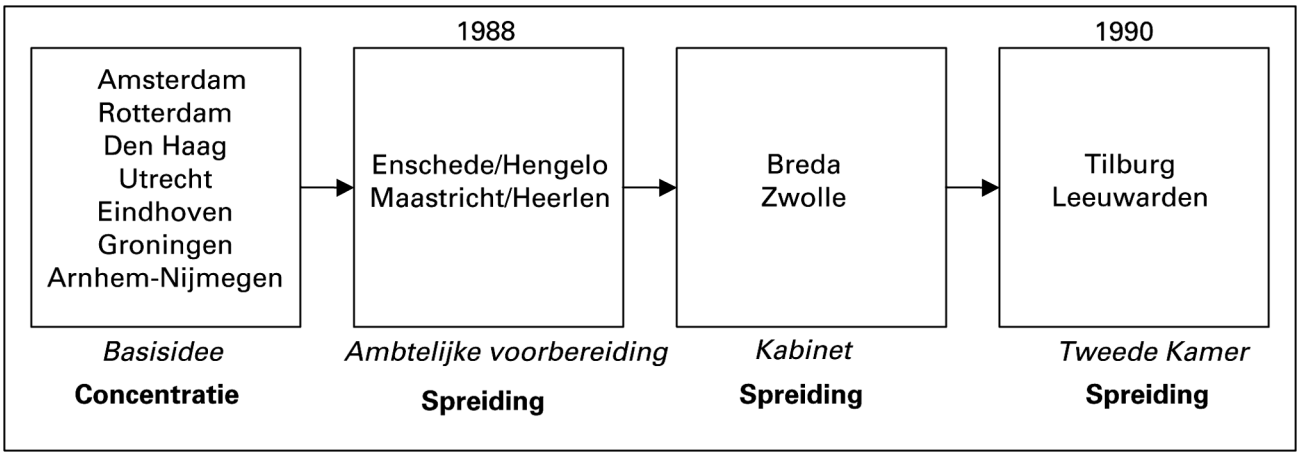
kantooropnamemarkt innemen, waar het hier toch vooral om draait). Wellicht ten overvloede wordt herhaald dat, gezien de grote mate van voorbehoud, de exercitie in deze paragraaf niet meer dan van illustratieve betekenis kan zijn.

5. Confrontatie beleidsvoornemens en empirie

Selectie van de stedelijke knooppunten

In een ambtelijke voorstudie is gekeken welke steden volgens kwantitatieve maatstaven aan de criteria van de stedelijke knooppunten voldoen. Op basis daarvan werden zeven stedelijke knooppunten geselecteerd: Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage (alle drie met een «internationaal stedelijk vestigingsmilieu»), Utrecht, Groningen, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven (zie figuur 2). *«In de ambtelijke voorbereiding van de nota was deze groep van zeven echter door de RPD al uitgebreid met twee stedelijke gebieden in de grensregio's: Enschede/Hengelo en Maastricht/Heerlen. Dit leek nodig om voldoende politiek draagvlak te verkrijgen. Na het verschijnen van de Vierde Nota voegde het kabinet Breda en Zwolle toe. De Tweede Kamer was nog niet tevreden en nam op eigen initiatief Tilburg en Leeuwarden in het rijtje op» [Zoete, 1997b].* Omdat er drie dubbelknooppunten bij de dertien uitgekozen stedelijke knooppunten waren werden er dus uiteindelijk zestien steden geselecteerd.

Figuur 2. Selectieproces stedelijke knooppunten



Eén van de beweegredenen om dubbelknooppunten aan te wijzen was het kunnen voldoen aan de criteria voor de stedelijke knooppunten. Sommige van de betrokken individuele steden zouden niet aan de gestelde criteria voldaan hebben. De dubbelknooppunten deden dat wel. Door het aanwijzen van stedenparen werd wel een proces in gang gezet tot afstemming en samenwerking tussen deze steden. Door de ondoorzichtigheid van het selectieproces van de stedelijke knooppunten kan echter niet worden vastgesteld worden of de «juiste» keuzes gemaakt zijn. Klaassen en de Ruwe [1991, p. 5] stelden bijvoorbeeld dat de keuze van het dubbelknooppunt Maastricht/Heerlen de deur open zette voor verdere verwatering van het ruimtelijk-functionele concept van de stedelijk knooppunten. Volgens deze auteurs passen de steden gezien hun onderlinge afstand en functionele relaties onvoldoende bij elkaar.

In de loop van het selectieproces zijn steeds meer steden toegevoegd, vanwege de wens van het Ministerie, Kabinet en de Tweede Kamer om tot een bepaalde spreiding van stedelijke knooppunten te komen. Gesteld kan worden dat dit op gespannen voet staat met het oorspronkelijke concentratiebeginsel van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Dit werd beïnvloed door lobby-acties van de betrokken gemeenten. Zo heeft de gemeente Tilburg onder leiding van de toenmalige burgemeester Brokx een succesvolle lobby-actie (Advertentie «Foutje? Tilburg, plaats voor de toekomst»)[1] opgezet om ook tot stedelijk knooppunt te worden uitgekozen (zie kader 1).

Kader 1. Selectie 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. Echter na de toevoeging van Breda bij het rijtje van stedelijke knooppunten, onstond er 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 er consternatie in 's-Hertogenbosch waarom deze stad niet – zoals Eindhoven, Breda en Tilburg – tot stedelijk knooppunt was verkozen en daarmee mogelijk in de (nabije) toekomst subsidies en investeerders dreigde 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 de status van stedelijk knooppunt [Zoete, 1997b].

Differentiatie van knooppunten

In de VINEX werd op grond van hun ontwikkelingsperspectief nog een onderverdeling aangebracht met betrekking tot de status van de knooppunten: (inter)nationale, euroregionale en regionale knooppunten. Met de drie beleidscategorieën zou volgens de VINEX [p.34] rekening gehouden worden bij de ondersteuning van belangrijke uitvoeringsprojecten.

- Stedelijke knooppunten met een *(inter)nationale* positie: Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Groningen, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven. Dit zijn de knooppunten die in eerste instantie waren gekozen.
- Stedelijke knooppunten met een *euroregionale* positie: Enschede/Hengelo en Maastricht/Heerlen. Dit zijn de knooppunten die bij de ambtelijke voorbereiding werden toegevoegd.
- Stedelijke knooppunten met een *regionale* positie: Leeuwarden, Zwolle, Breda en Tilburg. Dit zijn de knooppunten die bij de latere behandeling door Kabinet en Tweede Kamer werden toegevoegd.

Het selecteren van stedelijke knooppunten met een regionale positie lijkt in tegenspraak met «de geest» van het stedelijk-knooppuntenbeleid, waarbij juist getracht wordt om een stedelijk vestigingsmilieu te stimuleren, dat aantrekkingskracht uitoefent op nationaal en internationaal geöriënteerde bedrijvigheid, maar niet op slechts regionale bedrijvigheid. De regionale dimensie lijkt toegevoegd te zijn met de (politieke) wens tot grotere spreiding van stedelijke knooppunten. Overigens blijkt uit niets dat de indeling in categorieën invloed gehad heeft op het gevoerde beleid, in het bijzonder op de toegekende rijksmiddelen.

[1] Zie Berg, van den, et al., 1990, p. 121–122. In de advertentietekst geeft Tilburg overigens aan het onjuist te vinden om individuele knooppunten te versterken en dat meer gezien wordt in de ondersteuning van de gehele Brabantse stedenrij («B5»). De Brabantse steden bleken in die tijd echter nog onvoldoende bereid om een nauwe onderlinge samenwerking aan te gaan.

Stimulering formulering strategische projecten in middelgrote steden; psychologisch effect

Positief van het stedelijk-knooppuntenbeleid is dat het een impuls heeft gegeven aan lokale planvorming. De stedelijke knooppunten werden in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid uitgenodigd om een profiel op te stellen en plannen in te dienen voor strategische projecten. Dit is vooral voor de middelgrote steden van grote betekenis geweest. Het had daarbij ook een psychologische effect: de middelgrote steden werden serieus genomen als stedelijk vestigingsmilieu voor nieuwe (internationale) bedrijvigheid. In een evaluatie van 1997 [Kolpron, 1997, p.19–20] werd het als volgt gesteld: *«Alleen al de verkregen status «stedelijk knooppunt» heeft ertoe bijgedragen dat de lokale overheden met meer ambities hebben geïnvesteerd in hun knooppunt, dat samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen publieke en private partijen en dat de stedelijke knooppunten een erkende gesprekspartner zijn voor de Rijksoverheid».*

Kader 2. Casus Tilburg

De impact van het stedelijk-knooppuntenbeleid bleek voor een stad als Tilburg groot te zijn. Het dwong het lokale bestuur om, samen met regionale actoren en bedrijven, goed na te denken over de eigen sterkten en zwaktes. Dit heeft een proces in gang gezet om een missie te bepalen en strategische projecten te formuleren. Tilburg richt zich op verdere uitbouw van de industriële basis, de speerpunten transport en distributie en op het versterken van Tilburg als kenniscentrum[1]. Belangrijke stedelijke projecten zijn de Stationszone, waar 335 000 m^2 kantoorruimte gepland werd, een nieuwe wegenstructuur in het noorden van de stad en uitbreiding van het bedrijventerrein Vossenberg-West voor de vestiging van grote industriële bedrijven[2]. Hoewel ze in verhouding tot de totale investeringen gering waren, vergemakkelijkte de te verkrijgen rijksmiddelen de besluitvorming rond de strategische projecten. Het vormde de smeerolie voor het proces. Ook ontstonden er contacten met andere steden en met rijksambtenaren ten behoeve van uitwisseling van ideeën en informatie.

In het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid heeft Tilburg 45 miljoen gulden aan rijkssubsidies ontvangen[3]. De belangrijkste bedragen hiervan waren de verdeling van Aardgasbaten in 1992 (10 mln) en de Werkgelegenheidsimpuls van 1994 (20 mln). De Aardgasbaten werden aangewend voor de Stationszone, waarvoor de totale beoogde investering ruim 900 miljoen gulden was, waarvan 650 miljoen gulden door particuliere investeerders, 140 miljoen door de gemeente zelf en 100 miljoen via andere rijksmiddelen gefinancierd werd[4]. De Werkgelegenheidsimpuls werd ondermeer aangewend voor de ontwikkeling van een Kunstcluster en de (her)inrichting van het Willemsplein/Stadhuisplein en het Koningsplein[4]. Ook kreeg het stedelijk knooppunt in 1992 11,4 mln in het kader van het BOB-beleid van het Ministerie van Economische Zaken. Daarnaast kreeg Tilburg een serie van relatief kleine bedragen (van 40 000 tot 550 000 gulden) van het Ministerie van VROM voor het verrichten van onderzoeken voor nieuwe stedelijke projecten.

Kader 3. Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)

Het KAN-gebied telt 700 000 inwoners in 25 gemeenten waaronder Nijmegen (150 000) en Arnhem (135 000). De economische structuur van de regio wordt gekarakteriseerd door een goed ontwikkelde dienstensector en een aantal belangrijke hightech bedrijven. De positie als logistiek knooppunt is in ontwikkeling. De regio telt onder andere hoofdkantoren van Akzo-Nobel, Ohra, Koninklijke Haskoning, Arcadis, BASF Nederland, Novartis en BFI. Recent vestigde Dutchtone zich in Arnhem en UPC in Nijmegen. In Nijmegen is behalve de hightech industrie de quartaire sector van belang. Er heeft zich een medisch cluster ontwikkeld met een aantal gerenommeerde ziekenhuizen (o.a. Radboud), het Sanadome en congresfaciliteiten («medisch toerisme»). In de kantorenstad Arnhem wordt de komst van de HSL-Oost als zeer belangrijk beschouwd. Dit heeft een grootschalig herontwikkelingsprogramma van het centraal-stationsgebied (Sleutelproject) tot gevolg

[1] Bron: Martkplan Adviesgroep, 1993, p. 40.
[2] Bron VNG (1990) en NRC-artikel, 1990, Nederland is nog lang niet af, Grote-stadsplannen.
[3] Bron: door gemeente Tilburg opgestelde tabel met rijkssubsidies in kader van Stedelijk-Knooppuntenbeleid.
[4] Bron: BCI, 1995, p. 33.

en zal naar verwachting de commerciële dienstverlening versterken. Tevens zal de bereikbaarheid van de stad via de HSL-feeders flink verbeteren. De KAN-regio als geheel wil de commerciële dienstverlening alsmede de transport- en distributiesector en hieraan gerelateerde dienstverlening verder versterken.
Het KAN-gebied bestond eerst uit twee aparte WGR-gebieden: Arnhem met het gebied rond Duiven en Westervoort, en Nijmegen met het gebied rond Wychen en Beuningen. De aanwijzing in 1988 van het gezamenlijke gebied als stedelijk knooppunt gaf de belangrijke impuls tot samenwerking. Sinds februari 1995 is het KAN een Regionaal Openbaar Lichaam op grond van de Kaderwet (die in 2003 afloopt). Er bestaat een groot politiek draagvlak voor verlenging van de huidige structuur. Het (kleinschalige) KAN-projectbureau heeft regionale ontwikkelingstaken op het terrein van de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, grondbeleid, economische ontwikkeling, verkeer en vervoer, milieu, bestuurlijke organisatie en communicatie. Het acquisitie en vestigingsbeleid voor de totale regio is uitbesteed aan de GOM. Het *regionaal structuurplan* van de KAN-regio vormt het bindend wettelijk kader voor het beleid van de aangesloten gemeenten op genoemde gebieden. Het regionaal structuurplan staat tussen de gemeentelijke bestemmingsplannen en het streekplan van de provincie in. Gemeenten kunnen zich niet aan de besluitvorming onttrekken. Deze binding wordt in de regio als zeer positief gezien.
Via het stedelijk-knooppuntenbeleid heeft de KAN-regio ruim 90 miljoen gulden aan rijkssubsidies ontvangen. Deze werden o.a. aangewend voor het Rail Business Center, het Rijnoeverproject (Arnhem) en de ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen. Van veel groter belang echter (ook in psychologische zin) waren de Europese Doelstelling 2-gelden (234 miljoen in 6 jaar) die inclusief co-financiering een impuls van bijna één miljard gulden betekenden.
Als belangrijke voordelen van het stedelijk-knooppuntenbeleid worden in het KAN gezien:
1. *Het stimuleren van een intensieve samenwerking binnen de regio.* De stedelijke regio fungeert in toenemende mate als netwerkstad met polen van voorzieningenlocaties in Arnhem en Nijmegen met goede onderlinge verbindingen. Besturen waren bereid over eigen grenzen heen te kijken, waarbij overigens de onderlinge cultuurverschillen worden gekoesterd; de steden moeten hun eigen identiteit behouden.
2. *Het stimuleren van een ruimtelijk concentratiebeleid.* Verstedelijking vindt alleen plaats binnen het reeds grotendeels verstedelijkte gebied (aanhakend bij de transportinfrastructuur). Daarbuiten is sprake van een scherp restrictief locatiebeleid. Men vindt dat de voortgaande corridorvorming buiten de regio afbreuk doet aan het principe van bundeling zoals bedoeld in het stedelijk-knooppuntenbeleid.
3. *Profilering van de stedelijke regio.* Het KAN-gebied heeft landelijke bekendheid verworven. In plaats van twee losse, relatief onbelangrijke steden wordt het nu gezien als één van de economisch sterkere Nederlandse stedelijke regio's. Ook gemeenten en bedrijfsleven in de regio blijken geïnspireerd door de grootschaliger KAN-benadering.

Hoewel de middelgrote stedelijk knooppunten het beleid van grote betekenis vonden, bestaat er de indruk dat de twee grootste steden, Amsterdam en Rotterdam, niet echt warm liepen voor het stedelijk-knooppuntenbeleid. In Amsterdam en vooral Rotterdam, erkende internationale stedelijke knooppunten nota bene, bestond de vrees dat zij er eerder op achteruit zouden gaan, nu de spoeling dunner werd [Zoete, 1997b].

Positieve werking ook op niet-stedelijk knooppunten

Ook de niet-stedelijke knooppunten werden geprikkeld om strategische projecten te formuleren, waarbij eveneens rijkssteun belangrijk was. Zo was voor 's-Hertogenbosch de vestiging van het Paleis van Justitie (besluit RGD) van grote katalyserende betekenis voor de ontwikkeling van het project Paleiskwartier (stationsgebied). En zo werden de plannen voor reconstructie van het stationsgebied in Leiden positief door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontvangen. Het ministerie heeft ondermeer

bijgedragen aan de financiering van de constructie van de autotunnel aan de voorzijde van dit station.

Rechtstreekse contacten tussen gemeenten en Rijk

Voor de knooppunten is één van de belangrijkste verworvenheden van het stedelijk-knooppuntenbeleid (net zoals bij het grote-stedenbeleid) de rechtstreekse contacten die de steden hebben met de nationale overheid. Ambtenaren en bestuurders van het Rijk en van de betrokken gemeenten voeren direct onderling overleg, zonder tussenkomst van de provincie, over de te volgen ontwikkelingsstrategie voor het stedelijk knooppunt en de uit te voeren strategische projecten. Dit kan de slagvaardigheid van het openbaar bestuur substantieel vergroten. Ook is er sprake van een directe toewijzing van middelen van Rijk naar het stedelijk knooppunt. Hierdoor kan er een direct verband gelegd worden tussen de planvorming op het niveau van het stedelijk knooppunt en de hiervoor beschikbare middelen op rijksniveau.

Richtinggevend aan enkele ad hoc geldbronnen

De stedelijke knooppunten, in het bijzonder de middelgrote steden, hoopten dat ze via het stedelijk-knooppuntenbeleid additionele rijksmiddelen zouden ontvangen om het stedelijk vestigingsmilieu te verbeteren. Deze middelen zouden naast de drie traditionele grote geldstromen voor verstedelijking (stadsuitleg, stadsvernieuwing en bijzondere projecten) ontvangen worden. Zoals gezegd werd in de VINO al gewaarschuwd voor te hoge verwachtingen ten aanzien van de omvang van extra middelen in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Deze waarschuwing bleek terecht; het stedelijk-knooppuntenbeleid werd slechts richtinggevend voor de toekenning van enkele *ad hoc* geldbronnen.

Tabel 8. Aan knooppunten toegekende middelen (in mln gld)

St. Knooppunt	WI94	%	AB92	%	BOB92-95	%	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: Toezeggingsbrieven Ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken. WI= Werkgelegenheidsimpuls, AB=Aardgasbaten, BOB=Bedrijfsomgevingsbeleid

In tabel 8 staan de in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid aan de steden toegekende rijksmiddelen. De (*ad-hoc* middelen) Werkgelegenheidsimpuls en de Aardgasbaten werden via het Ministerie van Binnenlandse Zaken verdeeld. Deze middelen werden verdeeld na speciale Kabinetsbesluiten hierover. De Werkgelegenheidsimpuls en de Aardgasbaten zijn slechts één jaar toebedeeld aan de stedelijke knooppunten. Bij

de verdeling van deze gelden was er een duidelijke rangschikking naar de grootte van de steden zichtbaar. De grootste steden kregen de meeste middelen toegewezen.

Het Ministerie van Economische Zaken besloot om voor de periode 1992 tot en met 1995 de middelen in het kader van het bedrijfsomgevingsbeleid (BOB) toe te kennen aan de stedelijke knooppunten. Het ging om een totaalbedrag van 206 miljoen gulden over vier jaar (zie tabel 8). Het BOB is gericht op het stimuleren van investeringen met name waar het de aanleg en ontsluiting van bedrijfsterreinen betreft. De knooppunten ontvingen de BOB-middelen rechtstreeks van het Ministerie. Na 1995 werd BOB vervangen door de «Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit» (StiREA) dat op zijn beurt na vier jaar werd opgevolgd door de «Tender Investeringsprogramma's Provincie» (TIPP). Bij de verdeling van deze Rijksmiddelen kreeg vanaf 1996 de provincie een regierol toebedeeld bij het mobiliseren van projecten. De stedelijke knooppunten kregen vanaf dat moment niet meer de speciale voorrang bij de toekenning van de middelen die ze gedurende vier jaar wel hadden. Bij de BOB-gelden zijn minder grote verschillen zichtbaar tussen de grote en kleine steden. Dit lijkt vreemd omdat dit beleid juist de internationale bedrijvigheid moest bevorderen. Een groter verschil bij de toedeling van middelen tussen knooppunten met een internationale status en de anderen zou in dit verband logischer geweest zijn.

De relevante regio's van de stedelijke knooppunten

Het stedelijk-knooppuntenbeleid heeft niet slechts impact gehad op de centrumgebieden, doch ook op de randgebieden (waaronder buurgemeenten). Dit kwam tot uiting in zowel de door de knooppunten opgestelde profielen als in de verdeling van de aan de knooppunten toegewezen middelen. Van de verdeling van de Werkgelegenheidsimpuls en de Aardgasbaten hebben ook randgemeenten geprofiteerd. Voor Rotterdam ging bijvoorbeeld van het totaal bedrag (69,2 mln gulden), wat dit knooppunt in het kader van de Werkgelegenheidsimpuls ontving, 23 mln naar de Rotterdamse haven, 9,1 mln naar Schiedam, 2,6 mln naar Vlaardingen en 10,0 mln naar Capelle aan den IJssel. Bij het knooppunt Eindhoven ging in dit kader 12 mln (van het totaal bedrag van 36,97 mln) naar Helmond. Vergelijkbare toedelingen aan randgemeenten gebeurde ook bij de verdeling van de Aardgasbaten.[1]

Stimulans voor samenwerking en uitwisseling

Tussen de verschillende knooppunten onderling onstond meer overleg en coördinatie in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Dit leverde ondermeer een betere onderlinge kennisuitwisseling op op het gebied van projectontwikkeling en lokaal organiserend vermogen. Daarnaast leidde de selectie van dubbelknooppunten tot meer samenwerking tussen de betrokken steden. Het stedelijk-knooppuntenbeleid heeft bijgedragen tot vernieuwde belangstelling voor regiobesturen. In de VINEX is bestuurlijke samenwerking op regionale schaal opgenomen als beleidselement bij de stedelijke knooppunten: *«Het Rijk ondersteunt het zoeken naar vormen van bestuurlijke samenwerking tussen dubbelknooppunten en tussen knooppunten en de omliggende gemeenten, ter versterking van de regionale functie»* [Ministerie van VROM, 1993, p. 35]. Dit aspect was nog niet opgenomen in de VINO en ondersteunde het streven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om in de zeven zogenoemde kaderwetgebieden[2] tot een regionalisering van het openbaar bestuur te

[1] Bron: Correspondentie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan de stedelijke knooppunten over de toedeling van de Investeringsimpuls Aardgasbaten 1992 (17 november 1992) en de Werkgelegenheidsimpuls 1994 (2 maart 1994).

[2] De vier grote Randstad-steden, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Enschede/Hengelo.

komen. Deze kaderwetgebieden waren niet dezelfde gebieden als de zeven stedelijke knooppunten uit de ideevormingsfase. In de nota Bestuur op Niveau (BoN) van Ministerie van Binnenlandse Zaken werd Enschede/ Hengelo als één van de zeven kaderwetgebieden gekozen. Groningen daarentegen, wel stedelijk knooppunt van het eerste uur, werd geen kaderwetgebied.

Medewerking van andere departementen/diensten

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de VINEX zijn ongeveer tegelijk tot stand gekomen. Zij kennen dan ook een aantal gezamenlijke doelen en elementen, zoals de compacte-stad gedachte en het locatiebeleid. In het SVV2 wordt aan het concept stedelijk knooppunten geen betekenis toegekend. In het SVV2 wordt van veertig stedelijke gebieden (centra) uitgegaan die onderling via hoofdweg- en railinfrastructuur verbonden moeten worden, zonder dat bepaalde centra hiervan prioriteit krijgen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat koos voor de vervoerregio als instrument om op stadsgewestelijk niveau tot een betere bestuurlijke afstemming te komen. Dit instrument bleek echter niet van de grond te komen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft convenanten afgesloten met de zeven kaderwetgebieden die volgens de BoN-nota's een regionaal bestuur moesten krijgen. Verder speelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een (belangrijke) rol bij de totstandkoming van sleutelprojecten, waarbij vaak belangrijke infrastructurele aanpassingen nodig zijn (hiervoor werden ook convenanten afgesloten).

Met de verzelfstandiging van de NS heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geen zeggenschap meer over de dienstregelingen van het railvervoer. De NS heeft een zelfstandige rol in het bepalen van de status van stations. De status stedelijk knooppunt lijkt daar geen invloed op gehad te hebben. Bij de keuzes die destijds voor Rail 21 gemaakt werden was er één stedelijk knooppunt dat geen IC-status had (Tilburg) en verschillende IC-steden die geen stedelijk knooppunt waren (Sittard, Apeldoorn, Lelystad, Heerenveen en Assen).

Rijksgebouwendienst (VROM, RGD)
De RGD speelt soms een belangrijke katalyserende rol bij de ontwikkeling van nieuwe stedelijke gebieden. Door als eerste publieke functies in een nieuw gebied te vestigen kan vertrouwen gewekt worden bij andere actoren om daar ook te investeren of zich daar te vestigen. De RGD vestigde bijvoorbeeld een Paleis van Justitie in het Paleiskwartier bij het station van 's-Hertogenbosch en een rechtbank op de Kop van Zuid in Rotterdam. Beiden fungeerden als «aanjagers» voor het omliggende gebied. De locatie van bepaalde overheidsfuncties (zoals het rechtswezen) liggen overigens wettelijk vast en hebben dus niets uitstaande met het stedelijk-knooppuntenbeleid. Ook in niet-stedelijke knooppunten, zoals 's-Hertogenbosch, speelde de RGD een belangrijke stimulerende rol bij nieuwe stedelijke projecten. Het aantal projecten van de RGD nam in het laatste decennium sterk toe door zowel een herstructurering van de belastingdienst als een grootschalige reorganisatie van de rechterlijke macht. Voor deze laatst genoemde operatie was door het Rijk tot f 120 mln per jaar vanaf 1994 beschikbaar gesteld [B&A, 1993, p.67].

Bodemsanering (VROM, provincies)
Ten aanzien van bodemsanering zou volgens de VINEX waar mogelijk prioriteit gegeven moeten worden aan de stedelijke knooppunten. Volgens B&A [1993, p. 9] is het knooppuntcriterium echter zowel in de beleidsuitgangspunten als in de -implementatie duidelijk secundair ten opzichte van milieu-hygiënische criteria. *«Milieu-criteria gaan voor; situaties van gelijke milieu-urgentie, mogelijk leidend tot prioriteit voor een knooppunt, hebben zich in de praktijk niet voorgedaan».* Na deze evaluatie hebben zich inzake de bodemsanering geen beleidswijzingen ten gunste van de stedelijke knooppunten voorgedaan.

Grootschalige detailhandelvestigingen (GDV)
Sinds 1993 geldt dat GDV onder bepaalde voorwaarden alleen zijn toegestaan in stedelijke knooppunten. Hierdoor kon de vestiging van een fabriekswinkel in Lelystad in 1999 geen doorgang vinden. In maart 200 gaf het Ministerie van VROM alsnog groen licht (bij wijze van uitzondering vanwege de achterstandspositie van Lelystad). Dit stukje restrictief beleid betekent voor stedelijke knooppunten wel een concreet comparatief voordeel ten opzichte van andere steden. Knooppunten als Rotterdam (Alexandrium), 's-Gravenhage (Haaglanden Megastores) en Amsterdam (Zuidoost/Arena-omgeving) hebben van deze positie gebruik gemaakt.

Provincies
Provinciale steun bij de uitvoering van het stedelijk-knooppuntenbeleid werd door het Rijk onmisbaar geacht. De provinciale medewerking bij de uitwerking van het stedelijk-knooppuntenbeleid is echter tegengevallen. Volgens BCI [1995] heeft het stedelijk-knooppuntenbeleid in de meeste provincies niet geleid tot wijzigingen in het provinciaal beleid. Zo maakt de provincie Noord-Brabant geen onderscheid in de behandeling van de «B5», de vijf grote Brabantse steden waaronder drie stedelijk knooppunten. Ook hebben de meeste provincies geen extra financiële middelen voor de stedelijke knooppunten gereserveerd. Gelderland en Overijssel worden in het BCI-rapport als uitzonderingen genoemd. Gezien het feit dat de stedelijke knooppunten zonder tussenkomst van de provincie rechtstreeks met het Rijk konden onderhandelen, was het niet onlogisch dat de provincies het stedelijk-knooppuntenbeleid niet volledig omarmd hebben.

Conclusies aangaande de medewerking van andere publieke actoren

Naast de eenmalige bijdragen van de Aardgasbaten en de Werkgelegenheidsimpuls zijn de BOB-gelden de enige substantiële bijdragen geweest ter ondersteuning van projecten in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Daarnaast blijkt uit niets dat andere publieke actoren hun beleid aangepast hebben aan de keuzes gemaakt bij het stedelijk-knooppuntenbeleid. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het belangrijkste (andere) departement betreffende stedelijke projecten, heeft het beleid gericht op veertig Nederlandse centra. Gezien de mogelijke bedreigende werking is het verklaarbaar dat de provincies niet actief meegewerkt hebben.

Sleutelprojectenbeleid

In 1995 waren vier projecten als *definitieve* sleutelprojecten aangewezen: 's-Gravenhage Nieuw Centrum, Amersfoort Centraal Stadsgebied, Nijmegen Brabantse Poort en de Westcorridor in Eindhoven. De status van een definitief sleutelproject betekent dat er een convenant afgesloten was tussen het Rijk en de betreffende gemeente(n). Er waren toen drie

potentiële sleutelprojecten (dus nog zonder convenanten): IPNR-Rotterdam, de IJ-oevers in Amsterdam (beiden niet doorgegaan) en het UCP-Utrecht. Dit laatste project werd doorgeschoven naar de volgende periode waarin sleutelprojecten werden aangewezen. In een regeringsverklaring van 1998 werden als 2e generatie sleutelprojecten de grote stations van de vier grote steden in de Randstad genoemd, die aan het HST-netwerk aangesloten zouden worden. Onder invloed van de Tweede Kamer zijn hier vervolgens de stationsomgevingen van Breda en Arnhem aan toegevoegd.

Er is geen directe relatie tussen het sleutelprojectenbeleid en het stedelijk-knooppuntenbeleid. Er is een sleutelproject in een niet-stedelijk knooppunt (Amersfoort) en er waren stedelijk knooppunten zonder sleutelproject (Enschede/Hengelo, Maastricht/Heerlen, Zwolle, Tilburg en Leeuwarden). Eén knooppunt (Arnhem-Nijmegen) heeft twee sleutelprojecten gehad, maar dit is dan ook een dubbelknooppunt. Groningen heeft een «sleutelproject avant-la-lettre»: het Stationsgebied Noordwest dat in de VINO als «voorbeeldproject» voor publiek-private samenwerking was benoemd. Daarmee kan gezegd worden dat van de negen stedelijk knooppunten van het eerste uur (zie figuur 2) alleen Enschede/Hengelo geen sleutelproject heeft, terwijl Breda (regionaal stedelijk knooppunt) en Amersfoort (niet-stedelijk knooppunt) er wel een hebben.

Sleutelprojecten worden door marktpartijen als een soort keurmerk gezien, omdat het Rijk zo'n project kennelijk belangrijk vindt en er belang bij heeft dat het goed wordt uitgevoerd. Dit geeft vertrouwen in de uitvoering en ook enige investeringszekerheid.

Vooral de grote steden achten voortzetting van het sleutelprojectenbeleid van groot belang. Zij zien het als een succesvol concept. Als twee belangrijke randvoorwaarden voor succes worden beschouwd de toekenning/beschikbaarheid van voldoende financiële middelen en de aanwezigheid van een goede integrale visie op het project op zowel lokaal als op rijksniveau. Sommigen vinden dat het concept sleutelproject aan inflatie onderhevig is doordat er teveel projecten zijn. Er zou te weinig sprake zijn van selectiviteit.

Het grote-stedenbeleid

De visie en de uitwerking van het grote-stedenbeleid in doelstellingen voor concrete thema's zijn vastgelegd in het «Convenant grote-stedenbeleid». Hierin is een drietal kernthema's geformuleerd [Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995]:

- *Werkgelegenheid en onderwijs*: vooral de aanpak van hardnekkige werkloosheid in achtergebleven stadsdelen en het verbeteren van de afstemming tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt krijgen prioriteit;
- *Veiligheid*: het grote-stedenbeleid moet leiden tot een afname van de geregistreerde criminaliteit maar ook tot een verbetering van de veiligheid in de perceptie van inwoners en bezoekers;
- *Leefbaarheid en zorg*: de kwaliteit van de leefomgeving in achtergebleven gebieden moet worden verbeterd.

Het grote-stedenbeleid heeft als uitgangspunt dat de problemen van de grote steden alleen het hoofd geboden kunnen worden door een integrale aanpak. De problematiek van de grote stad schikt zich niet naar het bestek van één beleidsterrein. Het gaat om een complex van problemen en potenties en de samenhang hiertussen is groot. Het rijksbeleid ten behoeve van de grote steden is te zeer versnipperd geweest. De grote

steden dringen al geruime tijd aan op betere coördinatie binnen het rijksbeleid. Het grote-stedenbeleid moet de verkokering op rijksniveau doorbreken teneinde de afstemming en integratie van het beleid te vergroten. De praktijk leert dat zo'n elf departementen – in min of meerdere mate – direct of indirect beleid voeren dat relevant is voor de grote steden. Het beleid staat of valt met de politieke en ambtelijke bereidheid tot deze samenwerking. De benoeming in augustus 1994 van een Staatssecretaris en in 1998 van een speciale Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (een novum voor Europa) maakte duidelijk dat het Kabinet ernst wil maken met het aanpakken van de grootstedelijke problematiek.

De grote steden in het grote-stedenbeleid steden: G-4, G-15 en G-6 en G-nieuw

In eerste instantie is het grote-stedenbeleid bedoeld geweest voor Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht maar het grote-stedenbeleid is niet beperkt gebleven tot deze G4. In het kielzog van de G4, organiseerde een aantal middelgrote steden zich. Deze steden brachten het argument naar voren dat ook zij – weliswaar op een ander schaalniveau – met de opeenstapeling van een aantal problemen kampen waarvoor het grote-stedenbeleid soelaas moet bieden. Zij vonden gehoor bij het Rijk en uiteindelijk zijn vijftien middelgrote steden[1] – de zogenoemde G15 – ook opgenomen in het grote-stedenbeleid. Ook zij sloten een convenant met het Rijk. In dit convenant maken de G15 en het Rijk vergelijkbare afspraken als in het convenant met de G4. Desalniettemin is de status van de G15 niet gelijk aan die van de G4. De G4 bekleden een bijzondere positie. Ze krijgen verhoudingsgewijs meer geld en moeten aan minder stringente voorwaarden voldoen.

Door het vooruitzicht van extra financiële ondersteuning en de opname van vijftien middelgrote steden in het grote-stedenbeleid, wilden nog meer gemeenten meedelen. Kennelijk is «equity» nog altijd minstens zo belangrijk als «efficiency» in Nederland, want uiteindelijk werd besloten nog eens zes (G6) gemeenten[2] in het beleid op te nemen. Deze uitbreiding van het aantal steden is enerzijds een erkenning van de problemen van de middelgrote steden, maar bemoeilijkt de uitvoering van het beleid en maakt met name de coördinerende rol van de Minister voor Grote Stedenen Integratiebeleid lastiger. Voor de periode 1998–2002 werden nog vijf andere steden toegevoegd die gebruik kunnen maken van de instrumenten van het grote-stedenbeleid. Zij worden de G-nieuw of aanleungemeenten genoemd[3].

Voor het stedelijk-knooppuntenbeleid werden in principe de economische sterkste stedelijke gebieden gekozen, terwijl voor de grote-stedenbeleid juist de steden met de grootste sociaal-economische problemen in aanmerking kwamen. Alle zestien steden van het stedelijk-knooppuntenbeleid maken ook deel uit van de G-25, hetgeen impliceert dat de economisch sterkste steden ook de meeste sociaal-economische problemen kennen.

Middelen en programma van het grote-stedenbeleid

Sinds 1994 zijn er nauwelijks meer rijksmiddelen in het kader van het stedelijk-knoopuntenbeleid verdeeld, maar juist wel voor het grote-stedenbeleid. In de eerste periode vanaf 1994 was er zo'n 3,7 miljard gulden met het grote-stedenbeleid gemoeid[4]. Voor de huidige conve-

[1] Eindhoven, Nijmegen, Arnhem, Hengelo, Enschede, Groningen, 's-Hertogenbosch, Almelo, Maastricht, Deventer, Leeuwarden, Tilburg, Breda, Zwolle en Helmond.
[2] Haarlem, Dordrecht, Heerlen, Leiden, Schiedam en Venlo.
[3] Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad. Bron: *http://www.minbzk.nl* (Grote-stedenbeleid: inleiding)
[4] Bron: Berg, L. van den, E. Braun en J. van der Meer, 1998.

nantsperiode heeft het Rijk 16,5 miljard gulden beschikbaar gesteld, ca. f 8 miljard voor de pijler werk en economie, ca. f 4 miljard voor de pijler fysiek en ca. f 5 miljard voor de pijler sociaal[1]. In tabel 9 is de indicatieve verdeling over de G25 aangegeven. De totale budgettaire omvang van de meerjarige ontwikkelingsprogramma's bedraagt in een ruwe berekening zo'n 100 miljard gulden. Steden, derden, EU en provincies brengen de overige middelen in. Duidelijk is dat in het kader van het grote-stedenbeleid substantieel meer middelen door het Rijk verdeeld worden dan via het stedelijk-knooppuntenbeleid. Ook zijn er veel grotere verschillen tussen de hoeveelheid middelen die de G4 krijgen in vergelijking met de andere betrokken steden dan bij het stedelijk-knooppuntenbeleid.

Tabel 9. Indicatieve verdeling rijksmiddelen voor het grote-stedenbeleid voor periode 1998–2002

Stad	Middelen	Stad	Middelen	Stad	Middelen
Amsterdam	3,946 mlrd	Eindhoven	416 mln	Leeuwarden	273 mln
's-Gravenhage	2,097 mlrd	Enschede	385 mln	Leiden	281 mln
Rotterdam	3,016 mlrd	Groningen	685 mln	Maastricht	282 mln
Utrecht	892 mln	Haarlem	326 mln	Nijmegen	488 mln
Almelo	206 mln	Heerlen	258 mln	Schiedam	168 mln
Arnhem	521 mln	Helmond	165 mln	Tilburg	425 mln
Breda	362 mln	Hengelo	150 mln	Venlo	138 mln
Deventer	229 mln	's-Hertogenbosch	312 mln	Zwolle	231 mln
Dordrecht	311 mln				

Bron: http://www.minbzk.nl

Het Rijk sluit met elke stad een afzonderlijk convenant af in het kader van het grote-stedenbeleid teneinde instrumenten te kunnen inzetten gericht op de specifieke problemen en kansen van de betrokken steden. In eerste instantie was het grote-stedenbeleid vooral gericht op de aanpak van de sociale problematiek binnen wijken. In de huidige periode is voor een meer integrale en regionale benadering gekozen. Naast de drie thema's van de eerste periode wordt thans meer aandacht besteed aan de economische vitaliteit van de stedelijke *regio's* (zie kader 4). Voor een deel komen hierin elementen voor die ook in het stedelijk-knooppuntenbeleid zitten, in het bijzonder de versterking van de economische concurrentiepositie van de stad en economische structuurversterking, maar ook het verbeteren van de (fysieke) leefomgeving/leefbaarheid en het vergroten van de bereikbaarheid van economische activiteiten en bodemsanering. Daarmee lijkt het grote-stedenbeleid voor een deel het stedelijk-knooppuntenbeleid als het ware te integreren en daarbij ook een concreter instrumentarium tezamen met een substantiële hoeveelheid rijksmiddelen toe te voegen.

[1] Bron: brief GSB99/U101427, d.d. 29 december 1999.

Kader 4. Criteria van het grote-stedenbeleid

1. De negen meetbare doelstellingen van het grote-stedenbeleid zijn:
   - Terugdringen werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen
   - Versterking economische concurrentiepositie van de stad
   - Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt
   - Versterken positie stedelijke woonmilieus op de regionale markt
   - Verbeteren (fysieke) leefomgeving/leefbaarheid
   - Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten
   - Versterken sociale infrastructuur
   - Verbeteren veiligheid
   - Duurzaam herstel kwetsbare wijken.

2. De inhoudelijke Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing-prestatievelden waar de programma's in ieder geval aan moeten voldoen zijn:
   - economische structuurversterking
   - differentiatie woonmilieus
   - groen in en om de stad
   - duurzaam bouwen
   - bodemsanering

Bron: Bijlage bij brief GSB99/U101 427, d.d. 29 december 1999

6. Synthese

Conclusies samengevat

De conclusie uit het voorgaande luidt, dat de stedelijk-knooppunt*status* door de aangewezen (middel-) grote steden positief gewaardeerd wordt, maar dat bij de uitwerking van het stedelijk-knooppunten*beleid* kanttekeningen geplaatst kunnen worden. De doelstelling van het beleid, het verbeteren van het vestigingsmilieu voor met name de zakelijke dienstensector in een aantal economisch sterke stedelijke regio's, lijkt te zijn gerealiseerd. Echter, deze verbetering blijkt niet voorbehouden aan de stedelijke knooppunten alleen. Diverse steden zonder de knooppuntstatus hebben het in economisch opzicht niet slechter gedaan. Er bestaan geen overtuigende aanwijzingen dat het vestigingsmilieu in de stedelijke knooppunten meer is verbeterd dan in steden zonder deze status. Blijkbaar zijn er autonome en/of exogene krachten werkzaam, die, al of niet in combinatie met specifieke regionale groeipotenties en mogelijk andere overheidsinterventies (nationaal en/of lokaal), de stedelijke ontwikkeling bepalen.

De filosofie achter het beleid was om een positief (investerings-)effect op marktpartijen te bereiken. De indruk uit het onderzoek is dat de maatregelen die *expliciet* op basis van het stedelijk-knooppuntenbeleid zijn genomen geen substantiële invloed op het ruimtelijk investerings- en/of vestigingsgedrag van marktpartijen hebben gehad. Samenvattend is het rendement (verbetering van het stedelijk vestigingsmilieu) positief, doch de beleidsoutput (effecten van de beleidsmaatregelen) beperkt.

Versterking organiserend vermogen

Het stedelijk-knooppuntenbeleid heeft zonder twijfel een positieve uitwerking op bepaalde steden gehad. De aandacht van het Rijk voor de stedelijke ontwikkeling werd in de VINO/VINEX geconcretiseerd in een concept dat omgeven was met voor de nationale ruimtelijke ordening

opmerkelijke nieuwe elementen, zoals (inter)nationale concurrentieposities, selectiviteit, benutten van economische potenties via strategische projecten, etc. Voor de «grote vier» was dit niet nieuw, maar voor de middelgrote steden betekende de aanwijzing een belangrijke stimulans om het eigen organiserende vermogen te versterken. Dit uitte zich onder andere in het opstellen van sterkte/zwakte-analyses (teneinde het eigen stedelijk profiel in kaart te brengen), het opstellen van een toekomstvisie, het meer strategisch en integraal gaan denken en opereren (wat intern vaak ontschottend werkte), meer samenwerking in de stedelijke regio, het ontstaan van een wij-gevoel en het ook gaan denken in kansen in plaats van uitsluitend in problemen.

In de meeste steden was sprake van een omslag naar pro-actief beleid, soms zelfs te actief, want het resulteerde in een stroom (kantoor-) projecten, een stroom die in de loop van het traject kon worden gekanaliseerd. Het psychologisch effect werd nog versterkt door de directe link die ontstond tussen de knooppuntsteden en de betrokken ministeries. Ook dit droeg bij aan de waardering van de middelgrote steden van de nieuw verworven status. Daarbij komt dat niet geselecteerde steden werden geprikkeld om te laten zien dat ze in niets voor de stedelijke knooppunten wilden onderdoen en eveneens in staat waren tot verbetering van hun eigen vestigingsmilieu.

Versterking vestigingsmilieu

De versterking van het vestigingsmilieu in de meeste grote en middelgrote steden lijkt tot stand te zijn gekomen dankzij onder andere:

- een langdurige, gunstige ontwikkeling van de nationale economie, die met name positief uitwerkt op de zakelijke dienstensector en daar tot een aanzienlijke investeringsactiviteit (en banengroei) in vooral stedelijke regio's aanleiding heeft gegeven;
- de belangstelling om, naast investeringen in goed ontsloten strategisch gesitueerde stadsrand- en/of voorstadlocaties, *ook* in projecten in binnensteden te investeren, waarbij uiteenlopende motieven een rol spelen, zoals prestigeoverwegingen, de nabijheid van bepaalde bedrijven, instellingen of voorzieningen (face-to-face-contacten), de concentratie van bezoekers, waardering voor de werkomgeving, de participatie door het Rijk (onder andere via deelname in sleutelof bijzondere projecten) en vooral de nabijheid van hoogwaardig openbaar vervoer;
- de toenemende maatschappelijke waardering voor die elementen van het leefmilieu die zich met name in binnensteden bevinden (levendigheid, functionele mix, concentratie bezoekers, etc.) wat deze gebieden ook extra aantrekkelijk maakt voor kantoorgebonden functies;
- de vrijwel overal groeiende ambitie onder lokale besturen om de eigen stad «concurrerend» te houden, met name door het ontwikkelen en het vaak via publiek-private samenwerking uitvoeren van strategische projecten (al of niet met de status «sleutelproject»), die bijdragen aan het vergroten van de stedelijke aantrekkelijkheid.

Kanttekeningen bij de beleidsimplementatie

Thans wordt ingegaan op de belangrijkste constateringen inzake de implementatie van het stedelijk-knooppuntenbeleid. Daarbij wordt achtereenvolgens gekeken naar:

1. de selectieprocedure;

2. de resultaten van de beleidsmaatregelen (de *beleidsoutput*);
3. de rol van de actoren waarvan de medewerking noodzakelijk werd geacht om de beleidsmaatregelen succesvol te kunnen implementeren.

Ad 1. De selectieprocedure
De selectieprocedure waaruit dertien knooppunten resulteerden wordt als weinig overtuigend beschouwd. Zo rekende Tilburg, verontrust na de aanwijzing van Breda (na Eindhoven, waar iedereen in Noord-Brabant vrede mee had) het Rijk voor dat men beter aan de selectiecriteria voldeed dan sommige van de wel geselecteerde steden. Na een intensieve lobby werd Tilburg alsnog toegevoegd. Sommige dubbelknooppunten lijken te zijn gevormd om aan de criteria te kunnen voldoen. Door de uitbreiding van zeven naar dertien knooppunten werd de aanvankelijk beoogde selectiviteit niet bereikt. Slechts enkele van de grotere stedelijke regio's werden niet geselecteerd; onder hen is de selectiviteit in feite groter!
Samenvattend zijn tekortkomingen van de selectieprocedure:
- Geen objectieve, controleerbare criteria gehanteerd.
- Criteria niet gewogen voor hun relatieve belang.
- Bij meetbare criteria niet altijd drempelwaarden aangegeven.
- Geen duidelijke ratio voor de keuzes van bepaalde dubbelknooppunten.
- Het later toegevoegde criterium «spreiding» is strijdig met de doelstelling van «concentratie».
- De parlementaire behandeling leidde tot verwatering i.p.v. verscherping van het concept.

Ad 2. Output maatregelen
Ondanks de waarschuwing in de VINO voor te hoog gespannen verwachtingen aangaande de omvang van extra middelen in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid, hoopten de knooppunten, in het bijzonder de middelgrote steden, dat er additionele rijksmiddelen zouden vrijkomen. Dit liep uit op een teleurstelling. Het beleid werd slechts richtinggevend voor de toekenning van enkele *ad hoc* geldbronnen: het *Bedrijfsomgevingsbeleid* (206 miljoen over een periode van vier jaar), een éénmalige bijdrage uit de *Aardgasbaten* (169 miljoen in 1992), een éénmalige uitkering via de *Werkgelegenheidsimpuls* (500 miljoen in 1994) en een hoeveelheid middelen voor onderzoek). Daarmee hielden de financiële bronnen op. Amsterdam kreeg het meest (113 miljoen in totaal) en Zwolle het minst (36 miljoen). Bij de BOB-gelden zijn de verschillen in toewijzingen tussen grote en kleine steden gering, hetgeen niet lijkt te stroken met het doel «bevorderen van de internationale bedrijvigheid». Bij de twee éénmalige bronnen kregen de grootste steden de meeste middelen toegewezen. De onderverdeling van knooppunten in drie categorieën heeft bij de verdeling van middelen nauwelijks een rol gespeeld.

Wat betreft maatregelen zoals bundeling van voorzieningen, prioriteit bij investeringen in telecommunicatie-infrastructuur, prioriteit inzake bodemsanering en de verbetering van de bereikbaarheid is, op een enkele uitzondering na, niet geconstateerd dat het stedelijk-knooppuntenbeleid voor een verandering in het vigerende beleid van de voor het beleid verantwoordelijke instanties heeft gezorgd. Overigens genoten de meeste knooppunten (op grond van hun omvang of strategische positie als regionaal centrum) al een voorrangspositie. Hetzelfde geldt voor de grotere niet-knooppunten. De positie van de laatsten lijkt niet verslechterd

vanwege maatregelen in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid, hetgeen overigens uitgangspunt van het beleid was.

De bestuurlijke samenwerking (in zeven van de dertien knooppunten) heeft niet tot de gewenste resultaten (regiobesturen) geleid, hoewel de stadsregio's thans als zinvolle wijze van regionale samenwerking worden beschouwd. Van relatief meer samenwerking binnen knooppuntregio's (behalve in sommige dubbelknooppunten) is weinig te merken.

In het pakket maatregelen ontbreekt een duidelijke samenhang en bij de uitvoering ontbreken een lange termijnstrategie (ad-hoc middelen) en een duidelijke regievoering (de tegenvaller voor de gemeenten dat ze «alles zelf moesten doen» [de Zoete, 1997a]).

Ad 3. Medewerking derden ten behoeve van de beleidsimplementatie
Met uitzondering van het Ministerie van Economische Zaken (via het BOB) is niet geconstateerd dat de betrokken instanties hun eigen beleid expliciet hebben aangepast aan het stedelijk-knooppuntenbeleid. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat ongeveer tegelijk tot stand kwam met de VINEX, wordt aan knooppunten geen bijzondere betekenis toegekend. Het Ministerie baseert haar beleid op veertig stedelijke centra die onderling verbonden moeten worden, zonder dat bepaalde centra een voorkeurspositie hebben gekregen die afwijkt van de prioriteitsvolgorde op basis van de eigen criteria. De (inmiddels zelfstandige) NS heeft bij het bepalen van de status van stations niet gekeken naar de stedelijk knooppuntstatus. Bij de keuzen die destijds voor Rail 21 gemaakt werden was er één stedelijk knooppunt zonder IC-status en vijf niet-knooppunten die wel IC-steden werden. De Rijksgebouwendienst (VROM) speelt via haar locatiebeleid een belangrijke katalyserende rol bij de ontwikkeling van (binnen-)stedelijke projecten. De RGD is echter zowel actief in knooppunten als in niet-knooppunten, hetrgeen samenhangt met wettelijk vastgelegde vestigingsplaatsen (zoals voor de rechterlijke macht). Wat betreft de bodemsanering (en andere milieumaatregelen) geldt evenzeer dat de status stedelijk knooppunt geen geoormerkte beleidsaanpassingen binnen de milieudienst van het Ministerie van VROM teweeg heeft gebracht. De inmiddels geprivatiseerde KPN heeft de aanleg van communicatieinfrastructuur niet aangepast aan het stedelijk-knooppuntenbeleid. Ook zij volgde het eigen beleid.

De provinciale medewerking viel tegen. De grote meerderheid paste het eigen beleid niet aan en reserveerde geen extra middelen voor de knooppunten. Gezien het feit dat de stedelijke knooppunten zonder tussenkomst van de provincie rechtstreeks met het Rijk kunnen onderhandelen, is het niet onlogisch dat de provincies het stedelijk-knooppuntenbeleid niet volledig omarmd hebben.

De gemeenten tenslotte hebben zich (op de grote na, die al actief waren in de beoogde richting van het beleid) extra ingespannen om aan de nieuwe status inhoud te geven. Bij de vier grote steden bestond enige vrees dat de spoeling voor hen dunner zou worden omdat naast hun «natuurlijke voorrangspositie» er nog eens een groep steden mee gingen «profiteren».

Investeringsgedrag marktpartijen

De indruk uit het onderzoek is dat de maatregelen die *expliciet* op basis van het stedelijk-knooppuntenbeleid zijn genomen geen substantiële

invloed op het ruimtelijk investerings- en/of vestigingsgedrag van marktpartijen hebben gehad. De vraag of het vestigingsmilieu in de stedelijke knooppunten *als gevolg van* deze maatregelen zodanig is verbeterd, dat de relevante marktpartijen hun ruimtelijk investeringsgedrag en/of locatiegedrag hebben aangepast moet dan ook ontkennend worden beantwoord.

De indruk is dat de economische ontwikkeling in de knooppunten niet sterker is geweest dan die in niet-knooppunten. Dit wil overigens niet zeggen dat het stedelijk-knooppuntenbeleid geen invloed op het investeringsgedrag heeft gehad. Zeker in de middelgrote steden betekende de versterking van het organiserend vermogen en de pro-actieve opstelling van de lokale overheid een zaak, die door marktpartijen wordt geapprecieerd. De vraag blijft of de beoogde beleidsmaatregelen de juiste waren. De praktijk laat zien (en dit wordt ondersteund door enkele interviews) dat marktpartijen vooral kijken naar zaken als:

- ruimtelijk-economische potenties zoals strategische ligging ten opzichte van afzetmarkten en toeleveranciers, goede bereikbaarheid, veelzijdige kennisintensieve economische structuur met groeiperspectieven, kwaliteit voorzieningen (zoals kenniscentra, telecommunicatie), gunstige arbeidsmarkt met ruim aanbod hoogopgeleiden;
- de kwaliteit van de plannen (mix van functies met voldoende commerciële- en ondersteunende elementen);
- abstracte zaken als imago, levendigheid, ambiance, gezelligheid, sfeer, samen te vatten onder de noemer «stedelijke aantrekkelijkheid»;
- de kwaliteit van de openbare ruimte, die meer dan voorheen als mededrager van projecten wordt beschouwd, en in het verlengde daarvan, de kwaliteit van de directe omgeving;
- de ernst van de stedelijke problematiek, zoals criminaliteit, congestie, verloedering, sociale problematiek, negatief imago, etc. en de aanpak hiervan door overheden;
- participatie door het Rijk (via investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur) wat vertrouwen wekt;
- lokaal organiserend vermogen (leiderschap, samenwerkingsbereidheid, ondernemerszin, beleidsconsistentie, etc.).

De maatregelen in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid ondersteunen deze richting, hoewel de investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur (met name in het kader van de sleutel- of andere strategische projecten) of in bijzondere projecten (zoals activiteiten van de RGD) als «aanjagers» hoger worden gewaardeerd dan datgene wat onder de noemer stedelijk-knooppuntenbeleid aan stimuleringsmaatregelen is uitgevoerd. Volgens marktpartijen en sommige steden vormen de stringente parkeernormen in het kader van het ABC-locatiebeleid een bedreiging van de economische functie van binnensteden. Dit lijkt niet consistent met het ruimtelijk beleid dat via het stedelijk-knooppuntenbeleid juist beoogt de stedelijke centra in economisch opzicht aantrekkelijker te maken.

Marktpartijen investeren daar waar volgens hun inzicht potenties bestaan. Sommige strategisch gesitueerde niet-knooppunten (zoals Amersfoort en 's-Hertogenbosch) blijken daarbij zeer goed te scoren en ook tussen de knooppunten bestaan aanmerkelijke verschillen in economische potentie. Het stedelijk-knooppuntenbeleid heeft daar weinig aan veranderd.

Relatie met het sleutelprojectenbeleid

Hoewel de stedelijk-knooppunten en de sleutelprojecten als afzonderlijke concepten zijn geïntroduceerd ligt de doelstelling van beide in elkaar«s verlengde, namelijk het versterken van het stedelijk vestigingsmilieu. De strategische projecten die in het kader van het stedelijk-knooppuntenbeleid werden opgesteld zijn in sommige gevallen tevens sleutelproject. Er is echter ook een sleutelproject in een gemeente zonder knooppuntstatus, en andersom zijn er knooppunten zonder sleutelproject. Vooral sleutelprojecten worden zowel door steden als marktpartijen als belangrijke interventies beschouwd. De participatie van het Rijk wordt daarbij beschouwd als een soort keurmerk: het Rijk staat er achter, dat wekt vertrouwen. Dit geldt des te meer wanneer het Rijk investeert in elementen die een rol als katalysator voor private investeringen spelen, zoals infrastructuur of bepaalde rijksfuncties (zoals justitie- of belastinggebouwen). Naast rijkssteun spelen natuurlijk andere slaag- en faalfactoren mee, zoals bereikbaarheid, ambitieniveau, milieurestricties, organiserend vermogen, etc. Ondanks het om uiteenlopende redenen niet doorgaan van een tweetal sleutelprojecten (IJ-oevers, IPNR) en het moeizame proces bij het Utrecht City Project hebben de vier tot nog toe wel uitgevoerde projecten zonder twijfel bijgedragen aan het versterken van het stedelijk vestigingsmilieu. Ondanks de tekortkomingen die er ongetwijfeld ook zijn (zoals moeizame onderhandelingen, trage procedures) laat de interesse in de tweede generatie sleutelprojecten, de stationslocaties, zien dat dit concept van grote betekenis is voor het versterken van het stedelijk vestigingsmilieu. Evaluerend ligt de vraag voor de hand waarom beide concepten destijds (en ook later) niet in elkaar zijn geschoven?

Relatie met het grote-stedenbeleid

Evenals het stedelijk-knooppuntenbeleid is het grote-stedenbeleid rijksbeleid dat zich expliciet op grote en middelgrote steden richt. Het stedelijk-knooppuntenbeleid doet dat vanuit een ruimtelijk-economische optiek en richt zich op economische sterke stedelijke regio's. Het grote-stedenbeleid was aanvankelijk gericht op de sociale problematiek en volgde een intern gemeentelijke aanpak. Het blijkt dat de zestien »sterke« knooppuntstedenen ook met sociale problemen kampen, want alle knooppuntsteden zijn ook «grote steden». Inmiddels is de optiek van het grote-stedenbeleid verbreed en is voor een meer integrale en regionale benadering gekozen. Thans gaat ook aandacht worden besteed aan de economische vitaliteit van de stedelijke regio's en de versterking van de economische concurrentieposities, evenals het verbeteren van de (fysieke) leefomgeving/leefbaarheid en het vergroten van de bereikbaarheid van economische activiteiten. Daarmee lijkt het grote-stedenbeleid het stedelijk-knooppuntenbeleid als het ware te integreren.

Naar een nieuwe benadering

Het stedelijk-knooppuntenbeleid was een goede eerste stap om de steden expliciet op de politieke agenda te zetten. Nederland liep daarin, samen met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, voorop in Europa. Inmiddels is ook in andere Europese landen de (groot)stedelijke ontwikkeling hoger op de politieke agenda gekomen. De oorzaken zijn het beter benutten van stedelijk-economische potenties en de noodzaak van het bestrijden van de sociale uitsluiting. Deze beleidsomslag wordt gestimuleerd door de Europese instellingen.

Het is vooral de psychologische impuls van de bijzondere status die de middelgrote knooppunten een stap in de goede richting heeft doen zetten. Een impuls is echter per definitie geen kracht met een langdurige werking. Gezien de veranderde maatschappelijke en economische context en gezien de nieuwe rijksbenadering via het grote-stedenbeleid ligt aanpassing van het huidige stedelijk-knooppuntenbeleid voor de hand. Hierna zullen enkele aanbevelingen worden gepresenteerd.

Enkele aanbevelingen

De netwerkstad
«Stedelijke gebieden in de Randstad en daarbuiten ontwikkelen zich tot complete en vitale netwerksteden met meerdere centra en een verscheidenheid aan milieus» stellen de vier betrokken ministeries in de nota «De Ruimte van Nederland» (Startnota Ruimtelijke Ordening 1999). Het fenomeen «netwerkstad» of meerkernige stedelijke regio is een internationaal verschijnsel. De toenemende (economische, sociale, culturele) interacties, het fysiek naar elkaar toegroeien en de behoefte aan grotere, elkaar aanvullende eenheden die samen meer concurrerentiekracht kunnen genereren, bevordert de ontwikkeling van netwerksteden. Deze ontwikkeling verdient van rijkswege ondersteuning. De samenwerking binnen stedelijke netwerken zou gestimuleerd kunnen worden, bijvoorbeeld via (financiële of andersoortige) incentives, zodat het vestigingsmilieu in de netwerkstad als geheel kan worden verbeterd. Hierbij zouden de partners in het netwerk het onderling eens moeten worden welke projecten het regionale belang (dus niet alleen het lokale belang) het meest dienen. Dit stimuleert het nastreven van specialisaties binnen het netwerk en het maakt een hoger niveau aan voorzieningen per netwerk mogelijk.

De samenwerkingsvorm is een cruciaal aspect. Gezien de weinig succesvolle pogingen tot bestuurlijke reorganisatie in het verleden zou wellicht geopteerd moeten worden voor *strategische allianties* tussen autonoom blijvende gemeenten. Omdat netwerken een flexibel karakter dragen en steden, afhankelijk van het onderwerp, soms in meerdere netwerken participeren (bijvoorbeeld de regio Rotterdam binnen de Deltametropool en de Rijn-Schelde Delta) lijkt het zinvol om eerder aan strategische allianties te denken dan aan nieuwe bestuursstructuren. Daar komt bij dat de maatschappij snel verandert en dat de structuren van vandaag morgen wellicht achterhaald kunnen zijn. Daarom zou gedacht kunnen worden aan een modulair systeem waarbij, afhankelijk van de behoefte, strategische allianties worden gevormd om specifieke problemen op te lossen (bijvoorbeeld op transportgebied), potenties te benutten (bijvoorbeeld bedrijfsruimteplanning) of regionale voorzieningen te exploiteren. Deze strategische allianties zouden, afhankelijk van het onderwerp, gesprekspartner van ministeries (of andere hogere overheden) kunnen zijn.

Maatwerk in plaats van generieke concepten

Integrale *tailor-made* ontwikkelingsstrategieën lijken effectiever dan generiek beleid, zoals het stedelijk-knooppuntenbeleid. De relevante partners (de betrokken lokale en regionale overheden, ministeries en mogelijkerwijs private partijen en Europese instellingen) zouden lange termijn maatwerkconvenanten kunnen sluiten op basis van integrale strategische plannen. Het Rijk toetst de plannen en faciliteert deze na goedkeuring. In deze convenanten zouden het grote-stedenbeleid en het

ruimtelijk-economisch beleid waar mogelijk moeten worden geïntegreerd. Momenteel lijkt er sprake van versnippering door allerlei concepten en benaderingen en door onvoldoende interdepartementale en verticale afstemming. Hierdoor is de kans op inconsistenties niet denkbeeldig.

Selectiviteit inzake topvoorzieningen

Aan de behoefte om naar selectiviteit te streven is via het stedelijk-knooppuntenbeleid nauwelijks voldaan. Indien het ambitieniveau echter zodanig is dat Nederland zich wil meten met bijvoorbeeld Londen, Parijs en Frankfurt dan lijkt het concept van de Deltametropool daartoe een goede mogelijkheid. Veel hangt af van de onderlinge bereikbaarheid van de onderdelen. De oplevering van de HST tussen Amsterdam en Rotterdam (en regionale light-railverbindingen zoals Randstadrail) zal veel verbeteren, maar ook de kwaliteit van de onderlinge verbindingen tussen de overige centrale steden en het buitenland vergen aandacht. Om een internationaal wervend stedelijk vestigingsmilieu te creëren zal meer dan in het verleden een echte keuze gemaakt moeten worden. Dit zou wel een breuk vormen met de Nederlandse beleidsrealiteit waarin het gelijkheidsprincipe vrijwel altijd voorrang krijgt.

Aanbevelingen samengevat

- Integreren rijksbeleid dat expliciet op steden en/of stedelijke regio's is gericht zoals het grote-stedenbeleid en het ruimtelijk-economisch beleid.
- Meer interdepartementale afstemming en samenwerking.
- Samenwerking op basis van maatwerkconvenanten tussen alle relevante partners (overheden en bedrijfsleven) binnen een stedelijke regio of netwerk, het Rijk en eventeel Europese instellingen.
- Binnen deze convenanten formuleren van concrete projecten die bijdragen aan de versterking van het regionale vestigingsmilieu.
- Stimuleren regionale samenwerking via strategische allianties, bijvoorbeeld via aanpassing van het gemeentelijk financieringssysteem.
- Verbeteren van de onderlinge bereikbaarheid is een voorwaarde voor het denken en opereren in stedelijke netwerken.
- Vergroten/handhaven van de aantrekkelijkheid van stadscentra als de brandpunten van de stedelijke regio's en netwerken.
- Marktpartijen leggen meer dan voorheen de nadruk op de kwaliteit van de openbare ruimte als drager voor succesvolle stedelijke projecten. De overheid zou vooral deze kwaliteit (qua bereikbaarheid en leefbaarheid) moeten bevorderen, bijvoorbeeld via het streven naar gebiedsgerichte kwaliteitsniveaus.
- Selectiviteit impliceert echt kiezen en niet de koek wat anders verdelen.
- Het voorzieningenaanbod op regionaal niveau beter afstemmen zodat per saldo een hoger niveau kan worden gerealiseerd dan wanneer iedere gemeente hetzelfde nastreeft.

Referenties

- Batten, 1995, Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century, in; Urban Studies
- Amin and Thrift (eds.), 1994, Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe, Oxford University Press, Oxford
- Berg, van den, Klaassen en van der Meer, 1990, Strategische City-Marketing, Academic Service, Schoonhoven.
- Berg, van den, Braun and van der Meer, 1997, The organising capacity of metropolitan regions, in: Environment & Planning C: Government and Policy.
- Berg, van den, Braun and van der Meer (eds.), 1998, National Urban Policies in the European Union, Ashgate, Aldershot UK
- Berg, van den, Braun, van der Meer en Otgaar, Binnenstadseconomie in de eenentwintigste eeuw, EURICUR, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Berg, van den, van der Meer and Otgaar, 2000, The Attractive City, EURICUR, Erasmus University Rotterdam
- Borja and Castells, 1996, Local & Global. Management of Cities in the Information Age, UNCHS, Earthscan, London 1997
- B&A, 1993, Rijksbeleid ten behoeve van stedelijk knooppunten: evaluatie van rijkssectorbeleid ter ondersteuning van de ontwikkeling van stedelijk knooppunten
- Buck Consultants International (BCI), 1992, Stedelijke Knooppunten in perspectief
- Buck, Consultants International (BCI), 1995, Evaluatie Stedelijke Knooppuntenbeleid: effecten op de marktsector en het provinciaal beleid.
- DTZ Zadelhoff Research, 2000, Cijfers in perspectief: de Nederlandse markt voor commercieel vastgoed in1999, Utrecht, januari 2000.
- Europese Commissie, 1999, EROP Europees Ruimtelijk Ontwikkelings-perspectief, Europ, Luxemburg
- Hall, 1995, Towards a general urban theory, in: Brotchie, Batty, Hall and Newton (eds.), Cities in Competition, Longman Australia, Melbourne
- Klaassen en de Ruwe, 1991, Stedelijke knooppunten, achtergronden en perspectieven, Stedebouw en Volkshuisvesting, 4 augustus, 1991.
- Kolpron Consultants, 1997, Perspectieven voor Stedelijke Knoop-punten, Bestuurlijk Overleg Stedelijke Knooppunten
- Kunzmann, 1996, Euro-megalopolis of Themepark Europe? Scenarios for European Spatial Development, in: International Planning Studies
- Landelijk Overleg Stedelijke Knooppunten, 2000, Gespreksnotitie inzake de positie van de stedelijke knooppunten in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, 27 januari 2000
- Marktplan Adviesgroep, 1993, Vaart in VINEX?
- Ministerie van Economische zaken, Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, 1999, 's-Gravenhage
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing, 's Gravenhage, SDU.
  Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988, Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (VINO), deel 4 (PKB) , 's Gravenhage, SDU.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1993, Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), deel d (PKB), 's Gravenhage, SDU.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996, Locatiebeleid in uitvoering. Een tussenstand, 's-Gravenhage
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

1996, Voortgangsrapportage stedelijk knooppuntenbeleid, 's Gravenhage, Rijksplanologische Dienst
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1999, Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening Extra (Actualisering, VINAC), deel d (PKB), 's-Gravenhage, SDU.
- Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer en Waterstaat, 1999, De ruimte van Nederland. Startnota ruimtelijke ordening 1999, 's-Gravenhage
- NEPROM, 1996, Nederland 2030, Bezinning op beleid
- Porter, 1998, Clusters and the New Economics of Competition, in: Harvard Business Review
- Priemus (red.), 1997, ...
- Sassen, 1991, The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton University Press,
- Sassen, 1994, Cities in a World Economy, Pine Forge/Sage, Thousand Oaks
- Short, Kim, Kuus and Wells, 1996, The Dirty Little Secret of World Cities Research: Data Problems in Comparative Analysis, in: International Journal of Urban and Regional Research
- Short, 1999, Globalization and the City, Prentice-Hall, New York
- Swijngedouw, 1998, De Dans der Titanen en Dwergen: «Glokalisatie», Stedelijke Ontwikkeling en Groeicoalities – Het Brusselse Enigma, in: Tijdschrift van de Belgische Vereniging voor Aardrijkskundige Studies
- TNO Inro, 1992, De vitaliteit van het Nederlandse bedrijfsleven: ontwikkelingen in sectoren, regio's en steden, 1982–1991, Delft, oktober 1992.
- TNO Inro, 1994, De vitaliteit van het Nederlandse bedrijfsleven: ontwikkelingen in sectoren, regio's en steden, 1988–1993, TNO Beleidsstudies en Advies, INRO Centrum voor Infrastructuur, Transport en Regionale Ontwikkeling, Delft, juli 1994.
- TNO Inro, 1999, De economie van steden en stadsgewesten: verleden en toekomst, Delft, november 1999.
- Vastgoedmarkt, 2000, Trends 2000–2001, 's-Gravenhage
- Vastgoedmarkt, Vastgoedmarkt Profiel, 1992 t/m 1999
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 1990, Atlas Stedelijke Knooppunten
- Zoete, 1997a, Stedelijke knooppunten: virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid? Een verkenning van de plaats van indicatief rijksbeleid in de wereld van gemeenten, Thesis Publishers, Amsterdam.
- Zoete, 1997b, Tien jaar «stedelijk knooppunt», Geografie, 30 oktober 1997

Gesprekspartners

- Ir. P. J. H. Buskens, Directeur Projectbureau Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen
- Drs. K. van Dijk, Ambtelijk Voorzitter Landelijk Overleg Stedelijke Knooppunten, Gemeente Eindhoven (geen gesprek, wel strategische informatie/standpunten toegezonden)
- Drs. I. M. G. Doesburg, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Ir. J. D. Doets, Chief Executive Officer, ING Vastgoed
- Ir. F. G. H. Gijsbers, Adviseur Ruimte, Directiestaf Stadszaken, Gemeente Tilburg
- Drs. J. M. M. J. Goris, Hoofd Strategische Beleidsontwikkeling, Stadsontwikkeling, Gemeente 's-Hertogenbosch
- Mr. G. J. Jansen, Voorzitter College van Bestuur Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen
- Ing. G. J. Jautze, Directeur ING Vastgoed Asset Management en bestuurslid NEPROM (telefonisch interview)
- Drs. Y. B. ten Kate, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Prof. Drs. P. P. Kohnstamm, Hoogleraar Vastgoedkunde, Voorzitter Stichting Beleggings- en Vastgoedkunde, adviseur NEPROM en ROZ (telefonisch interview)
- Dr. E. F. Nozeman, Manager Research, ING Vastgoed
- Drs. J. J. Pijnenborg, Economische Zaken en Grondzaken, Stads-
- ontwikkeling, Gemeente
- 's-Hertogenbosch
- Ir. J. M. Schrijnen, Directeur Stedelijke Ontwikkeling, Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, Gemeente Rotterdam
- Ing. A. M. E. Thewessen, Directeur KantorenfondsNederland BV en Vice-Voorzitter NEPROM (telefonisch interview)

BIJLAGE 3

KWALITEIT, WINST EN RISICO

De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties

Een onderzoek in opdracht van de Werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening van de Tweede Kamer

Katholieke Universiteit Nijmegen en Universiteit Utrecht

Prof.dr. D.B. Needham
Mw. P.J. te Raa
Dr. T.J.M. Spit
Drs. T.H.C. Zwanikken

April/mei 2000

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**179**
1	**Probleembeschrijving**	**181**
1.1	De opdracht	181
1.2	Toelichting op het onderhandelingsmodel	182
1.3	Toelichting op «de programmatische ontwikkeling» (het kwaliteitsbeeld)	185
1.4	Toelichting op het veronderstelde verband tussen het besluitvormingsproces en de programmatische ontwikkeling	186
1.5	De institutionele en financiële analyse van de relatie tussen het besluitvormingsproces en de programmatische invulling	188
1.6	Onderzoeksmethodiek en werkwijze	190
2	**De eerste fase: Van Vinex tot convenant**	**192**
2.1	Inleiding	192
2.2	De voorgeschiedenis	192
2.3	Het proces van besluitvorming	194
2.4	Conclusies eerste fase	200
3	**De tweede fase: Leidsche Rijn**	**205**
3.1	Inleiding	205
3.2	De voorgeschiedenis	205
3.3	Het proces van besluitvorming	206
3.4	Het besluitvormingsproces aan de hand van de bouwkolom	210
3.5	Conclusies tweede fase Leidsche Rijn	213
4	**De tweede fase: Waalsprong**	**216**
4.1	Inleiding	216
4.2	De voorgeschiedenis	216
4.3	Het proces van besluitvorming	217
4.4	Het besluitvormingsproces aan de hand van de bouwkolom	222
4.5	Conclusies tweede fase Waalsprong	225
5	**Conclusies**	**229**
5.1	Probleemstelling van het onderzoek	229
5.2	Hoe is bij de twee Vinex-locaties de besluitvorming verlopen?	230
5.2.1	De eerste fase	230
5.2.2	De tweede fase	231
5.3	In hoeverre is de besluitvorming op de twee Vinex-locaties beïnvloed door de wijze waarop de rijksoverheid het besluitvormingsproces heeft ingericht?	231
5.3.1	De invloed van het onderhandelingsmodel	231
5.3.2	De invloed van de marktsituatie	232
5.3.3	De invloed van de middelen van gemeenten om adequaat te handelen	234
5.4	Wat is de invloed van het gekozen onderhandelingsmodel op de kwaliteit van de woonlocaties?	235
5.4.1	De gevolgen voor de kwaliteit van de locaties zelf	235
5.4.2	De gevolgen voor de kwaliteit van de inrichting van de locaties	235
5.4.3	De gevolgen voor andere locaties	236
5.5	Resumé	236
6	**Slotbeschouwing**	**238**
	Bijlagen	
	Lijst van geïnterviewden	**240**
	Lijst van afkortingen	**241**
	Geraadpleegde literatuur	**242**
Bijlage 1	**Toelichting op besluitvorming de eerste fase**	**244**
1.1	Inleiding	244
1.2	De actoren, hun belangen en middelen	244
1.3	Regels en procedures	250
1.4	De randvoorwaarden en uitgangspunten	256
1.5	Fysieke kenmerken van de regio	258
1.6	De in de convenanten vastgelegde afspraken	259
1.6.1	Inleiding	259
1.6.2	De «fysieke» afspraken	260
1.6.3	Procedurele afspraken	263
Bijlage 2	**Toelichting op besluitvorming Leidsche Rijn**	**264**
2.1	Inleiding	264
2.2	De actoren, hun belangen en middelen	264
2.3	Regels en procedures	269
2.4	De randvoorwaarden en uitgangspunten	274
2.5	Fysieke kenmerken van de locatie Leidsche Rijn	275
2.6	De programmatische invulling	275
2.6.1	Inleiding	275
2.6.2	De «fysieke» afspraken	276
2.7	Besluiten Leidsche Rijn	281
Bijlage 3	**Toelichting op besluitvorming De Waalsprong**	**286**
3.1	Inleiding	286
3.2	De actoren, hun belangen en middelen	286
3.3	Regels en procedures	292
3.4	De randvoorwaarden en uitgangspunten	298
3.5	Fysieke kenmerken van de locatie Waalsprong	299
3.6	De programmatische invulling	300
3.6.1	Inleiding	300
3.6.2	De «fysieke» afspraken	300
3.6.3	Procedurele afspraken	304
3.7	Besluiten Waalsprong	306

Voorwoord

Er is wel eens gezegd dat het consequent vasthouden aan risicoreductie bij het ontwikkelen van Vinexlocaties leidt tot een *«planologie van de angst»*. Het voorliggende onderzoek laat echter zien dit slechts ten dele waar is. De betrokken partijen bij het Vinex-onderhandelingsmodel zoeken niet alleen naar een balans in risicodeling en risicoreductie, maar ook naar een verdeling van winsten (in de meest brede zin van het woord).

De opdrachtgever van dit onderzoek is de Tweede Kamer commissie ruimtelijke ordening (Commissie Duivesteijn), die zich voorbereidt op de bespreking van de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening. Alvorens vooruit te kijken, blikt de commissie achterom: wat is er tot nu toe terecht gekomen van het beleid uit de nu vigerende Vierde nota Extra (Vinex)? Dit Vinex-beleid beschrijft namelijk een ambitieus beleid voor nieuwe verstedelijking dat «gericht is op evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, op de schaal van het stadsgewest.» Aan de besluitvorming over de nieuwbouwlocaties worden randvoorwaarden gesteld en deze wordt bovendien nadrukkelijk «gekoppeld aan de aanwezigheid c.q. het tijdig beschikbaar zijn van adequate voorzieningen op het gebied van openbaar vervoer en langzaam verkeer.» (Ministerie van VROM 1993: 12). De uitvoering van dit Vinex-verstedelijkingsbeleid vergt een afstemming van de investeringen van de rijksdepartementen, lagere overheden en – dit is nieuw – de markt. Het overleg over de afstemming en coördinatie van die investeringsstromen krijgt gestalte in het zogenaamde Vinex-onderhandelingsmodel. In dit onderzoek wordt gezocht naar een antwoord op de vraag van de opdrachtgever naar de mate waarin dat Vinex-onderhandelingsmodel invloed heeft gehad op de kwaliteit van de locatiekeuzes en van de programmatische ontwikkeling van de locaties.

Ter beantwoording van die vraag is in dit onderzoek de besluitvorming over twee Vinex-locaties onderzocht: Leidsche Rijn en de Waalsprong. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen twee fasen van besluitvorming: een eerste fase, waarin de locatiekeuzen zijn gemaakt, en welke afgesloten wordt met het sluiten van de zogenaamde Vinex-uitvoeringsconvenanten, en een tweede fase, waarin de besluitvorming over de daadwerkelijke inrichting plaatsvindt. Dit onderzoek doet verslag van die besluitvormingsfasen en laat zien hoe een veelheid actoren betrokken is bij het ontwikkelen van de Vinex-locaties. Beschreven wordt hoe die actoren handelen op basis van hun uiteenlopende belangen en welk middelen zij inzetten om de besluiten te beïnvloeden. Het gaat daarbij niet alleen om financiële middelen, maar ook om de inbreng van ideeën, de inzet van regels en procedures en het stellen van randvoorwaarden aan de besluitvorming. Een nadere analyse van de bouwkolom geeft bovendien een indruk van de financiële stromen in het ontwikkelingsproces. De beide locaties verschillen in dit opzicht, omdat de marktpartijen beduidend andere grondposities hebben ingenomen.

Bij de verslaglegging van dit onderzoek is gepoogd de hoofdtekst zo toegankelijk mogelijk te maken. Dat betekent dat jargon en details zoveel mogelijk zijn vermeden. De geïnteresseerde lezer wordt voor dat laatste verwezen naar de bijlagen. Ofschoon het rapport geen aparte samenvatting kent, verwijzen wij de snelle lezer door naar hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk worden de conclusies op hoofdlijnen gegeven, voorafgegaan door een kort resumé van de onderzoeksaanpak.

Het onderzoek kende een betrekkelijk korte doorlooptijd, waarin veel werk is verzet. In deze periode is enkele keren van gedachten gewisseld met de begeleidingscommissie, bestaande uit Tweede Kamerleden, aangevuld met experts van TNO Inro, verantwoordelijk voor de procesbegeleiding. De creatieve en open uitwisseling van standpunten en ideeën zijn door de onderzoekers zeer op prijs gesteld. Door hun kritische en constructieve opstelling heeft het onderzoek aanmerkelijk aan kwaliteit gewonnen. De commissie bestond uit de volgende personen:

Namens de Tweede Kamer:
Mevr. I. van Gent (GL)
Mevr. F. Ravestein (D66)
Mevr. drs. P. J. L. Verbugt (VVD)
Dhr. drs. G. B. M. Leers (CDA)
Dhr. E. van Middelkoop (GPV)
Dhr. R. J. L. Poppe (SP)
Dhr. A. Duivesteijn (PVDA), voorzitter
Dhr. mr. J. Hommes, 1e griffier.

Namens TNO-Inro:
Mevr. dr. ir. M. de Lange;
Dhr. drs. Th. Reijs;
Dhr. drs. P. P. Witsen;
Mevr. drs. D. Ginter.

Last, maar zeker niet least zijn de onderzoekers veel dank verschuldigd aan de respondenten, die bereidwillig – soms vertrouwelijke en gevoelige – informatie verschaften, de interviewverslagen aanvulden en zo nodig corrigeerden. Ofschoon veel van de informatie in het rapport ontleend is aan die interviews, maar ook aan literatuur (plannen, convenanten, gerechtelijke uitspraken etcetera), spreekt het voor zich dat alleen de auteurs verantwoordelijk zijn voor de inhoud van het rapport.

Nijmegen/Utrecht, april/mei 2000
Prof. dr. D. B. Needham (KUN)
Mevr. P. J. Te Raa (UU)
Dr. T. J. M. Spit (UU)
Drs. T. H. C. Zwanikken (KUN)

1. PROBLEEMBESCHRIJVING

1.1. De opdracht

In de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Vinex 1993) en de actualisering ervan in 1996 (VROM 1996) wordt tot 2015 een aanzienlijke uitbreiding voorzien van de woningvoorraad op uitbreidingslocaties. Deze locaties dienen aan enkele kwaliteitscriteria te voldoen. Op zichzelf is een dergelijke (rijks)ambitie op het terrein van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening niet nieuw. Ook de Tweede Nota (1966) kende met het groeikernenbeleid vergelijkbare ambities. Nieuw echter is de ambitie om de markt en marktpartijen een nadrukkelijker rol te laten spelen. Letterlijk staat in de Vinex dat het erom gaat een beleid te ontwikkelen dat «gericht is op evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, op de schaal van het stadsgewest», waarbij als randvoorwaarde geldt dat «de besluitvorming over nieuwbouwlocaties wordt gekoppeld aan de aanwezigheid c.q. het tijdig beschikbaar zijn van adequate voorzieningen op het gebied van openbaar vervoer en langzaam verkeer» (Ministerie VROM 1993: p. 12).
Het probleem, dat met deze beleidsopgave geïntroduceerd wordt, kent twee dimensies. De eerste dimensie is dat de beleidsopgave vanuit facetdoelstellingen van de rijksoverheid geformuleerd is, terwijl de uitvoering daarvan vooral sectoraal en lokaal bepaald wordt. Een tweede dimensie wordt gevormd door de complexiteit van de samenwerkende partijen (èn publiek èn privaat) onder randvoorwaarden die deze slechts ten dele beheersen. De onderscheiden dimensies zijn gecombineerd in een werkwijze die door Needham cs. (1994) is getypeerd als het Vinex-onderhandelingsmodel (zie paragraaf 1.2).

De opdrachtgever van dit onderzoek – de parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (WGRO) – vraagt zich af op welke wijze de gevolgde werkwijze (het Vinex-onderhandelingsmodel) de kwaliteit van de woningbouwlocaties (hier omschreven als de programmatische invulling van de locaties, zie paragraaf 1.3) die onder de Vinex-afspraken worden ontwikkeld heeft beïnvloed. De opdrachtgever vraagt zich af of er lessen uit de Vinex te leren zijn, die kunnen worden toegepast, juist teneinde bij de Vijfde Nota de juiste randvoorwaarden te creëren waarmee die gewenste hoge kwaliteit is te bereiken.
Het doel van dit onderzoek richt zich daarmee op de eventuele invloed van het besluitvormingsproces op de kwaliteit van de inrichting van Vinex-locaties. De rijksoverheid is niet in staat alle aspecten van de totstandkoming van een woonwijk te sturen, maar is (mede) afhankelijk van derden (mede-overheden en particuliere partijen). Deze afhankelijkheid, op haar beurt, verschilt weer naar de fase van besluitvorming. Het is dan van belang voor de rijksoverheid in deze fase van de voorbereiding op de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening meer inzicht te hebben in dat vermoede verband tussen het proces van besluitvorming en de kwaliteit van de woonwijken.

Op basis van het bovenstaande wordt de volgende probleemstelling geformuleerd:

In welke mate is de locatiekwaliteit en de (meestal nog te realiseren) inrichtingskwaliteit te verklaren uit de vormgeving van het besluitvormingsproces dat de rijksoverheid in gang heeft gezet?

Om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen het besluitvormingsproces en de programmatische inrichting van de locaties worden de volgende hoofdvragen beantwoord:
1. Hoe is bij twee Vinex-locaties de besluitvorming verlopen?
2. In hoeverre is dit beïnvloed door de wijze waarop de rijksoverheid het besluitvormingsproces heeft ingericht?
3. Wat is de invloed van het gekozen besluitvormingsmodel op de kwaliteit van de woonlocaties?

Deze drie samenhangende hoofdvragen verschaffen het gevraagde inzicht. De basis ligt in de beschrijving van het besluitvormingsproces bij de geselecteerde Vinex-locaties (vraag 1), vervolgens wordt de informatie aangescherpt met het perspectief van de rijksoverheid (vraag 2) om tot slot in de analyse (met behulp van de institutionele analyse en een analyse van de bouwkolom) conclusies te kunnen trekken over de gevraagde relatie (vraag 3).

Met de antwoorden op deze vragen kan de opdrachtgever zelf verdere conclusies trekken over de wijze waarop de rijksoverheid zich op kan stellen bij toekomstige besluitvormingsprocessen over het ontwikkelen van woningbouwlocaties onder de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening.

Om de probleemstelling onderzoekbaar te maken zijn de volgende aannames gehanteerd:
1. Het ontwikkelingsproces kan in twee onderscheiden fasen worden uiteengelegd, waarin wezenlijk andere kwaliteitscriteria een rol spelen (zie paragraaf 1.2).
2. Er wordt een verband verondersteld tussen het onderhandelingsmodel en de uitkomst van de programmatische ontwikkeling (zie paragraaf 1.4).
3. Eén van de factoren die het succes (of falen) van het onderhandelingsmodel beïnvloedt is gelegen in de grondpositie van de gemeente. Derhalve is expliciet gekozen voor twee casestudies (Leidsche Rijn en de Waalsprong) waarin deze positie essentieel verschilt.

In de volgende paragrafen wordt een toelichting gegeven op enkele centrale begrippen uit de vraagstelling: het proces van besluitvorming (het onderhandelingsmodel), de programmatische invulling (het kwaliteitsbegrip) en de veronderstelde relatie daartussen. Vervolgens wordt deze relatie vertaald in een operationeel schema (figuur 1.1) en wordt een toelichting gegeven op de institutionele en financiële analyse van deze relatie.

1.2. Toelichting op het onderhandelingsmodel

In Needham cs. (1994) is uiteengelegd dat de beleidstheorie achter het verstedelijkingsbeleid twee elementen kent: een beeld van het wenselijke verstedelijkingspatroon en de manier waarop het rijk dit patroon wil bereiken. De eerste wordt locatiekwaliteit genoemd, terwijl de werkwijze wordt beschreven als het «onderhandelingsmodel»: het samenstel van procedures en instrumenten dat tot een volgens dat kwaliteitsbeeld hoogwaardige verstedelijking moet leiden. Het gaat hier om een finale relatie. Het kwaliteitsbeeld is het doel, het onderhandelingsmodel is een middel. In dit onderzoek wordt deze finale relatie onderzocht door te analyseren hoe de rijksoverheid het besluitvormingsproces voor de Vinex-locaties heeft vormgegeven en welke gevolgen die keuze heeft gehad voor de nadere besluitvorming over twee locaties (Leidsche Rijn en

de Waalsprong). Het besluitvormingsproces wordt in twee fasen uiteengelegd. In de eerste fase (waar de rijksoverheid dominant aanwezig is) wordt de locatiekeuze gemaakt en de randvoorwaarden afgesproken waarbinnen de locaties moeten worden ingericht. In de tweede fase vindt de daadwerkelijke inrichting plaats. In deze fase spelen gemeenten en marktpartijen een dominante rol. In analytisch opzicht worden vier soorten variabelen gehanteerd:

- een onafhankelijke variabele (de vormgeving van het besluitvormingsproces);
- een onafhankelijke randvoorwaarde: de fysieke kenmerken van de locatie;
- een tussenvariabele (het besluitvormingsproces over de programmatische invulling);
- een afhankelijke variabele (de kwaliteit in termen van locatie en inrichting van de woonwijk).

Deze variabelen (en hun samenhang) worden weergegeven in een conceptueel schema (figuur 1.1).

Met de Vierde Nota Extra is de afstemming van de besluitvorming veranderd ten opzichte van voorheen: in de doorwerkingstrategie naar de lagere overheden staat het provinciale streekplan niet meer centraal. Het beleid richt zich primair op andere actoren en een ander soort producten. De provincie zou, net als het rijk, vooral een taak moeten krijgen in het stimuleren en faciliteren van samenwerking op intergemeentelijk niveau. Met deze aanpak werd een verbetering verwacht ten opzichte van de ervaring met intergemeentelijke samenwerking tot dusver. Op de schaal van het stadsgewest zullen de werken moeten worden uitgevoerd. Het rijk oefent in eerste instantie invloed uit op de keuze van de locatie. In plaats van de weg te bewandelen van verticale en horizontale coördinatie werd het concept «diagonale coördinatie» ontwikkeld. De gekozen procedure had daarmee meer doelstellingen dan alleen het bereiken van de gewenste kwaliteit van de woningbouwlocaties. Hij was ook bedoeld om vastzittende verhoudingen tussen centrum- en randgemeenten te doorbreken en om gestalte te geven aan een nieuw volkshuisvestingsbeleid, waarin de markt en de decentrale overheden een grotere rol zouden spelen. Het rijk koos er daarmee bewust voor om zich primair te richten op het niveau van het stadsgewest. De uiteindelijke PKB-tekst (Ministerie VROM 1993: 8) luidt:

«Met name in die stadsgewesten waarvoor het beleid in deze PKB inzake verstedelijking en mobiliteit een belangrijke taakstelling inhoudt, is structurele intergemeentelijke bestuurlijke samenwerking noodzakelijk ten behoeve van een evenwichtige ruimtelijke afweging rond woon- en werkgebieden (plaats en functie), grootschalige recreatiegebieden en de bijbehorende bestaande en nieuwe (openbaar vervoers-)infrastructuur, incl. de te hanteren parkeernormen.»

Deze passage geeft hiermee nog een aanvullende reden om tot intergemeentelijke samenwerking te komen. Een «evenwichtige ruimtelijke afweging» is immers gebaat bij een dergelijke samenwerking. Het rijk veronderstelt dat meer samenwerking op intergemeentelijk niveau de ruimtelijke kwaliteit ten goede komt. Derhalve kan geconcludeerd worden dat het onderhandelingsmodel berust op drie pijlers:

- de noodzaak tot afstemming van de besluitvorming onderling;
- de noodzaak om de lasten en lusten van het verstedelijkingsbeleid te delen;

- de verwachting dat afweging op het stadsgewestelijke niveau de kwaliteit ten goede komt.

De rijksoverheid wilde hiermee een einde maken aan haar gedetailleerde betrokkenheid bij de locatieontwikkeling op lokaal niveau. Dat zou mogelijk zijn door samen met provincies en gemeenten, en na onderhandelingen met deze partijen, randvoorwaarden voor de locatieontwikkeling in een convenant vast te leggen. Daarna zou de rijksoverheid zich terugtrekken. Het convenant zou het resultaat van de eerste fase zijn en daarmee de randvoorwaarden bepalen voor de besluitvorming in de tweede fase. Ten behoeve van dit onderzoek wordt daarom het hele proces van het vaststellen van het rijksbeleid tot het ontwikkelen van de locaties in tweeën gedeeld:

- in de eerste fase betreft het de onderhandelingen tussen de bestuurlijke partners; geïnitieerd door en onder voorwaarden van het ministerie van VROM. Deze fase heeft geleid tot een soort programma van eisen (vastgelegd in de Vinex-uitvoeringsconvenanten);
- in de tweede fase gaat het om de besluitvorming over de daadwerkelijke locatieontwikkeling.

Dit onderzoek is gericht op de besluitvorming rondom twee locaties in de stadsgewesten Utrecht en Nijmegen. De uitgangspunten voor de ontwikkeling van deze locaties zijn in de convenanten gegeven. De inhoud van de convenanten en de mate van gedetailleerdheid van de afspraken tussen de bij de onderhandelingen betrokken bestuurlijke partijen zijn bepalend voor de start van de onderhandelingen rondom de gekozen locaties (uiteraard vonden er in de praktijk al gedurende de convenantsbesprekingen besprekingen plaats tussen betrokken partijen over de locaties en de locatieontwikkeling). Na het afsluiten van de convenanten vinden er verdere onderhandelingen plaats op stadsgewestelijk niveau (bijvoorbeeld over een regionaal structuurplan). Deze onderhandelingen beïnvloeden de randvoorwaarden voor de onderhandelingen per locatie. Tegelijkertijd of in aansluiting daarop beginnen de onderhandelingen rondom de locatie binnen de randvoorwaarden van het convenant.
Het gemaakte onderscheid in de beide fasen kan daarmee getypeerd worden als een analytische onderscheid. In werkelijkheid vloeien verschillende fasen in elkaar over. Echter, ten behoeve van de analyse is het noodzakelijk een adequaat beoordelingkader (kwaliteitscriteria) te scheppen. Om deze reden is het onderscheid in de beide fasen zinvol.

Voor het onderzoek is het vervolgens van belang om te weten hoe het besluitvormingsproces op het niveau van de locatie wordt ingericht, en wie die inrichting bepaalt. In vergelijking met de eerste fase ontstaat hier meer variatie. Immers, de locaties (en woningmarkten) verschillen, de dominante rol van de rijksoverheid wordt overgenomen door verschillende gemeenten en verschillende marktpartijen verwerven zich grondposities. In de praktijk zijn de volgende varianten te vinden, die relevant worden geacht voor het verloop van het proces:

- de gemeente is eigenaar van veel of van alle grond en neemt het initiatief;
- de gemeente is eigenaar van geen of weinig grond en neemt toch het initiatief;
- private partijen zijn eigenaar van (veel) grond, zij kunnen geen ontwikkelingsinitiatief nemen zonder medewerking van de gemeente, en benaderen de gemeente om de onderhandelingen op gang te brengen.

In alle gevallen gaat er een proces van interactie van start, waarvan de volgende elementen beschreven kunnen worden (zie ook paragraaf 1.4),

die daarbij belangrijke randvoorwaarden vormen. In de procesbeschrijvingen zullen deze verder worden toegelicht. Deze elementen zijn:
- de uitgangspunten die worden bepaald door de inhoud van het convenant;
- de betrokkenen. Dit zijn onder andere één of meerdere gemeenten, de eigenaren van grond bij aanvang fase 2, projectontwikkelaars, eventueel woningbouwcorporaties en eventueel een regionaal openbaar lichaam;
- de belangen en middelen van iedere betrokkene;
- de onderlinge afhankelijkheid van de betrokkenen voor de realisering van het eigen belang.

1.3. Toelichting op «de programmatische ontwikkeling» (het kwaliteitsbeeld)

Het doel van deze studie is te laten zien hoe de inrichting van het besluitvormingsproces de «programmatische ontwikkeling» van de locatie beïnvloedt. Het is belangrijk om van meet af aan duidelijk te zijn over wat onder deze ontwikkeling valt. Ook al richt de studie zich op het niveau van de locatie, toch is het wenselijk om de uitkomst van het besluitvormingsproces niet tot dat niveau te beperken. Het is namelijk best mogelijk dat de ene locatie haar kwaliteit heeft bereikt ten koste van of gerelateerd aan de kwaliteit van andere locaties binnen hetzelfde stadsgewest. Kwaliteitscriteria worden daarom op twee niveaus geformuleerd: op het niveau van het stadsgewest en op het niveau van de locatie.
Op het niveau van het stadsgewest zijn deze criteria in de Vinex beschreven (Ministerie VROM 1993: 6):
1. Ligging ten opzichte van het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde: eerst 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 (inclusief bodem- en geluidsaspecten);
    - bestuurlijk/maatschappelijk.

Op het niveau van de locatie zijn de criteria die in dit onderzoek worden gehanteerd gebaseerd op het eigen inzicht van de betrokken partijen en op signalen uit recente discussies over de kwaliteit van de Vinex-locaties (zoals de projecten Voorbeeldplannen en Kwaliteit op Locatie). Voor dit onderzoek is gekozen voor de volgende criteria:
1. Variatie in dichtheden, eventueel per vlek binnen de locatie.
2. Variatie binnen sociale sector en binnen de marktsector (woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit).
3. Percentage particulier opdrachtgeverschap.
4. (Tijdige) aanwezigheid voorzieningen.
5. Vervoersontsluiting.

1.4. Toelichting op het veronderstelde verband tussen het besluitvormingsproces en de programmatische ontwikkeling

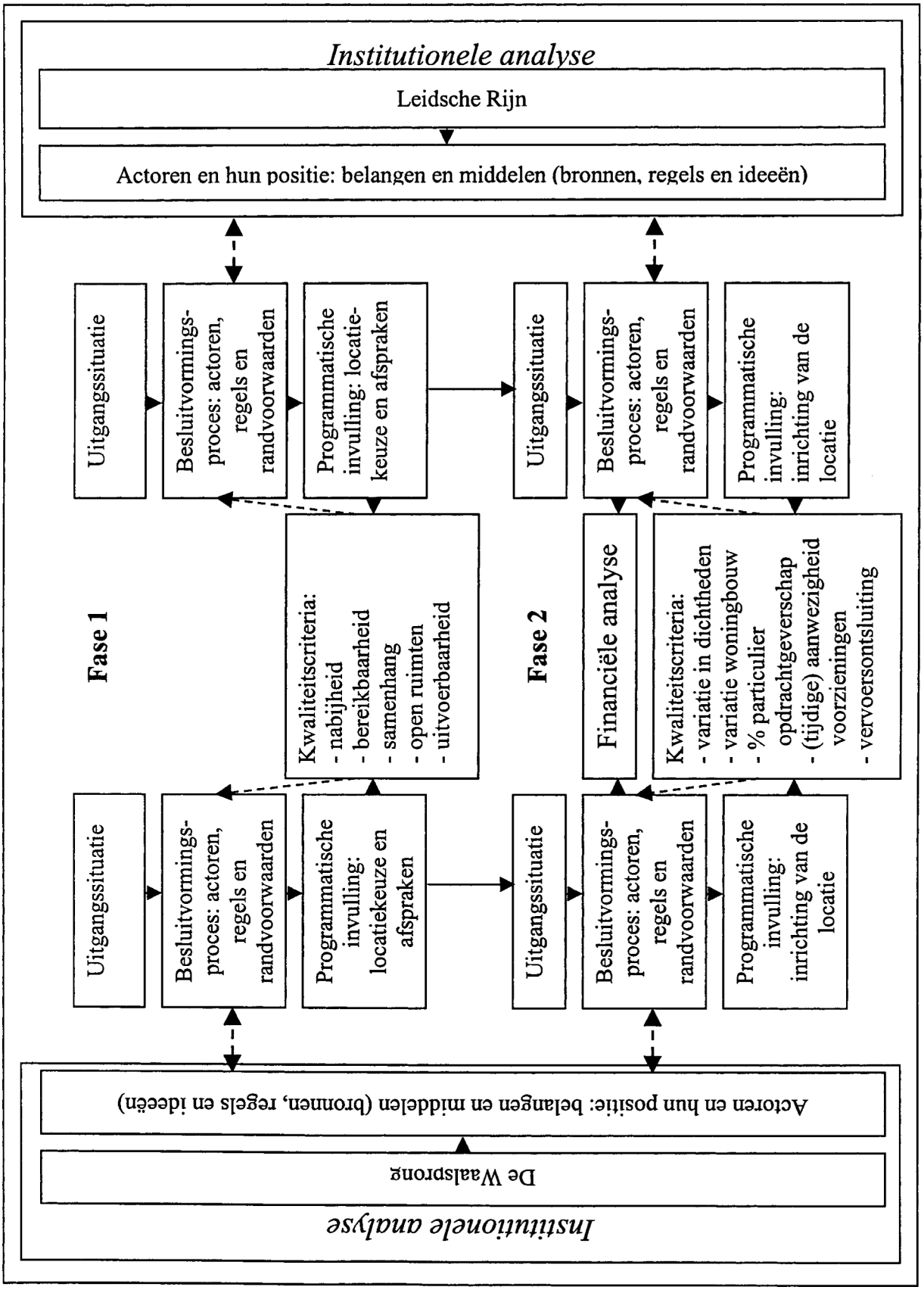
Het vermoeden dat er een verband bestaat tussen de inrichting van het besluitvormingsproces rondom de ontwikkeling van een woningbouwlocatie en bepaalde fysieke kernmerken (waaronder «de kwaliteit») van de gerealiseerde locatie is alleszins plausibel. Dit verband wordt onderzocht aan de hand van bijgaand schema (figuur 1.1), waarmee een aantal algemene relaties wordt benoemd. De toepassing van dit diagram op de besluitvorming bij de Vinex-locaties behoeft nog een nadere operationalisering, die in de hierop volgende paragraaf wordt gegeven.

Het diagram behoeft enige toelichting. Het diagram is een leidraad voor de beschrijving van het besluitvormingsproces over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid. Het diagram structureert daarmee het onderzoek, immers in het onderzoek zal dit schema moeten worden doorlopen. De hierin aangegeven interacties worden geanalyseerd door middel van een institutionele en een financiële analyse. Met de institutionele en financiële analyse worden verbanden gelegd tussen het besluitvormingsproces (de oorzaak) en de programmatische invulling (het gevolg). Hierbij wordt verondersteld dat een andere vormgeving van het besluitvorming kan leiden tot een andere programmatische invulling. Voordat wordt uitgelegd wat onder een institutionele en financiële analyse wordt verstaan, worden hier eerst de verschillende aspecten van het besluitvormingsproces uiteengelegd.
Op basis van hun belangen en hun middelen zullen actoren in onderlinge interactie en ook in interactie met de fysieke kenmerken van de regio vorm geven aan het besluitvormingsproces. Na verloop van tijd zal een besluitvormingsproces zich uitkristalliseren. De actoren, regels en randvoorwaarden voor besluitvorming worden dan duidelijk. Bij de beschrijving van dit besluitvormingsproces wordt uitgegaan van een initiële actor die in interactie met anderen dit proces in gang zet. Voor de eerste fase is dit de Rijksplanologische Dienst, in de tweede fase betreft dit de gemeente Utrecht bij Leidsche Rijn en de gemeente Nijmegen in het geval van de Waalsprong. Het besluitvormingsproces kan worden geanalyseerd aan de hand van de betrokken actoren en de regels en randvoorwaarden die zij onderling zijn overeengekomen.

De actoren vormen de ingang voor de beschrijving van het besluitvormingsproces. Zoals gezegd, zet een actor op basis van zijn belangen zijn middelen in, waarbij hij rekening houdt met de andere actoren en hun belangen en middelen. De actoren zijn namelijk van elkaar afhankelijk; er is sprake van interdependentie. De belangen en de middelen van de betrokken actoren zijn belangrijk voor het verloop van het besluitvormingsproces. Verhage (2000) onderscheidt drie soorten middelen van actoren: de zeggenschap over regels, de ingezette bronnen en de ingebrachte ideeën (vergelijk met juridisch, economisch en communicatief instrumentarium). Van alle actoren kunnen nu de volgende eigenschappen in kaart worden gebracht:

- *belangen*: iedere deelnemer aan het besluitvormingsproces heeft eigen belangen die hij/zij wil realiseren middels dit proces. De betrokken actoren zien hun belangen vaak als de randvoorwaarden waaraan de uiteindelijke besluiten dienen te voldoen (zoals financiën), evenals de uitgangspunten voor de ontwikkeling (zoals het programma van eisen). In de loop van het besluitvormingsproces kunnen hier door de interactie met anderen verschuivingen in optreden;

Figuur 1.1: Conceptueel schema: het veronderstelde verband tussen het besluitvormingsproces en de programmatische ontwikkeling



- *regels:* besluitvorming vindt plaats volgens formele en informele procedures en regels. Hierbij kunnen er grote verschillen bestaan tussen de actoren: sommige actoren kunnen regels toepassen die verplichtingen en beperkingen op andere actoren opleggen (een projectontwikkelaar mag bijvoorbeeld niet bouwen zonder de bouwvergunning die de gemeente moet afgeven); tussen actoren kunnen ook verwachtingen zijn ontstaan (de een is de ander een gunst schuldig) die een sterke morele binding hebben. Regels kunnen in de loop van de interactie veranderen. Bij een uitgekristalliseerd besluitvormingsproces is het duidelijk geworden welke spelregels er worden toegepast. Wie hebben de bevoegdheid gekregen om beslissingen te nemen? Is het proces opgedeeld in deelprocessen? Wat is de duur daarvan? Welke vorm van conflicthantering is men overeengekomen? Etcetera;
- *bronnen:* een actor kan de besluitvorming beïnvloeden door toepassing van economische middelen waar hij/zij over beschikt. Het betreft subsidies, bouwcapaciteiten, kredieten en dergelijke. Met name het grondeigendom, en de prijs daarvan, lijkt bepalend te zijn voor de middelen die kunnen worden ingezet ten behoeve van de ontwikkeling van de locatie. Vandaar dat er in dit onderzoek veel aandacht wordt besteed aan de financiële aspecten van de bouwkolom (zie figuur 1.2);
- *ideeën:* ideeën over hoe het proces behoort te verlopen, over de vorm van het eindproduct (de inrichting van de locatie), over vormen van samenwerking en over financieringsconstructies en dergelijke, zijn van invloed op de besluitvorming. Soms worden ideeën door een van de actoren ingebracht, soms ontstaan de ideeën in de loop van de interactie tussen de actoren.

1.5. De institutionele en financiële analyse van de relatie tussen het besluitvormingsproces en de programmatische invulling

Een beschrijving van het besluitvormingsproces aan de hand van de actoren, hun belangen en hun middelen heeft nog weinig verklarende waarde. Om inzicht te krijgen hoe het besluitvormingsproces de programmatische invulling beïnvloedt, wordt dit proces onderworpen aan een zogenaamde institutionele en aan een financiële analyse. De uitkomst van beide analyses verklaart de invloed van het besluitvormingsproces op de programmatische invulling. Anders gezegd: de institutionele analyse wordt in dit onderzoek gebruikt als een onderzoeksmethodiek waarmee een relatie kan worden gelegd tussen het besluitvormingsproces en de programmatische invulling van de Vinex-locaties. Een institutie dient daarbij te worden opgevat als een sociale regel, een ingeburgerd patroon van normen voor interactie tussen actoren. Deze normen kunnen zowel formele als informele regels betreffen. Met een institutionele analyse wordt onderzocht vanuit welke verwachtingspatronen en posities actoren handelen.

De financiële analyse: de bouwkolom
In dit onderzoek is grondeigendom een belangrijk eigenschap van actoren. Doordat marktpartijen grond bezitten kunnen zij participeren in het ontwikkelingsproces. Hiermee is het grondbezit primair bepalend voor de selectie van marktpartijen en beïnvloedt het in tweede instantie het verloop van de interactie tussen de actoren. Vandaar dat aan dit element extra aandacht wordt besteed. Het is vaak (maar niet noodzakelijkerwijs) zo, dat het meer kost om een woonwijk van een hogere kwaliteit te ontwikkelen. Beslissingen over een hoogwaardige programmatische invulling hebben dan financiële gevolgen: zij kosten meer geld en kunnen

ten koste gaan van uitgaven aan andere zaken. Ook stijgende grondprijzen kunnen de beslissingen over de financiering van de bouwkolom beïnvloeden. Deze beslissingen hebben weer gevolgen voor de inkomsten van de betrokkenen en ook van anderen. 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 wordt «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). Dit wordt geïllustreerd in figuur 1.2.

Figuur 1.2: Het surplus uit de bouwkolom

A. totale marktwaarde van het plan (som van de verkochte woningen)	eerste eigendom
B. door de eerste kopers betaald bedrag voor woningen	
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 plangebied	
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

1.6. Onderzoeksmethodiek en werkwijzer

Het doel van het onderzoek is te verkennen in welke mate de ontwikkeling van Vinex-locaties wordt bepaald door de inrichting van het besluitvormingsproces. De omvang en duur van deze studie maken het onmogelijk om hier een doorslaggevend antwoord op te geven. Er zal worden volstaan met waarschijnlijkheden – aanwijzingen – waarmee het erop lijkt dat bepaalde aspecten van de inrichting van het besluitvormingsproces ertoe hebben geleid dat genoemde kwaliteitscriteria in meer of minder mate bereikt worden.

Onder verwijzing naar het conceptueel schema (figuur 1.1) zijn twee cases geselecteerd waarin de centrumgemeenten wezenlijk verschillende grondposities in hebben genomen. In het geval van de Waalsprong bekleedt de gemeente Nijmegen een dominante positie, terwijl in het geval van Leidsche Rijn zowel de gemeente Utrecht als de gemeente Vleuten-De Meern te maken hebben met marktpartijen die prominente grondposities hadden ingenomen. In methodisch opzicht is hiermee sprake van een vergelijkende casestudie. De gegevens voor de casestudies worden ontleend aan beschikbare plannen, beleidsdocumenten en literatuur (zie «geraadpleegde literatuur») welke wordt aangevuld met interviews van sleutelpersonen (zie «lijst van geïnterviewden»). Bij de selectie van sleutelpersonen is niet alleen gelet op hun rol en positie in het besluitvormingsproces (publieke en private actoren), maar hebben ook inhoudelijke overwegingen een rol gespeeld. Om deze reden is bijvoorbeeld voor de casestudie Leidsche Rijn een extra interview ingelast over de infrastructuurontwikkeling.

Ten behoeve van de financiële analyse is (financiële) informatie gevraagd aan de verschillende respondenten, maar ook is informatie opgevraagd bij het Kadaster.
De gegevens die kadastraal worden geregistreerd, zijn voornamelijk gebaseerd op aktes tot levering (verkoop) en erfpachtaktes zoals die zijn ondertekend bij de notaris. Van elke akte wordt een zogenaamde «9-kaart» gemaakt, waarop een beschrijving gegeven wordt van enkele basisgegevens. Dit behelst ondermeer: datum van transactie, actoren, oppervlakte van perceel en bijzondere informatie (aanwezigheid van glastuinbouw, huizen en bodemverontreiniging). Vervolgens vinden metingen plaats waarna een 9A-kaart wordt gemaakt.
De kadastrale gegevens van het Kadaster te Utrecht geven een algemeen en zeer uitgebreid beeld van de verschillende transacties in Leidsche Rijn. Na een korte inventarisatie blijkt het merendeel van de grote transacties bekend te zijn uit literatuur en interviews. Belangrijke gegevens voor dit onderzoek, die wel uit literatuur en interviews naar voren komen, zijn bij het Kadaster *niet* bekend. Verschillende overeenkomsten, zoals optie-overeenkomsten en overeenkomsten, waar enkel overdracht van *economisch* eigendom heeft plaatsgevonden (zoals in het geval Oostveen-De Bruijn), worden hier niet genoteerd. Om een adequaat beeld te krijgen van alle transacties en overeenkomsten blijken de gegevens van het Kadaster derhalve niet te voldoen. De gegevens die na onze korte verkenning verkrijgbaar zijn, blijken overeen te komen met gegevens die afkomstig zijn uit literatuur en interviews. Gegeven het feit dat bestudering van kadastrale gegevens geen meerwaarde verschaft bovenop de informatie vanuit de literatuur en interviews, is afgezien van een verdere uitwerking hiervan.

Dit leidt ertoe dat de financiële analyse een andere (meer volledige, maar ook bredere) betekenis krijgt dan in de oorspronkelijke opzet. Nu dient de financiële analyse ter ondersteuning van de institutionele analyse. Hiermee wordt aangegeven hoe «het surplus» door het ontwikkelingsproces heen «stroomt», wat de verwachting is met betrekking tot dit surplus aan het einde van dit proces en hoe de «koers» van deze financiële stroom de kwaliteit heeft beïnvloed.

De verkregen informatie over de beide Vinex-locaties is gedetailleerd beschreven in de bijlagen 1 t/m 3. De structuur van de beschrijving wordt weergegeven in figuur 1.1. De analyse van de beide fasen staat verwoord in de hoofdstukken 2 t/m 4, waarbij het besluitvormingsproces en een globale reconstructie van de bouwkolom centraal staan.
Hierbij is de volgende werkwijze gehanteerd:

- Allereerst is een reconstructie gemaakt van de eerste fase van de besluitvorming. Deze reconstructie wordt beschreven in hoofdstuk 2. Dit is het verhaal van de totstandkoming van de Vinex-uitvoeringsconvenanten, die de randvoorwaarden bepalen voor de besluitvorming in de tweede fase.
- Vervolgens is een reconstructie gemaakt van de besluitvorming in de tweede fase voor twee locaties: Leidsche Rijn en de Waalsprong. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt aldus het ontwikkelingsproces beschreven. Achtergrondinformatie over de beide casestudies is opgenomen in de bijlagen.
- Beide reconstructies zijn gestructureerd aan de hand van figuur 1.1.

In de reconstructie wordt de nadruk gelegd op de volgende elementen:

– hoe was het besluitvormingsproces ingericht;
– wat was de uitkomst van de eerste c.q. tweede fase;
– wat heeft de uitkomst van de eerste fase betekend voor de besluitvorming in de tweede fase;
– wie waren er betrokken in de eerste en tweede fase;
– wat waren de belangen en middelen van de betrokkenen;
– hoe was het grondeigendom aan het begin van de tweede fase en hoe is dit veranderd in de loop van die fase.

Aan de hand van deze reconstructie wordt een institutionele analyse gemaakt, waarmee antwoord wordt gegeven op de vraag in hoeverre het gekozen onderhandelingsmodel heeft geleid tot de (mate van) realisatie van de kwaliteitscriteria in hoofdstuk 5.
De bijlagen verschaffen ondersteunende informatie.

2. DE EERSTE FASE: VAN VINEX TOT CONVENANT

2.1. Inleiding

Ten behoeve van dit onderzoek worden twee fasen van besluitvorming onderscheiden. De eerste betreft grofweg de periode van het verschijnen van Vinex deel 1 (14 november 1990) tot het ondertekenen van de uitvoeringsconvenanten met de stadsgewesten (BRU: 13 oktober 1994, KAN: 24 april 1995). De tweede fase betreft de besluitvorming over de programmatische inrichting van de Vinex-locaties vanaf het ondertekenen van de convenanten. Dit hoofdstuk gaat in op de besluitvorming in die eerste fase van de uitvoering van het verstedelijkingbeleid en beschrijft in hoeverre deze besluitvorming de locatiekwaliteit van de Vinex-locaties heeft beïnvloed.
Paragraaf 2.2 start met een korte beschrijving van de voorgeschiedenis van het Vinex-verstedelijkingsbeleid, dit beleid is namelijk niet los te zien van het voorafgaande beleid. Het proces van besluitvorming komt in paragraaf 2.3 aan de orde. Daar wordt van een globale reconstructie van het verloop van dit proces gegeven. Aan het slot van dit hoofdstuk worden in paragraaf 2.4 de conclusies verwoord ten aanzien van de eerste fase.
Voor achtergrondinformatie over het in dit hoofdstuk beschreven besluitvormingsproces wordt verwezen naar bijlage 1. Daar wordt dit proces uiteengelegd in actoren, regels en randvoorwaarden. Bij de actoren wordt ingegaan op hun belangen en de middelen die ze (kunnen) inzetten in de besluitvorming. Daarna worden de regels en procedures en de randvoorwaarden en uitgangspunten geschetst zoals deze na verloop van tijd zijn uitgekristalliseerd. Ook wordt in bijlage 1 de programmatische invulling besproken.

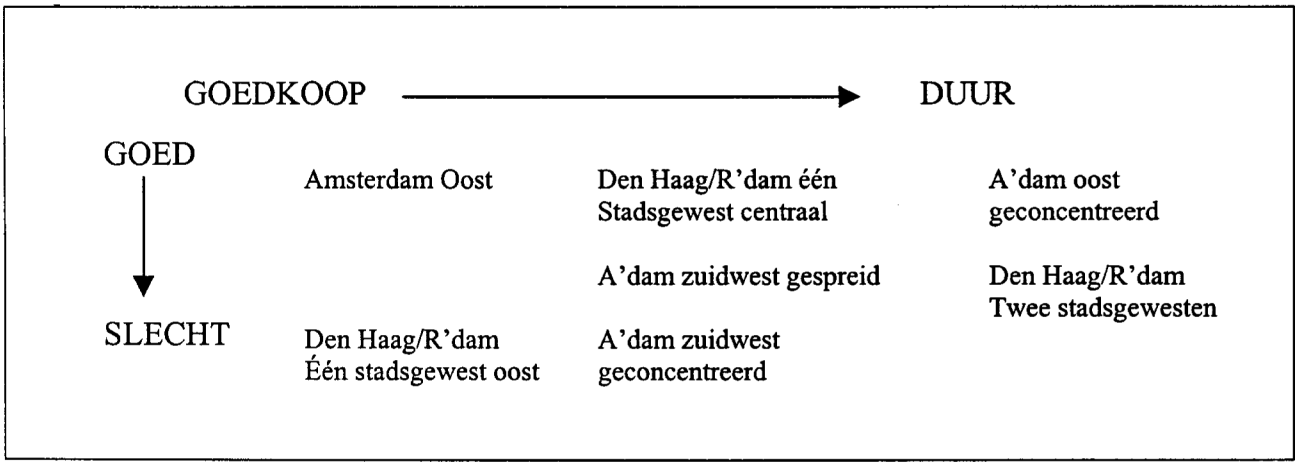
2.2. De voorgeschiedenis

De Vinex is eigenlijk niet los te zien van de eerdere nota's over de ruimtelijke ordening. Ondanks de verschillende inhoudelijke beleidslijnen is er met deze nota's namelijk een bepaalde traditie van ruimtelijke ordening ontstaan. Bepaalde uitgangspunten van de Vinex worden daarom door betrokken actoren als vanzelfsprekend ervaren en ook zijn bepaalde procedures ontwikkeld over de behandeling en vaststelling van de nota's. Met betrekking tot de verstedelijking heeft de Rijksplanologische Dienst bijvoorbeeld veel geleerd van het groeikernenbeleid. Ook inhoudelijk kan het verschijnen van Vinex deel 1 op 14 november 1990 niet los gezien worden van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Vino), waarvan de delen in de voorgaande jaren verschijnen. Reeds in die Vino zijn belangrijke beleidslijnen uitgezet. Nieuw in de Vinex zijn enkele aanvullingen op specifieke thema's en ook legt de Vinex eigen accenten, zoals meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van het verstedelijkingsbeleid en het milieubeleid. De regering constateert zelf in Vinex deel 1 dat het in de Vino ontbreekt aan een indicatie van het gewenste investeringsniveau, dat er geen uitwerking wordt gegeven in concrete uitvoeringsprojecten en dat het prijskaartje ontbreekt (Ministerie van VROM 1990: 125–126).
Op het moment dat het eerste deel van de Vinex uitkomt, verschijnt er ook een aantal andere rijksnota's die voor de ruimtelijke ordening relevant zijn. Het zijn de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989), het Nationaal Milieubeleidsplan (Plus) (19 989/1990), het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990), het Natuurbeleidsplan (1990), de Structuurnota Landbouw (1990), de Nota Toeristisch Beleid (1990), de

Nota Regionaal Economisch Beleid (1990), de Derde Nota Waterhuishouding (1990) en het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie (1991). Op basis van deze sectornota's is het mogelijk in deel 1 van de Vinex een tabel op te nemen met de bestaande rijksmiddelen ten behoeve van het ruimtelijk beleid. Aldus is er eind 1990 meer zicht op beleidsprioriteiten van de andere departementen, ook is dan de extra budgettaire ruimte van het nieuwe regeeraccoord verdeeld (de wijzigingen en toevoegingen in de «extra» op de Vino zijn het gevolg van veranderde prioriteiten van het kabinet Lubbers III na een regeringswisseling in 1989).

Reeds voor het verschijnen van Vinex deel 1 zijn voor de Randstad de belangrijkste nieuwe verstedelijkingslocaties bepaald. Ambtenaren van de Rijksplanologische Dienst en van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat verkennen namelijk in 1989 in het studierapport «De Randstad op weg naar 2015» reeds vele mogelijke verstedelijkingslocaties in de Randstad en toetsen deze aan een zestal criteria. Op basis daarvan wordt een tabel gemaakt van de kosten/kwaliteit verhouding van de potentiële locaties (zie figuur 2.1). In deze tabel worden de potentiële locaties ingevuld. Zo wordt duidelijk dat een aantal locaties goed maar duur is (zoals Amsterdam Nieuw-Oost, Wateringen/Ypenburg en Rotterdam Noordrand I en II) en dat andere goedkoop maar slecht zijn (zoals de Bovenkerkerpolder, Zoetermeer-Oost en Rotterdam Moordrecht). Het lukt de Rijksplanologische Dienst om van het Kabinet een mandaat te krijgen om te gaan onderhandelen over de dure locaties, ondanks de wetenschap dat er voor deze locaties te weinig geld beschikbaar is voor openbaar vervoer en de grondkosten. De dure locaties zijn daarop in Vinex deel 1 opgenomen. De goedkope, maar slechte locaties worden als «terugvalopties» betiteld.

Figuur 2.1: Kosten/kwaliteit verhouding (bron: VROM 1989: 55)



Hiermee kan geconcludeerd worden dat reeds in de pré-Vinex periode inhoudelijk al veel werk is verzet en ook wordt in die periode reeds duidelijk welke actoren belangrijk zijn voor de uitvoering van het voorgestelde beleid. Van verschillende rijksdepartementen, van lagere overheden en van private partijen worden aanzienlijke financiële inspanningen verwacht om het verstedelijkingsbeleid uit de Vinex gestalte te geven. Deze zoektocht naar financiering voor het verstedelijkingsbeleid bepaalt mede de context waarbinnen het besluitvormingsproces over verstedelijkingsbeleid gestalte krijgt.

2.3. Het proces van besluitvorming

Er kan een lang verhaal verteld worden over het verloop van het besluitvormingsproces. In dit onderzoek richt de beschrijving zich echter vooral op de totstandkoming van de randvoorwaarden voor de besluitvorming in de tweede fase, namelijk over de programmatische invulling van de verstedelijking op regionaal niveau. Voor een meer gedetailleerde omschrijving wordt verwezen naar Needham cs. (1994) en Korthals Altes (1995). In bijlage 1 wordt het hier beschreven besluitvormingsproces uiteengelegd in betrokken actoren (en hun belangen en middelen) en de regels en uitgangspunten zoals die uitkristalliseren.
Sinds het verschijnen van de Startnota (VROM 1999) staat het begrip netwerk volop in de planologische belangstelling. Eigenlijk is dit geen nieuw begrip. Binnen de beleids- en bestuurskunde worden netwerktheorieën al enige tijd bestudeerd en beschreven. In de huidige netwerksamenleving bestaat er een grote interdependentie van actoren, waardoor een actor haast niet meer eigenstandig kan handelen. Uit de beschrijving van het verloop van het besluitvormingsproces in deze paragraaf zal blijken dat er een grote hoeveelheid uiteenlopende actoren betrokken is bij de uitvoering van het Vinex-verstedelijkingsbeleid en dat deze actoren een sterke interdependentie kennen. De Rijksplanologische Dienst kiest voor twee lijnen waarlangs afstemming en overleg met al deze actoren gestalte moet krijgen. In de eerste plaats tuigt de Rijksplanologische Dienst een aparte organisatiestructuur op. In de tweede plaats worden drie nieuwe instrumenten bedacht aan de hand waarvan het overleg wordt gestructureerd: het spoorboekje, het rijksbod en de convenanten. Voor een toelichting op de organisatiestructuur en deze instrumenten wordt verwezen naar bijlage 1.3.

Het kwaliteitsbeeld van de Rijksplanologische Dienst
In Vinex deel 1 beschrijft de Rijksplanologische Dienst een kwaliteitsbeeld voor de toekomstige verstedelijking. Dit kwaliteitsbeeld is gebaseerd op de idee van bundeling: groei van verstedelijking dient te worden opgevangen in de stadsgewesten. Om dit «compacte-stad-beleid» te ondersteunen is een restrictief beleid voor de open ruimten gewenst. Voor nieuwe verstedelijking binnen de stadsgewesten worden vijf kwaliteitscriteria genoemd. Deze kwaliteitscriteria (zie kader 2.1) voor het stadsgewestelijke schaalniveau blijven overigens tot en met deel 4 ongewijzigd. Tevens worden bij de regionale beleidsuitspraken in de Vinex de gewenste ontwikkelingsrichtingen genoemd voor de vier grote stadsgewesten, het zijn de voorkeurslocaties uit de studie «De randstad op weg naar 2015». Voor de overige stadsgewesten wordt geen keuze gemaakt voor «gewenste ontwikkelingsrichtingen». De ontwikkelingsrichtingen betreffen de voorkeuren van de Rijksplanologische Dienst voor wonen, werken en openbaar vervoersinfrastructuur voor de periode tussen 1995 en 2005. De Vinex (1993: 57) beschrijft de status van deze ontwikkelingsrichtingen en hoe deze zich verhouden tot de kwaliteitscriteria:

Aan de provincies wordt gevraagd om, rekening houdend met de hierna per stadsgewest aangegeven ontwikkelingsrichtingen, in overleg met de samenwerkende gemeenten, in het kader van een streekplanherziening plaats en omvang van nieuwe woon- en werklokaties af te wegen, met inachtneming van de in deze pkb genoemde lokatiecriteria en bovenvermelde aanvullende uitgangspunten. Indien de provincie bereid is een intergemeentelijk structuurplan de status van streekplan(-uitwerking) toe te kennen, wordt deze afweging van het stadsgewestelijk samenwerkingsverband verwacht. Deze afweging dient mede te geschieden aan de hand

van de resultaten van milieu-effectrapportage, waarbij lokaties binnen de hierna aangegeven ontwikkelingsrichtingen als voorkeursalternatief zullen gelden.

De Rijksplanologische Dienst is overigens van mening dat de kwaliteit van de programmatische invulling van de locaties zelf een verantwoordelijkheid van de lagere overheden en de marktpartijen is. Wel worden om de gewenste inrichtingskwaliteit te stimuleren de projecten Voorbeeldplannen en Kwaliteit op Locatie opgestart. Deze projecten zijn gericht op het uitlokken van initiatieven, kennisontwikkeling en communicatie.

Kader 2.1: Kwaliteitscriteria 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 lokatiecriteria, die in onderlinge samenhang tot gelding dienen te worden gebracht:

1. Ligging ten opzichte van de het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde: eerst 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, landbouw, 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 (inclusief bodem- en geluidsaspecten);
   - Bestuurlijk/maatschappelijk.

Kwaliteit is duur

Het kwaliteitsbeeld van de Rijksplanologische Dienst leidt tot een aantal dure voorkeurslocaties. Duur vanwege de excessieve grondkosten (onder meer door de aanwezige kastuinbouw), duur vanwege de benodigde investeringen in het openbaar vervoer en ook duur vanwege de omvangrijke bodemvervuiling. Dit vormen vaak redenen waarom deze locaties in het verleden niet eerder zijn ontwikkeld. Voor de Rijksplanologische Dienst betekent dat dat haar besluitvorming in ieder geval afgestemd dient te worden met andere ministeries (DGVH, DGM en V&W) die verantwoordelijk zijn voor die problematiek en over veel omvangrijker begrotingen beschikken. Deze departementen hebben echter ook hun eigen belangen en prioriteiten (deze worden in bijlage 1.2 toegelicht) Omdat de rijksmiddelen onvoldoende zijn om de voorgestane ontwikkelingsrichtingen voor wonen en werken te realiseren zou er «in het bestuurlijk overleg meer duidelijkheid moeten ontstaan over de mate waarin excessieve grondkosten en een deel van de kosten van de daarmee verbonden investeringen in het openbaar vervoer verhaalbaar zijn op de gebruikers en op de als gevolg van het gevoerde verstedelijkingsbeleid toegenomen inkomsten van de betrokken gemeenten» (1990: 129). Afhankelijk van het bestuurlijk overleg dient er in het kabinetsstandpunt (deel 3) te worden bezien of er wordt teruggevallen op suboptimale oplossingen. Dat betreft in de eerste plaats het uitfaseren van het openbaar vervoer en in het uiterste geval kan het «ook nodig blijken te zijn om terug te vallen op wat grondkosten betreft minder dure, maar uit het oogpunt van beperking van de groei van de automobiliteit en van de ruimtelijke kwaliteit minder gunstige ontwikkelingsrichtingen» (1990: 129), de terugvalopties dus.

Naast het genoemde bestuurlijk overleg vestigt de regering in de Vinex haar hoop op private investeerders. Dit blijkt uit de paragraaf over publiek-private samenwerking in de nota en de instelling van het Overleg Ruimtelijke Investeringen (ORI), een informeel forum waarin leidende personen uit het bedrijfsleven en de overheid op persoonlijke titel participeren.

Op zoek naar geld
Volgens het kabinetsstandpunt is de functie van het bestuurlijk overleg sinds de Vino veranderd: «Voorheen werd het benut om van gedachten te wisselen over de strekking van beleidsvoorkeuren – die soms tamelijk abstract waren – waarna de PKB-tekst zonodig werd bijgesteld. Nu was het echter nadrukkelijk de bedoeling om in overleg met de betrokkenen een stap te zetten op weg naar uitvoering van beleid» (Ministerie van VROM 1991: 60). Dit geldt voor de coördinatie zowel binnen als buiten het ministerie van VROM. Het bestuurlijk overleg is, na het verschijnen van Vinex deel 1, gericht op het overeind houden van het kwaliteitsbeeld voor de verstedelijking en, gezien het tekort aan middelen, het verkrijgen van duidelijkheid over de vraag in hoeverre de «excessieve» grondkosten en de kosten voor de ontsluiting per openbaar vervoer verhaalbaar zijn op gemeenten en toekomstige gebruikers. De Rijksplanologische Dienst krijgt van het kabinet, ondanks het tekort aan rijksmiddelen, een mandaat voor deze onderhandelingen. De onderhandelingen zijn gericht op een drietal zaken: het verhalen van kosten op lagere overheden; het verhalen van kosten op toekomstige gebruikers (de markt) en het zoeken naar extra rijksmiddelen.

Overleg met de regio's
Om kosten te verhalen op lagere overheden en toekomstige gebruikers zijn onderhandelingen nodig met de lagere overheden. In de Vinex constateert de Rijksplanologische Dienst dat veel ruimtelijke problematiek zich op regionaal niveau manifesteert en dat de verdergaande verstedelijking eraan bijdraagt dat de gemeenten steeds sterker op elkaar zijn aangewezen. Intergemeentelijke samenwerking zou niet alleen tot een betere uitvoering leiden, maar ook tot een meer «evenwichtige ruimtelijke afweging» en daarmee tot ruimtelijke kwaliteit. De voordelen van een kwalitatief goede verstedelijking komen de stadsgewesten dus ten goede. Vandaar dat het een logische stap is om met de regio's in overleg te treden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken formuleert op dat moment, in het verlengde van het rapport «Grote steden, grote kansen» van de Externe commissie grote-stedenbeleid (Commissie Montijn 1989), een visie op regionale samenwerking in de zogenaamde BoN-nota's (Bestuur op Niveau). De Vinex wordt gezien als een mogelijkheid de ideeën over regiovorming te koppelen aan inhoudelijke problematiek. De provincies worden hiermee gepasseerd, maar deze bestuurslaag kampt in die tijd met een imagoprobleem. Korthals Altes haalt in dit verband staatssecretaris De Graaf-Nauta aan die de provincies kenschetst als een «wat voorzichtige, terughoudende, risicomijdende instelling» (1995: 191). De provincie lijkt daarmee geen aantrekkelijk partner voor het verstedelijkingsbeleid. Later blijkt dat het ambtelijk en bestuurlijk overleg met de zeven BON-regio's dermate veel tijd en energie kost, dat voor de overige stadsgewesten alsnog direct met de provincies (verenigd in het IPO) moet worden onderhandeld. Maar dan werken de provincies ook al aan hun come-back. Met name de vier grote stadsgewesten zijn belangrijke onderhandelingspartners voor het rijk. Zij benoemen vier belangrijke randvoorwaarden voor hun deelname aan het verstedelijkingsbeleid. Het rijk dient deze risicofactoren uit de weg te nemen. Het betreft een

instrument voor het voeren van een regionaal grondbeleid, de bereidheid tot participatie van de marktpartijen, de inzet van stadsvernieuwingsgelden en de operationalisatie van het restrictief beleid (zie bijlage 1.4).

Op weg naar contracten met de regio's
Minister Dales van Binnenlandse Zaken ziet wel wat in de koppeling van de inhoudelijke problematiek van het verstedelijkingsbeleid aan het proces van regiovorming. Vandaar dat dit ministerie (BiZa) actief meewerkt om een aantal voor het verstedelijkingsbeleid relevante bevoegdheden onder te brengen in de Kaderwet Bestuur in verandering. Het betreft onder meer de bevoegdheid tot het opstellen van een regionaal structuurplan, en ook de mogelijkheid om een regionaal grondbeleid te voeren. Dit laatste is belangrijk omdat concurrentie tussen verstedelijkingslocaties binnen het stadsgewest voorkomen moet worden. Bovendien heeft DGVH, die de grondkostensubsidies vertrekt, bedacht dat zij af wil van de «subsidieverslaving» van de lagere overheden. Het is DGVH een doorn in het oog dat zij «moeilijke» locaties subsidieert, terwijl de grondbedrijven van diezelfde gemeente winst kan maken op «makkelijke» locaties. Bovendien is het op regionaal niveau zo dat perifere gemeenten grote ontwikkelingswinsten maken op hun weilandlocaties, terwijl de centrumgemeenten langzamerhand alleen nog maar dure locaties overhouden. Ook dit is een impuls om te onderhandelen met de regio's en niet met de afzonderlijke gemeenten. DGVH wil ook af van de open-einde-subsidies. Dit departement heeft net een omvangrijke decentraliserings- en privatiseringsoperatie afgerond. Zo ontstaat het idee om eenmalig afspraken te maken over grondkostensubsidies voor een langere periode. Deze afspraken dienen te worden vastgelegd in een contract met duidelijke resultaatsafspraken. Tegen deze achtergrond wordt aangestuurd op afspraken met de regio's over de verstedelijking die in een convenant vastgelegd worden. Het rijk geeft dan op haar beurt in dat convenant duidelijkheid over haar financiële bijdragen aan de verstedelijking. Korthals Altes omschrijft de keuze voor de stadsgewesten als onderhandelingspartner als vernieuwend en omstreden (1995: 183). Vernieuwend omdat het overleg gevoerd wordt op een niveau waarop de problematiek gevoeld wordt. Omstreden omdat het de competentiestrijd tussen regio's en provincie aanwakkert. Bovendien is de invoering van een regionale bestuurslaag dan nog lang niet beklonken en de regio nog geen democratisch gelegitimeerde bestuurslaag.
De onderhandelingen met de stadsgewesten over de uitvoeringsconvenanten duren een aantal jaren. Het overleg over de convenanten richt zich aanvankelijk op de grote vier en later ook op de regio's Arnhem/Nijmegen, Eindhoven/Helmond en Hengelo/Enschede. Deze onderhandelingen nemen zelfs zoveel tijd in beslag dat uiteindelijk niet met de overige stadsgewesten kan worden onderhandeld. In plaats daarvan wordt met het IPO een convenant op hoofdlijnen gesloten, waarna de provincies op hun beurt met de overige stadsgewesten in de weer gaan. Als tussenstap op weg naar de convenanten worden voor de vier grote stadsgewesten en Twente zogenaamde «onderhandelingsaccoorden op hoofdlijnen» getekend. Deze onderhandelingen met de stadsgewesten lopen, zoals gezegd, parallel aan de regiovorming. Geleidelijk aan krijgt de vorming van een regionaal openbaar lichaam gestalte. In Utrecht ondertekenen de samenwerkende gemeenten in het Regionaal Beraad Utrecht (RBU) in maart 1991 het startconvenant RBU, een eerste stap op weg naar een gemeenschappelijke regeling. In afwachting van het in werking treden van een Regionaal Openbaar Lichaam voor de stedelijke regio Arnhem-Nijmegen is er een Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Knooppunt Arnhem-Nijmegen (IBBC-KAN) ingesteld. In juli 1994 wordt de Kaderwet

van kracht waarmee de taken en bevoegdheden van de regio's geregeld worden. Ondanks dat de provincie Utrecht tracht de oprichting van het RBU te saboteren door met alternatieve voorstellen voor regiovorming te komen is per 01–01–95 het Bestuur Regio Utrecht (BRU) geïnstalleerd en uitgebreid tot 28 gemeenten. In april 1995 is er een KAN-bestuur geïnstalleerd met de status van Regionaal Openbaar Lichaam.

Het rijksbod
Het rijk doet in de Onderhandelingsaccoorden op hoofdlijnen financiële toezeggingen voor bijdragen aan de grondkosten, infrastructuur en bodemsanering. Dit zogenaamde «rijksbod» bestaat uit drie bronnen: grondkostensubsidies van DGVH, subsidies voor stadsgewestelijk openbaar vervoer van V&W en subsidies voor bodemsanering van DGM. De subsidies worden echter niet als een lump sum gepresenteerd. De uiteindelijke toekenning van subsidies door V&W en DGM zal projectsgewijs worden beoordeeld. Dit betekent dat het rijksbod schotten kent en ook door drie verschillende diensten beheerd wordt. Korthals Altes (1995) constateert dat het referentiekader van de Rijksplanologische Dienst, het «kwaliteitsbeeld», moest leiden tot een afstemming in deze drie toetsingskaders van DGVH, V&W en DGM. De andere departementen en de lagere overheden blijven daarnaast echter toch ook hun eigen perspectieven hanteren, van waaruit zij aan de onderhandelingen deelnemen en hun beslissingen verantwoorden. Korthals Altes (1995) beschrijft gedetailleerd hoe de samenwerking tussen de departementen verloopt. De afstemming met DGM over de bodemsanering en met V&W geeft daarbij de nodige problemen. Desondanks lukt het om in januari 1991 een rijksbod aan de regio's uit te brengen.
Staatssecretaris Heerma is gecharmeerd van de idee om te werken met een rijksbod en prestatieafspraken. Het past binnen zijn beleid van terugtred van de rijksoverheid. Het maken van afspraken voor een langere periode (tien jaar) voor de gehele regio betekent ook dat zijn departement zich niet meer hoeft te verdiepen in exploitatieberekeningen van afzonderlijke projecten en dat toetsing op afstand mogelijk wordt. Korthals Altes (1995: 182) constateert dat het rijksbod bepaalde risico's met zich mee brengt. Er dient bijvoorbeeld nog rekening te worden gehouden met de inspraak en de reactie hierop in het kabinetsstandpunt (het traject van Vinex deel 1 naar deel 3). Zijns inziens is er bovendien geen sprake van een win-win-strategie: de koek wordt verdeeld maar niet vergroot. Dit verklaart hij uit de observatie dat de focus van de onderhandelingen ligt op «interests, not positions», dus op oplossingen en niet op achterliggende belangen.
Ten behoeve van het doen van een rijksbod aan de stadsgewesten is er driftig gezocht naar aanvullende financiering. Daar komt nog bij dat er in 1993 een Trendbrief verschijnt waaruit blijkt dat de woningbehoefteprognoses naar boven dient te worden bijgesteld. Er dient ruimte te worden gezocht voor deze extra woningen. Dit vergemakkelijkt de onderhandelingen niet, want de Rijksplanologische Dienst wil geen concessies doen aan haar kwaliteitsbeeld. De extra woningen leiden ertoe dat bepaalde locaties groter worden (met name binnenstedelijk) wordt er nog aanvullende ruimte gevonden. De druk op de woningmarkt leidt er in Utrecht toe dat alsnog de locatie Zenderpark wordt goedgekeurd. Deze locatie in het Groene Hart was namelijk omstreden. Om het kwaliteitsbeeld van de Vinex niet aan te tasten, wordt er gesteld dat deze locatie «los» stond van het Vinex-traject. Opmerkelijk genoeg leiden de extra woningen van de «Trendbrief» voor de gezamenlijke stadsgewesten niet tot een verhoging van het rijksbod. Wel leiden deze extra woningen tot een verschuiving in het rijksbod ten gunste van stadsgewesten die

verhoudingsgewijs de meeste extra woningen moeten bouwen. De rijksbijdrage voor de uitbreidingslocaties van de grote vier stadsgewesten wordt, tot hun niet geringe ergernis, zelfs verlaagd van 950 miljoen gulden in het oorspronkelijke bod tot 800 miljoen in het bijgestelde rijksbod van 1993 (prijspeil 1990). Wel wordt het oorspronkelijke budget voor de grondkosten opgehoogd met stadsvernieuwingsgelden (de «BELSTATO-plus-middelen»). Op basis van de convenants-afspraken ontvangen de vier grootste gemeenten in totaal 1170 miljoen aan grondkostensubsidies.

De Vinex als referentiekader voor de besluitvorming
De uitvoeringsconvenanten vormen uiteindelijk niet het kader voor de vaststelling van de bijdragen voor infrastructuur en bodemsanering. Deze bijdragen komen via aparte kanalen beschikbaar. Verkeer en Waterstaat wil namelijk niet afwijken van haar zogenaamde «MIT-systematiek». In de convenanten stelt V&W zich wel medeverantwoordelijk voor de ontsluiting per openbaar vervoer van de Vinex-locaties voor zover het projecten betreft die duurder zijn dan 25 miljoen gulden (de zogenaamde «V-projecten» die in de convenanten worden genoemd). Voor goedkopere projecten krijgen de regio's subsidie middels de Gebundelde Doeluitkering (GDU) waar ook de aanloopkosten van onrendabel openbaar vervoer van betaald moeten worden. De dure projecten dienen echter de eigen begrotingssystematiek van V&W te blijven doorlopen. Vandaar dat geconstateerd wordt dat de convenanten op dit punt geen «harde» toezeggingen bevatten. Ook voor bodemsanering wil DGM niet afwijken van toetsing aan eigen regelgeving. Wel treedt er een verschuiving op van zogenaamde multifuncioneel schone grond naar de afspraak dat het niet noodzakelijk is om voor elke locatie alle vervuilde grond af te graven en af te voeren. Andere, goedkopere, oplossingen komen in beeld. In de convenanten staan de beschikbare middelen voor bodemsanering vermeld. Saneringsprojecten dienen echter nog wel beoordeeld te worden voordat tot uitkering wordt overgegaan. Voor kassenlocaties komt er een aparte regeling, binnen het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) is een bijdrage voorzien van 1 500 per woning in glastuinbouwgebieden. Hiertoe is 50 miljoen uit de VROM-begroting gereserveerd voor de vier grote stadsgewesten en Arnhem-Nijmegen.
Het lukt dus niet om de middelen voor openbaar vervoer en bodemsanering op te nemen in de convenanten. Het lukt echter wel om de Vinex bij deze uitgaven als aanvullend referentiekader te laten gebruiken. Wellicht belangrijker is het dat de Vinex wordt gebruikt als argumentatiekader voor een claim op middelen uit de investeringsimpuls (nu het Fonds Economische Structuurversterking). Dit is geslaagd: uit dit fonds komt ongeveer 2,7 miljard gulden extra beschikbaar voor stadsgewestelijk openbaar vervoer in Amsterdam (Noord-Zuidlijn), Rotterdam (Benelux-metro) en Den Haag (Tramtunnel Grote Marktstraat) en 500 miljoen voor bodemsanering, waarvan 300 miljoen voor de Vinex-woningbouwlocaties. Deze extra middelen vergemakkelijken het sluiten van de Onderhandelings-accoorden.
Het uitvoeringsconvenant met Utrecht wordt op 13-10-1994 getekend, met het KAN een half jaar later op 24-04-1995. Dat de overheid werkt met convenanten is vrij nieuw, er is nog niet veel ervaring mee. In de ogen van de Rijksplanologische Dienst hebben de convenanten een blauwdrukachtig karakter, DGVH ziet ze als «uitvoeringscontracten». Een statisch contract met harde prestatie-eisen lijkt echter ongeschikt voor planning in onzekere situaties en weinig passend bij het strategische en dynamische karakter van het Vinex-beleid. Het werken met convenanten is daarom niet omstreden. Needham cs (1994) plaatsen een aantal kanttekeningen.

Gewezen wordt op het gebrek aan keuzeruimte na ondertekening (weinig flexibiliteit), de onwaarschijnlijkheid dat bij ondertekening alle benodigde kennis aanwezig is, dat de noodzakelijke consensus wel eens moeilijk te bereiken kan zijn, en tot slot op de afwezigheid bij de onderhandelingen van een belangrijke partij in de uitvoering: de markt.
Na de afsluiting van de Vinex-uitvoeringsconvenanten trekt de Rijksplanologische Dienst zich terug. De verdere besluitvorming over de programmatische invulling van de Vinex-locaties wordt overgelaten aan de lagere overheden en de marktpartijen. Blijkbaar heeft de Rijksplanologische Dienst er vertrouwen dat deze actoren gezamenlijk in staat zijn de Vinex-locaties te ontwikkelen, én dat met de convenanten de juiste randvoorwaarden zijn geschapen voor het realiseren van een goede inrichtingskwaliteit van die locaties.

Blijft het kwaliteitsbeeld overeind?
De Rijksplanologische Dienst heeft op drie manieren gezocht naar aanvullende financiering voor de dure locaties. Zo zijn er extra rijksmiddelen gevonden door een claim te leggen op de FES-gelden. Ook hebben andere departementen in meer of mindere financiële bijdragen aan de verstedelijking toegezegd. Ook is de Rijksplanologische Dienst er in geslaagd een deel van de kosten te verhalen op de lagere overheden en toekomstige gebruikers. De lagere overheden tekenen immers de uitvoeringsconvenanten. Het verhalen van de kosten op de toekomstige gebruikers vindt plaats via een tussenstap. De overheden die de convenanten tekenen dienen namelijk een deel van hun kosten te verhalen op de markt. Hoe dat in zijn werk gaat, wordt beschreven in het hoofdstukken 3 en 4 over de tweede fase van de besluitvorming.
Uit het voorgaande blijkt dat het kwaliteitsbeeld uit de Vinex overeind blijft als het gaat om de locatiekeuzes voor de nieuwe verstedelijking. Tussen deel 1 en deel 4 is de pkb-tekst dan ook niet aangepast op dit punt. De kwaliteitscriteria worden gebruikt bij het zoeken naar verstedelijkingslocaties, ook als er na het verschijnen van de Trendbrief in 1993 naar extra ruimte voor woningen wordt gezocht. Er wordt niet gekozen voor de kwalitatief mindere terugvalopties. In de volgende paragraaf wordt beschreven in welke mate de locatiekwaliteiten van de ten behoeve van dit onderzoek nader onderzochte locaties Leidsche Rijn en Waalsprong zijn beïnvloed door het hier beschreven besluitvormingsproces.

2.4. Conclusies eerste fase

Op basis van de voorgaande beschrijving kunnen er twee typen conclusies worden getrokken. In de eerste plaats wordt bezien in hoeverre het onderhandelingsmodel leidt tot een realisering van de kwaliteitscriteria uit de Vinex. Voor de beschrijving van die conclusies wordt verwezen naar de ontwikkelingsrichtingen en locatiecriteria uit de Vinex. Vervolgens kan een oordeel gevormd worden over de vraag in hoeverre de resultaten van de besluitvorming in de eerste fase leiden tot goede randvoorwaarden voor de besluitvorming over de programmatische invulling van de locaties in de tweede fase. Dat oordeel wordt echter pas gegeven na onderzoek van die tweede fase in de hoofdstukken 3 en 4. Het onderzoek is toegespitst op twee concrete uitleglocaties (Waalsprong en Leidsche Rijn), de conclusies die hier getrokken worden hebben dan ook vooral op deze twee locaties betrekking.

De ontwikkelingsrichtingen
Zoals in hoofdstuk 3 wordt beschreven veranderen de ontwikkelingsrichtingen in het Stadsgewest Utrecht niet gedurende de onderhande-

lingen. Wel wordt buiten het Vinex-traject om de locatie Zenderpark ontwikkeld vanwege de grote druk op de woningmarkt. Ten aanzien van het KAN houdt de Rijksplanologische Dienst zich op de vlakte, in de Vinex wordt geen concrete ontwikkelingsrichting voor Nijmegen aangewezen. Uiteindelijk wordt de wens van Nijmegen om de Waalsprong te maken gehonoreerd door alle andere partijen. De Waalsprong past overigens goed in de filosofie van de Vinex over de concentrische ontwikkeling van stadsgewesten. Het oordeel over de ontwikkelingsrichtingen in beide stadsgewesten is hiermee positief. Het onderhandelingsmodel leidt tot consensus bij alle betrokken bestuurlijke partijen over de ontwikkelingsrichtingen, zonder dat daarbij concessies zijn gedaan aan de inzet van de Rijksplanologische Dienst zoals verwoordt in deel 1 van de Vinex.

In de Vinex worden vijf kwaliteitscriteria voor de locatiekeuze geformuleerd (zie kader 2.1). Ze worden hier afzonderlijk besproken.

Nabijheid
Dit criterium betreft de ligging ten opzichte van het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde: eerst benutten van mogelijkheden in het stedelijk gebied, vervolgens aan de rand ervan en pas daarna verder weg gelegen mogelijkheden in aansluiting op bestaande kernen. Beide Vinexlocaties voldoen aan het nabijheidscriterium. De Rijksplanologische Dienst maakt in beide stadsgewesten geen gebruik van terugvalopties, overigens zijn die in Vinex deel 1 ook niet benoemd. In het stadsgewest Utrecht is er overigens wel sprake van de verwisseling van Houten Noord voor Houten Zuid, met betrekking tot dit criterium een slechtere locatie. Ook is de op afstand gelegen locatie Zenderpark (buiten het Vinex-traject om) alsnog goedgekeurd.
Een tweede kanttekening is dat in het KAN-gebied de gemeenten in de categorie «overige gemeenten» reeds zeer snel hun taakstellingen voor de periode 1995–2005 realiseren. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat gemeenten in de restrictieve gebieden meer bouwen dan in de convenanten is afgesproken (Hoogstraten cs. 1997). Het gevaar bestaat dat er onder de druk van de Vinex-uitvoeringsconvenanten om tijdig voldoende woningen te bouwen, eerst de makkelijk te ontwikkelen «weiland-locaties» aan bod komen, en pas later de problematischer delen. In de Waalsprong probeert de gemeente Nijmegen desondanks tegelijkertijd in en aan Lent en op afstand (bij Oosterhout) te bouwen. De ontwikkelingsvolgorde van buiten naar binnen op sommige Vinex-locaties kan deels verklaard worden uit de voorwaarde die gesteld zijn aan de uitbetaling van de BLS-gelden. In de regio dient tweederde van de woningen voor 2000 gereed te zijn.
In de onderhandelingen is veel tijd gemoeid met het vaststellen van het rijksbod en de reacties daarop van de lagere overheden. Juist vanwege de ingewikkelde financiële berekeningen (ten behoeve van de BLS-subsidies) en de gekozen regionale verevening, verlopen die onderhandelingen traag. De gekozen strategie tot regiovorming en de regionale verevening leidt tot een grotere afhankelijkheid van de medewerking van de perifere gemeenten. Deze gemeenten, met winstgevende weilandlocaties dienen financieel in te leveren voor de realisatie van de problematische locaties van de met ruimtenood kampende centrale steden. Ook dient een aantal van deze gemeenten grond in te leveren. Om de kleine gemeenten mee te krijgen in het proces van regiovorming en te bewegen tot het maken van regionale afspraken worden er, zeker in het KAN-gebied, nogal wat perifere locaties toegestaan. Deze «wisselgeld»-woningen liggen gezien het nabijheidscriterium niet gunstig. Daar komt nog bij dat uiteindelijk noch in het KAN-gebied, noch in Utrecht verevening tot stand is gekomen.

Hier heeft het onderhandelingsmodel voor veel tijdsvertraging gezorgd zonder dat de beoogde verevening is bewerkstelligd.
Ook bevocht Vleuten-De Meern een groene bufferzone tussen «haar» locatie en het Utrechtse deel van Leidsche Rijn. Deze woningen liggen daardoor verder van de centrale stad als nodig. In dit opzicht heeft het gekozen onderhandelingsmodel nadelig gewerkt.
Het nabijheidscriterium kan overigens in de twee onderzochte stadsgewesten gerelativeerd worden. In beide gevallen is er sprake van een behoorlijke barrièrewerking tussen de Vinex-locaties en de centrale stad. Bij de Waalsprong is dit de Waal, bij Leidsche Rijn zijn dit het Amsterdam-Rijnkanaal en de A2. Nabijheid is nog geen garantie voor bereikbaarheid, het volgende criterium.

Bereikbaarheid
Het tweede criterium betreft de ontsluiting door stedelijk/stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer. Ondanks alle inspanningen van de Rijksplanologische Dienst heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat nooit harde toezeggingen willen doen op het gebied van het openbaar vervoer. V&W wil per sé niet afwijken van haar eigen begrotingssystematiek (MIT). Op dit moment is op beide onderzochte locaties te zien dat er slechts beperkt openbaar vervoer aanwezig is. Dit betekent dat de door VROM gevreesde «autogewenning» een reëel probleem is geworden. Volgens V&W krijgen de stadsgewesten via de gebundelde doeluitkering (GDU) exploitatiesubsidies voor onrendabel openbaar vervoer voor de fase dat er nog niet voldoende woningen staan. Dit leidt bij Leidsche Rijn momenteel tot geëxperimenteer met zogenaamde «eindgebruikerssubsidies» (taxibonnen). Leidsche Rijn zal in de toekomst op twee manieren per OV worden ontsloten. Door HOV-busbanen en door drie stations als onderdeel van Randstadspoor. Van de HOV-busbanen worden de twee radiale banen volgens de MIT-planning in 2004 opgeleverd. Een derde tangentiële baan is pas aan de orde in de periode 2005–2010. De stations hangen af van de besluitvorming over Randstadspoor en de spoorverdubbeling Vleuten-Utrecht. Naar verwachting van V&W kan in 2002 een tijdelijke halte Leidsche Rijn West worden gerealiseerd, het definitieve station in 2005. Het station Leidsche Rijn Centrum is aan de orde in de periode 2005–2010. Het huidige station Vleuten dient te worden verplaatst. Bij de Waalsprong is sprake van een vermoedelijke opening van een station in 2002 als circa 40% van de woningbouw is gerealiseerd (informatie uit brief Minister V&W aan de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, 3 december 1999).
Veel actoren menen dat het onderhandelingsmodel op dit bereikbaarheidscriterium heeft gefaald, V&W komt in hun ogen onvoldoende over de brug. V&W probeert hier een genuanceerder beeld over naar buiten te brengen en meent dat de afstemming tussen woningbouw en de ontsluitende OV-infrastructuur in de meeste gevallen wel voldoet aan het «tweederde streefbeeld». Dit jaar (2000) treedt de minister van V&W in overleg met de regio's over deze problematiek.
In aanvulling hierop kan ook gemeld worden dat er aangaande de autobereikbaarheid van verschillende kanten bezorgde geluiden zijn te horen (Teisman 1997, Ekkers 1995: 56–63). Zo ligt Leidsche Rijn in de oksel van twee belangrijke verkeersslagaders (de A2 en de A12). De toename van het autoverkeer door de bewoners van Leidsche Rijn kan de doorstroming op deze wegen nadelig beïnvloeden. Aan de realisering van de Waalsprong is steeds als voorwaarde gesteld dat er een nieuwe Waalbrug komt (doortrekken van de A73). Er is echter tot op heden geen harde toezegging van V&W. De bestaande Waalbrug is in de besprekingen

steeds als ontoereikend opgevoerd, de auto-bereikbaarheid van Nijmegen komt nu in het geding.

Samenhang wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur
Ten aanzien van dit criterium wordt een onderscheid in twee schaalniveaus gemaakt: dat van het stadsgewest en dat van de locaties zelf. Hier ligt de focus op de samenhang binnen het stadsgewest, bij de beschrijving van fase 2 komt de locatie aan bod. Dit criterium gaat uit van de veronderstelling dat van het nabij situeren van woon- en werklocaties een mobiliteitsreducerende werking uitgaat. Inmiddels is het inzicht in mobiliteitsgedrag gegroeid (zie bijvoorbeeld Den Hollander cs. 1996) en blijkt dat de woonlocatiekeuze eerder beïnvloed wordt door de aanwezigheid van werkgelegenheid op de schaal van het stadsgewest, dan op de schaal van de locatie. Ten aanzien van de Waalsprong kan opgemerkt worden dat de belangrijkste werkgelegenheidslocaties in het stadsgewest zich ten zuiden van de Waal bevinden. Toekomstige bewoners van de Waalsprong zullen dus veel mobiliteit over de Waal genereren. Een zelfde kanttekening lijkt van toepassing op Leidsche Rijn.
Toch is er tot op zekere hoogte sprake van samenhang in wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur op het schaalniveau van het stadsgewest. Het onderhandelingsmodel is erin geslaagd de bijdragen van de diverse ministeries (EZ, LNV, DGVH) af te stemmen op de schaal van het stadsgewest.

Open ruimten vrijwaren van verstedelijking, mede ten behoeve van natuur, landschap, openluchtrecreatie en landbouw
Het onderhandelingsmodel heeft ertoe geleid dat er met de provincies convenanten zijn afgesloten over het restrictief beleid. Overigens is dit mede te danken aan de inzet van de grote steden die bevreesd waren voor het weglekken van woningbouw naar deze gebieden en de consequenties daarvan voor de realisatie van de Vinex-locaties. Ook op het niveau van de stadsgewesten zijn in de convenanten afspraken gemaakt over het vrijwaren van open ruimte van verstedelijking. Het ministerie van LNV is bereid gevonden om, zij het gering, te investeren in de open ruimten binnen de stadsgewesten. In de Vinex-convenanten heeft dit ministerie financiële toezeggingen gedaan ter inrichting van die open ruimten onder meer ten behoeve van openluchtrecreatie. Hier heeft het onderhandelingsmodel goed gewerkt.
Een kanttekening die hier geplaatst kan worden is dat beide onderzochte locaties uitleglocaties betreffen. Het betreft twee uitbreidingen die ten koste gaan van de open ruimte. Bij de Waalsprong is er zelfs sprake van het opheffen van een voormalige bufferzone. Ook dient op beide locaties kastuinbouw verplaatst te worden. Ten behoeve van deze verplaatsing zijn reconstructiegebieden aangewezen, deze nieuwe kassenlocaties gaan op hun beurt ook weer ten koste van de open ruimte (Harmelerwaard en Bergerden bij Huissen/Bemmel).

Uitvoerbaarheid: financieel-economisch, milieuhygiënisch, bestuurlijk/maatschappelijk
De ondertekening van de convenanten door alle betrokken overheden en de participatie van diverse marktpartijen in de realisatie van de Vinex-locaties zijn een belangrijke indicatie dat de financieel-economische uitvoerbaarheid goed is. Er zijn in de rijksbijdragen de nodige financiële middelen toegezegd door DGVH (BLS-subsidies), DGM (bodemsanering) en in mindere mate door LNV. Zoals reeds geconstateerd heeft V&W geen harde financiële toezeggingen gedaan. Bij de woningbouwsubsidies is er sprake van een ontschotting ten opzichte van vroegere subsidiestromen.

Een ontschotting in de bijdragen van de diverse ministeries is echter achterwege gebleven, waarmee de stadsgewesten geen optimale speelruimte hebben gekregen. Het uitbrengen van één rijksbod leverde een succesvolle bijdrage aan het op gang brengen van de onderhandelingen. Met het tekenen van de uitvoeringsconvenanten kan het onderhandelingsmodel als geslaagd worden beschouwd.
Hierbij passen twee kanttekeningen. De gehanteerde begrotingsystematiek die ten grondslag ligt aan het rijksbod is door de stadsgewesten bekritiseerd en heeft tot veel rekenkundige exercities en ook tot vertraging geleid. DGVH streeft een regionale verevening na. Winst- en verliesgevende locaties binnen een regio dienen verevend te worden. Dit is een innovatie in de subsidie-sytematiek, waardoor de subsidie beperkt kan worden. De onderhandelingen over verevening hebben wel geleid tot een onderlinge afhankelijkheid van de lagere overheden en daardoor tot veel extra besprekingen en vertragingen in de besluitvorming. Praten over verevening had tot gevolg dat de al dure en daarom problematische locaties nog problematischer worden bevonden: de perifere gemeenten met winstlocaties hebben immers geen belang bij de ontwikkeling van dure locaties, daar zou dan «hun» geld naar toe gaan. De lange duur van de onderhandelingen en het uitblijven van verevening in Utrecht en het KAN relativeert het succes van het onderhandelingsmodel.
Het is vooralsnog niet zeker of alle partijen aan hun toezeggingen in de convenanten gehouden kunnen worden. Door de voorwaarden die in de convenanten zijn gesteld aan het ontvangen van bijvoorbeeld de BLS-gelden houdt het rijk enige grip op de toezeggingen. Gezien de marktontwikkelingen is het echter mogelijk dat een grotere winst op de grondexploitatie de betrokkenen kan verleiden tot het niet of beperkt nakomen van de convenantsverplichtingen. Door de gestegen winst wordt men minder afhankelijk van de toegezegde subsidies.

Op milieuhygiënisch gebied zijn de respondenten van mening dat de toegezegde gelden voor bodemsanering toereikend zijn voor het saneren en/of isoleren van de vervuilde locaties en daarmee is dit risico weggenomen.
Achteraf is het opmerkelijk dat archeologen niet zijn betrokken bij de besluitvorming. Het inventariseren en waar nodig conserveren van archeologisch waardevolle gebieden heeft tot vertragingen geleid.
Op bestuurlijk/maatschappelijk gebied valt het op dat een paar belangrijke actoren buiten beschouwing zijn gebleven. Zowel de woonconsument als de maatschappelijke partijen zijn slechts beperkt betrokken geweest bij de locatiekeuze. Het is overigens gezien het gevaar van speculatie te begrijpen dat de markt marginaal betrokken werd in de locatiekeuze. Door de marktpartijen en woonconsument minimaal bij de besluitvorming te betrekken ontstond er wel onzekerheid omtrent uitvoerbaarheid van bepaalde afspraken. Ook is het opvallend dat de verschillende Vinex-locaties te kampen hebben met een negatief imago. Hier lijken de media aan te hebben bijgedragen. Blijkbaar is er onvoldoende ingespeeld op de maatschappelijke beeldvorming.
Tot slot is de koppeling van het verstedelijkingsbeleid aan de vorming van een regionaal openbaar bestuur een risicofactor geweest. De stadsprovincies komen uiteindelijk niet tot stand. Wel zijn er tijdelijke regionale openbare lichamen tot stand gekomen die zorg dragen voor de afwikkeling van de afspraken uit de Vinex-convenanten. De koppeling van de regiovorming aan de inhoudelijke problematiek van het verstedelijkingsbeleid in het onderhandelingsmodel heeft niet dus geleid tot de door het rijk gewenste vorming van een regionale bestuurslaag.

3. DE TWEEDE FASE: LEIDSCHE RIJN

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming van de tweede fase voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn beschreven. De tweede fase gaat van start met de ondertekening van het Vinex-Uitvoeringscontract voor de regio Utrecht op 12 oktober 1994. Op dat moment is de locatiekeuze gemaakt en zijn de randvoorwaarden voor de locatieontwikkeling vastgelegd. In de tweede fase vindt de locatieontwikkeling plaats, die (mede) afhankelijk is van de afspraken die in de eerste fase zijn geformuleerd. In paragraaf 3.2 wordt de voorgeschiedenis met betrekking tot Leidsche Rijn omschreven, gevolgd door de beschrijving van het besluitvormingsproces in paragraaf 3.3. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op de bouwkolom. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 een expliciete relatie wordt gelegd tussen het besluitvormingsproces en de programmatische invulling van Leidsche Rijn. Deze paragraaf geeft per kwaliteitscriterium de conclusies over de case Leidsche Rijn weer.
De verdere achtergronden van het besluitvormingsproces staan beschreven in bijlage 2. De institutionele analyse zoals aangegeven in hoofdstuk 1 wordt uitgevoerd door de relaties te bepalen tussen de actoren, randvoorwaarden en regels en de invloed van deze componenten in onderlinge interactie op de programmatische invulling van Leidsche Rijn.

Kader 3.1: Leidsche Rijn
Leidsche Rijn is een uitleglocatie van de gemeente Utrecht waarin de plaatsen Vleuten en De Meern fysiek in worden opgenomen. Leidsche Rijn wordt gescheiden van Utrecht door het Amsterdam Rijnkanaal. Daarnaast doorkruist de huidige A2 het gebied en loopt er een spoorverbinding doorheen. In de periode 1995–2015 zullen er 30 000 woningen gebouwd worden. Daarnaast is een gedeelte van Leidsche Rijn bestemd voor bedrijven en (in mindere mate) kantoren. De Haarrijnseplas en het Centrale Park voorzien in recreatie-mogelijkheden. Om de binding met de stad Utrecht te vergroten worden een HOV-brug, een fietsbrug en de Papendorpsebrug worden aangelegd. Zie ook «Plankaart Leidsche Rijn» in het kleurenkatern.

3.2. De voorgeschiedenis

In het maatschappelijk proces van schaalvergroting, dat zich sinds het wegvallen van de Europese binnengrenzen heeft ingezet, staat op rijksniveau de bestuurlijke vernieuwing enmeer specifiek- de rol van Utrecht in de Randstad op de agenda. In 1988 wordt de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Vino) uitgebracht waarin de Randstad wordt gezien als de «motor» van de nationale economie. De steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, de westvleugel van de Randstad vormen hierin een internationaal vestigingsmilieu, terwijl Utrecht enkel een «stedelijk knooppunt» is. In reactie hierop brengen de gemeente Utrecht en de buurgemeenten gezamenlijk een brochure uit onder de titel «Utrechtse bijdrage aan een sterke Randstad», waarin wordt gewezen op de centrale ligging, de goede bereikbaarheid, (de poortfunctie van de regio Utrecht voor de Randstad) en het belang van Utrecht voor het internationale vestigingsklimaat van de Randstad. Na het verschijnen van een studie-rapport van Verkeer & Waterstaat «De Randstad op weg naar 2015» wordt de positie van Utrecht bevestigt als poort van de Randstad. Bovendien wordt erkend dat ook Utrecht deel uitmaakt van het (inter)nationale vestigingsmilieu zoals bedoeld in de Vierde Nota Extra (Bestuur Regio

Utrecht 1997: p. 9). Vervolgens formuleren de Utrechtse gemeenten in 1990 in de Structuurvisie Utrecht 2015 een gemeenschappelijke visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van hun regio. Om in de behoefte aan woningen en werklocaties te voorzien, worden hierin vijf mogelijke verstedelijkingsmodellen uitgewerkt. In de noord- en oostflank staat het versterken van de landschappelijke en ecologische kwaliteiten voorop. De Westflank (Vleuten-De Meern) ligt het Groene Hart, waardoor de flank ten zuiden van Utrecht de enige optie voor verdere verstedelijking lijkt. In verband met het bereikbaarheidscriterium wordt echter voor de Westflank gekozen.

Leidsche Rijn is geen eenvoudig te ontwikkelen locatie. In de eerste plaats vereist de ontwikkeling een goede samenwerking tussen de betrokken gemeenten: Utrecht en Vleuten-De Meern. Dat wil zeggen, zolang beide gemeenten zelfstandig functioneren. Daarnaast wordt de integratie van Leidsche Rijn in de stad (fysiek) bemoeilijkt door het Amsterdam Rijnkanaal, dat het gebied van de stad scheidt. Tegelijkertijd dragen de A2 en de spoorlijnen naar Den Haag en Rotterdam, die Leidsche Rijn doorkruisen, bij aan versnippering van het gebied. In het bestaande gebied bevindt zich relatief weinig bebouwing (zoals woningen, glastuinbouw- en andere bedrijvigheid) en is er geen sprake van grootschalige bodemverontreiniging. De hoge ontwikkelingskosten worden voornamelijk veroorzaakt door de verplaatsing, uitbreiding en aanleg van de infrastructuur, die noodzakelijk zijn om het plan Leidsche Rijn de samenhang van het plangebied te waarborgen.

3.3. Het proces van besluitvorming

Parallel met de besluitvorming omtrent de keuze van de locatie Leidsche Rijn loopt de besluitvorming over regiovorming (Kaderwet Bestuur in verandering). In de regio Utrecht wordt het initiatief genomen om een regiobestuur te vormen, met als resultaat de oprichting van het voorlopige *Regio Beraad Utrecht (RBU)* in 1993. Met name vanwege de wens om het restrictief beleid op een groter schaalniveau te organiseren, gaat het RBU halverwege 1995 op in een groter bestuurlijk orgaan, geheten het *Beraad Regio Utrecht (BRU)*, waarin 26 gemeenten vertegenwoordigd zijn. De gemeenten in RBU, later het BRU, houden zich in het begin van de tweede fase bezig met de afspraken en plannen ten aanzien van de programmatische invulling van Leidsche Rijn.
Met de ondertekening van het *Startconvenant* op 8 maart 1993 wordt op regionaal niveau de ingeslagen richting vervolgd. Het Startconvenant behelst een intentieverklaring van de verschillende gemeenten in de regio Utrecht, verenigd in het RBU (later BRU) om samen met de ministeries van VROM, V&W, EZ en LNV te komen tot een uitvoeringscontract. De uitwerking van de Vinex wordt inhoudelijk en organisatorisch gekoppeld aan het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP). Voorafgaand aan het ISP brengt het RBU in 1993 *de Nota Hoofdlijnen ISP* uit, waarin reeds een start wordt gemaakt met de uitwerking van locaties voor de woningbouw in de twee ontwikkelingsrichtingen Houten en Utrecht/ Vleuten-De Meern en in het binnenstedelijke gebied. Het ISP en het Streekplan vormen een onderdeel van het *Integraal Ruimtelijk Beeld*, waarvoor in een vroeg stadium verschillende werkgroepen worden ingesteld. De schets van dit Integraal Ruimtelijk Beeld maakt een onderscheid tussen vier flanken: de NoordoostWestZuidwest- en Zuidoostflank met respectievelijk de bestemming: woningbouw en bedrijvigheid, kantoren en moderne

bedrijventerreinen en woningen. Het Spoorboekje Vinex regio Utrecht (28 april 1993) licht het project Integraal Ruimtelijk Beeld toe (Needham c.s. 1994).
Met de ondertekening van het *Vinex-onderhandelingsakkoord op hoofdlijnen* op 8 februari 1994 nemen de participerende gemeenten de geschetste verstedelijkingsrichtingen over, zoals die zijn vastgelegd in het Startconvenant. Een belangrijke ontwikkeling doet zich voor in de relatie tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Er vindt toenadering plaats, met als gevolg dat beide gemeenten besluiten een gezamenlijk Masterplan ontwikkelen. De gemeente Vleuten-De Meern gaat bovendien akkoord met een grenscorrectie. De samenwerking tussen beide gemeenten wordt officieel bekrachtigd met de ondertekening van het *Samenwerkingsconvenant Utrecht/ Vleuten-De Meern* op 19 april 1994. In hetzelfde jaar wordt op 13 oktober ook het *Vinex-uitvoeringscontract voor de regio Utrecht* ondertekend. De afspraken in dit contract omvatten ondermeer: de omvang van het (woningbouw)programma, de ontsluiting van het gebied door (hoogwaardig) openbaar vervoer, de realiseringstermijn en de financiering (Masterplan 1995). Het *Intergemeentelijk Structuurplan 2015,* dat samen met het Streekplan onderdeel uitmaakt van het Integraal Ruimtelijk Beeld, verschijnt op 23 mei 1995. Hiermee presenteren de tien gemeenten van het RBU hun gezamenlijke plan voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Het Intergemeentelijk Structuurplan 2015 bestaat uit vier delen: het Intergemeentelijk Structuurplan 2015 zelf, het Regionaal Grondbeleid, een Bedrijfsplan en de Nota van Wijzigingen. Het Intergemeentelijk Structuurplan 2015 schetst het regionale beleid voor de ruimtelijke ontwikkeling voor het grondgebied van de tien gemeenten, te weten De Bilt, Bunnik, Houten, Maarssen, Maartensdijk, Nieuwegein, Utrecht, Vianen, Vleuten-De Meern en IJsselstein, tot het jaar 2015. Kenmerkend voor het plan is dat het op de uitvoering gericht is. Het omvat derhalve een financieel-economisch kader op regionaal niveau en afspraken op het gebied van het grondbeleid. In de nota Het Regionaal Grondbeleid zijn de gemaakte afspraken over het regionaal grondbeleid vastgelegd, dat tezamen met de exploitatieopzet van de projecten en de uitvoeringsplanning het toetsingskader vormt voor de uitvoering. Het Bedrijfsplan heeft betrekking op de regionale uitvoeringsorganisatie ten behoeve van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen (Regionaal Beraad Utrecht 1995). In 1997 brengt het BRU een Regionaal Structuurplan uit, hetgeen een van haar taken is op grond van de Kaderwet. Het RSP is een actualisering en aanvulling op het ISP.

In het Uitvoeringscontract gaat de gemeente Vleuten-De Meern akkoord met een grenscorrectie via de Wet Arhi, waarin dit soort procedures aanzienlijk bekort wordt. In tegenstelling tot een «normale» gemeentelijke herindelingprocedure was het nu mogelijk om in een relatief vroeg stadium zonder veel weerstand aan de inhoud van het stedenbouwkundige plan te werken. Toch is recentelijk alsnog besloten een gemeentelijke herindelingprocedure te volgen. Dit wordt gemotiveerd door te wijzen op een noodzakelijk geachte vergroting van het bestuurlijk draagvlak en het streven naar bestuurlijke samenhang. Tegen de achtergrond van het feit dat de gemeenten elkaar (qua bebouwing etc.) naderen, wordt het argument van bestuurlijke samenhang belangrijker. Het feit dat ondanks de ondertekening van het Startconvenant en het akkoord gaan met de grenscorrectie alsnog een herindelingprocedure wordt ingeluid kan niet zonder consequenties blijven. Elzinga (in Binnenlands Bestuur/10 d.d. 10-3-2000) concludeert hieruit dat: «de waarde van samenwerking en convenanten sterk zal ..dalen. Hiermee

wordt een bonus geschapen voor non-relaties tussen gemeenten in de stedelijke gebieden. De verhouding tussen stedelijke kernen en randgemeenten wordt op deze manier een bestuurlijk slagveld met vele verliezers.»

Dit alles neemt niet weg dat de coöperatieve houding van Vleuten-De Meern bijdraagt aan een snelle planvorming ten aanzien van de programmatische invulling van Leidsche Rijn. Riek Bakker krijgt van beide gemeenten de opdracht om een stedenbouwkundig plan te ontwerpen, waar zowel de gemeente Utrecht als de gemeente Vleuten-De Meern zich in kunnen vinden. Het *Masterplan Leidsche Rijn* wordt in juni 1995 gepresenteerd. Het heeft geen wettelijke status en ook geen juridische binding, maar is vooral bedoeld om richting te geven aan toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Het heeft ook louter betekenis in de zin van een «ruimtelijk contract» tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Na de goedkeuring van het Masterplan trekken beide gemeenten verder gescheiden op bij de verdere ontwikkeling van het eigen grondgebied.
De gemeente Utrecht richt een aparte dienst op die zich bezig houdt met de ontwikkeling van Leidsche Rijn, het Projectbureau Leidsche Rijn. Het PLR heeft tot doel het leveren van bouwrijpe grond vanuit de *Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn* (januari 1997), die is opgesteld voor het Utrechtse deel van Leidsche Rijn. Deze Ontwikkelingsvisie geeft richtlijnen en ontwikkelingsrichtingen op lange termijn (ongeveer 20 jaar), waarbij accenten worden gelegd op de bereikbaarheid, sociale netwerken, de ligging en de indeling van het gebied en stedenbouwkundige elementen. De inrichting van het gebied (met maar liefst 85 deelgebiedjes) is op hoofdlijnen vastgelegd op de volgende elementen: dichtheden, de mate van menging, spreiding en stapeling en op een typologie van het openbaar gebied (Gemeente Utrecht 1997). Opvallend is dat in de Ontwikkelingsvisie wordt gesteld dat er in plaats van de, in het Masterplan voorgestelde, verplaatsing van de A2 met 600 meter ook gekozen kan worden voor een overkapping van de huidige A2. De gewenste differentiatie volgens de Ontwikkelingsvisie, wordt verder uitgewerkt voor de verschillende gebiedjes in de *Actualisatie Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn* (maart 1999) door er een programma aan toe te voegen voor verrijking van Leidsche Rijn (in de zin van detailhandel, hotels en ziekenhuis), verfijning van het voorzieningenaanbod en het bieden van ruimte voor bijzondere initiatieven. Daarnaast wordt een intensivering van het woningbouwprogramma aangekondigd.
De gemeente Vleuten-De Meern brengt in mei 1997 de *Structuurschets Leidsche Rijn* uit, waarin de programmatische en stedenbouwkundige randvoorwaarden voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn worden gepresenteerd.

Na de keuze van Leidsche Rijn als Vinex-locatie ontstaan al snel geruchten over grondspeculatie. In een poging om speculatie met grond tegen te gaan vindt er vanaf 1990 – op aandringen van de toenmalige staatssecretaris Heerma – overleg plaats met belanghebbenden in het «Overleg Bouwnijverheid». Dit overleg duurt lang en levert weinig resultaten op. Ondertussen tonen verschillende private partijen interesse in grondposities, waardoor de noodzaak ontstaat om belangen te bundelen. In Utrecht wordt gekozen voor een samenwerkingsconstructie met drie verschillende ontwikkelaars, te weten Bouwfonds en AMEV (nu Fortis), die zich later verenigen in Bofor, en SFB Vastgoed. Door het versnipperde grondbezit en belangenverschillen verloopt deze samenwerking aanvankelijk niet geheel vlekkeloos. Op een gegeven moment willen bepaalde

partijen uit het consortium zelfs zelfstandig verder gaan. Als AMEV circa 200 hectare van een grootgrondbezitter (Van Beuningen) kan kopen, ontstaat de praktische noodzaak tot samenwerking weer.
Uiteindelijk wordt overeengekomen dat de partijen Bofor en SFB Vastgoed in goed overleg met de gemeente grond verwerven. Zij verkopen deze grond (voor een lagere prijs) aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim (het zogenaamde bouwclaimmodel). De gemeente maakt de grond bouwrijp en geeft deze vervolgens uit in erfpacht. De keuze voor uitgifte in erfpacht in plaats van verkoop is vooral politiek bepaald. De selectie van de partijen, die door de gemeente betrokken worden bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn, vindt in een vroeg stadium plaats. Deze werkwijze leidt ertoe dat andere ontwikkelaars zich gepasseerd voelen. Een aantal partijen gaat dan ook over op een andere strategie: het doen van strategische aankopen. Tegenover deze partijen voert de gemeente een ontmoedigingsbeleid. De gemeente hanteert verschillende middelen, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Onteigeningswet, de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) om partijen ervan te weerhouden grond aan te kopen. Het ontmoedigingsbeleid blijkt niet in alle gevallen te leiden tot het gewenste resultaat. Het heeft een aantal speculatieve ontwikkelaars er niet van weerhouden om grond te kopen of overeenkomsten te sluiten om genoemde wetten te omzeilen. In bijlage 2 wordt verder ingegaan op het ontmoedigingsbeleid van de gemeente Utrecht.
In Vleuten-De Meern worden marktpartijen op verschillende manieren bij het ontwikkelingsproces betrokken. De gemeente heeft naar aanleiding van een onderzoek van het accountantsbureau Deloitte & Touche een voorkeur uitgesproken voor het hanteren van het bouwclaimmodel. In de wijk Veldhuizen, waar reeds 1000 woningen (anno 2000) zijn gerealiseerd, wordt voor de realisering van 3400 woningen deze werkwijze dan ook gehanteerd. Bij de ontwikkeling zijn naast een viertal marktpartijen (Bouwfonds, Fortis, Amstelland en Wilma) ook twee woningstichtingen betrokken (Amnis en Woonstichting Vleuten-De Meern). De marktpartijen brengen de door hen aangekochte gronden – in ruil voor een woningbouwclaim – bij gemeente in. De gemeente maakt de gronden bouwrijp en geeft deze weer uit aan de betrokken partijen. Voor het gehele plangebied is een samenwerkingsovereenkomst gesloten en per plandeel sluiten gemeenten en betrokken partijen realisatie-overeenkomsten. Voor de ontwikkeling van dit gebied gaat de voorkeur van de gemeente weliswaar uit naar een bouwclaimmodel, maar de verschillende marktpartijen prefereren een PPS-constructie om langer (in de bouwkolom) invloed te kunnen uitoefenen op de planinrichting. Volgens raadsbesluit (6-7-1999) wordt Vleuterweide gerealiseerd op basis van een publiek-private samenwerking (PPS). De betrokken marktpartijen in deze PPS (Fortis, Amstelland, Amvest en Ballast Nedam) verenigen zich met de gemeente in de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Voor deze constructie is gekozen op basis van de grondposities, die de marktpartijen hadden ingenomen. Ten aanzien van de ontwikkeling van Vleuterweide is het een en ander vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst Vleuterweide (SOK). De verschillende partijen brengen hun grond in (in de GEM) voor een van te voren afgesproken prijs. De ontwikkeling van Vleuterweide betreft 6000 woningen. In De Woerd ontwikkelt Bouwfonds 600 huizen. In het Vleuten-De Meern gebied in Leidsche Rijn zijn geen strategische aankopen gedaan, die qua omvang vergelijkbaar zijn met de gevallen in het Utrechtse deel.

3.4. Het besluitvormingsproces aan de hand van de bouwkolom

Er zijn verschillende plaatsen in de bouwkolom waar het mogelijk is om surplus of overwinsten te incasseren. Dit kan gezien worden als een extra winst, maar het kan ook worden teruggesluisd in de kwaliteit van de locatie. Met behulp van verschillende regelingen tracht de gemeente dit surplus op te vangen om het ten goede te laten komen aan de kwaliteit van de locatie of aan andere doelen (binnen Leidsche Rijn gebied).

De eerste stap: de bestemmingsverandering
Op het moment dat de bestemming van grond vast komt te liggen, wordt de waarde van deze grond bepaald. Een stuk grond kan op dat moment waardevoller worden of, het tegenovergestelde, waarde verliezen. Het verschilt nogal of een land- of tuinbouwbedrijf ten behoeve van de natuurbestemming of ten behoeve van een woningbouw- of bedrijfsbestemming moet worden uitgekocht. In alle gevallen bepaalt de bestemming(sverandering) (mede) de waarde van grond. Zelfs een verwachte bestemmingsverandering doet de waarde van de grond stijgen. Door het gebied Leidsche Rijn aan te wijzen als Vinex-locatie is de waarde van deze grond in extreme gevallen zelfs zeven maal zo hoog geworden. De prijs van grond in Leidsche Rijn bedraagt gemiddeld 42 gulden per m^2. In vergelijking met de prijs van landbouwgrond in deze regio (8,5 gulden per m^2 (Landbouw Economisch Instituut 1999: p. 27)) is dat een groot verschil. De prijs van de grond is afhankelijk van de oorspronkelijke bedrijfsvoering. Bij het uitkopen van glastuinbouwbedrijven moet ook rekening gehouden worden met compensatie van de bedrijfsvoering. Aan de andere kant worden de kosten van bodemsanering, waaronder DDTP, onder mom van «de vervuiler betaalt» in rekening gebracht bij de oorspronkelijke eigenaren. In sommige gevallen leidt dit er tot dat de grond voor 0 gulden per m^2 wordt verkocht. Overigens worden verontreinigingen door normaal agrarisch gebruik niet op de oorspronkelijke eigenaar verhaald. De kosten van olieverontreiniging wordt verrekend door 10 tot 15% van de koopsom in te houden. De waarde van de grond, die afhankelijk is van de bestemming, de oorspronkelijke bedrijfsvoering en alle overige relevante zaken, van het grondgebied komt volledig toe aan de oorspronkelijke eigenaar. Indien deze zogenaamde «Vinex-boeren» zich elders in het land op de agrarische grondmarkt begeven heeft dit een stuwend effect op de agrarische grondmarkt aldaar. Gemiddeld leidt dit tot hogere grondprijzen in de landbouw in Nederland, waarbij lokale agrariërs (niet-«Vinex-boeren») uit de markt worden geduwd door kapitaalkrachtige «Vinex-boeren».
Over het algemeen tracht de gemeente tot een «eerlijke» prijs te komen met de gemeente. Toch blijkt het bod van de gemeente (of van de partijen die voor de gemeente grond verwerven) niet in alle gevallen tot tevredenheid te stemmen. Met name de verrekening van de kosten voor bodemsanering heeft particuliere grondeigenaren ertoe gebracht om in onderhandeling te gaan met strategische beleggers, zoals Oostveen. De afweging tussen het betalen van saneringskosten aan de gemeente of de verkoop van het economisch eigendom aan een ontwikkelaar voor 13 gulden per m^2 en een winstaandeel van 32 gulden per m^2 lijkt dan eenvoudig gemaakt. Op deze wijze zijn meerdere overeenkomsten gesloten, waarvan overigens gezegd moet worden dat deze voor een deel strijdig blijken te zijn met de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Het Gerechtshof in Amsterdam oordeelde op 30 maart jl., bijvoorbeeld dat deze de constructie tussen de projectontwikkelaar (Oostveen) en de

grondeigenaar (De Bruijn) strijdig met de WVG acht (zie ondermeer Gerechtshof Amsterdam 1-3-2000, requestnummer 969/99).

Kader 3.2: De case Oostveen-De Bruijn
De geschiedenis van deze case begint met de wijziging van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten in 1996. Weliswaar wordt daar het moment waarop gemeenten het voorkeursrecht kunnen vestigen aanmerkelijk vervroegd, maar tegelijkertijd werd (op aandringen van de VVD) ook een uitzonderingsclausule opgenomen: indien de grondeigenaren zelf de gewenste bestemming kunnen realiseren, blijven ze gevrijwaard van het regime van deze wet. Grondeigenaar De Bruijn bereikt weliswaar in 1994 overeenstemming met het Bouwfonds om zijn grond voor 35 gulden per vierkante meter te verkopen, maar er zit een addertje onder het gras. De grond moet «vrij van bodemverontreiniging» worden opgeleverd. In januari 1995 blijkt de bodem toch verontreinigd en er ontstaat een geschil over de kosten van de noodzakelijke bodemsanering, waarop de koop opgedaan wordt gemaakt. In augustus (B&W) en oktober (gemeenteraad) 1995 vestigt de gemeente Utrecht het voorkeursrecht op de locatie. De Bruijn weigert nog steeds te verkopen en in februari 1998 sluit hij een «samenwerkingovereenkomst» met projectontwikkelaar Oostveen. Op het gebied ontwikkelen zij 18 koopwoningen, formeel geheel volgens artikel 26 (WVG). De gemeente Utrecht spreekt van een «schijnconstructie», stapt naar de rechter en wordt in het ongelijk gesteld op 21 juli 1999 (Kuil 2000).
In hoger beroep oordeelt het Gerechtshof in Amsterdam echter dat er toch sprake is van «verkapte vervreemding», mede op grond van het feit dat De Bruijn middels een volmacht alle zeggenschap over de realisering bij de projectontwikkelaar had gelegd en zijn gegarandeerde netto «winstaandeel» reeds had geïncasseerd voordat de daadwerkelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden. De overeenkomst is hiermee nietig verklaard en De Bruijn zal het overleg met de gemeente opnieuw moeten starten.

Versterkt de bovenstaande uitspraak van de rechter nu de (preventieve) werking van de WVG of leidt dit naar steeds inventievere samenwerkingsconstructies tussen grondeigenaren en projectontwikkelaars om het regime ervan te ontduiken? Op voorhand is deze vraag moeilijk te beantwoorden. Wel laat het verloop van deze case zien dat projectontwikkelaars creatief omspringen met de ruimte die de wetgeving biedt in hun voordeel, maar tegelijk dat gemeenten i.c. de gemeente Utrecht er alles aan zullen doen om de regiefunctie in het gebied te behouden.

De tweede stap: het grondexploitatieproces
Het grondexploitatieproces verloopt bij het bouwclaimmodel anders dan bij de GEM-constructie. Volgens het bouwclaimmodel kopen partijen grond op en verkopen deze voor een lagere prijs in ruil voor een bouwclaim aan de gemeente, waarna de gemeente de grond bouwrijp maakt. In het geval van Leidsche Rijn hebben de ontwikkelaars Bouwfonds, Fortis Vastgoed en SFB Vastgoed de grond aangekocht voor een gemiddelde prijs van ca. veertig gulden per m^2, de gemeente betaalt er ongeveer 19 gulden per m^2 voor. De partijen ontvangen als het ware een negatief surplus. Hier staat echter tegenover dat er een bouwclaim teogezegd is, die zichzelf op termijn (naar verwachting meer dan) terugverdient. Deze werkwijze heeft als voordeel voor de gemeente dat de kosten beperkt blijven en de regiefunctie behouden blijft.
In het tweede geval vindt er overdracht plaats van grond in een gezamenlijke Grondexploitatiemaatschappij (GEM). De GEM betaalt een bedrag aan de partijen die de grond inbrengen, draagt zorg voor het bouwrijp maken van de grond en geeft de grond uit. In dit geval vloeit het surplus terug in de GEM.

De derde stap: de grondoverdracht
Ook met betrekking tot grondoverdracht is er een verschil tussen het

bouwclaimmodel en de GEM-constructie. Bij het bouwclaimmodel verkoopt de gemeente de bouwrijpe grond aan de partij, waaraan een bouwclaim is toegezegd, in het geval van Leidsche Rijn voor de grond van Van Beuningen zelfs voor een van te voren vastgestelde prijs. De overeengekomen uitgifteprijzen leken in 1996 bij de vaststelling ervan (op 400 gulden per m^2) zeer hoog (Kolpron), maar blijken ten opzichte van het huidige prijsniveau voor bouwrijpe grond relatief laag. De overeengekomen prijzen betekenden toen voor de gemeente een lange termijn zekerheid over de grondopbrengsten. In Vleuten-De Meern wordt voor het gebied Veldhuizen eveneens het bouwclaimmodel gehanteerd. Hier is echter de prijs van bouwrijpe grond niet van te voren vastgelegd. Deze volgt de marktontwikkeling dienaangaande. Derhalve ontvangt de gemeente hier anno 2000 prijzen van 700 tot 900 gulden per m^2. Voor Vleuterweide, waar de GEM de grond zal gaan ontwikkelen, krijgen de partijen die grond hebben ingebracht een evenredig deel van het bouwvolume en een evenredig deel van de winst en het risico.
De woningbouwcorporaties betalen een gefixeerd bedrag voor de bouwrijpe grond die bestemd is voor de sociale sector. De kavelprijs bedroeg in 1996 23 500 gulden per kavel (goedkope huur), 26 000 gulden per kavel (duurdere huur) en 30 900 gulden per kavel (huurkoop). Voor de grond die bestemd is voor de marktsector betalen de corporaties eveneens marktprijzen.

De vierde stap: Het bouwproces
De projectontwikkelaars (Bofor en SFB Vastgoed in Utrecht en Bouwfonds, Fortis, Amstelland, Wilma, Amvest en Ballast Nedam in Vleuten-De Meern) nemen de woningbouw in de marktsector voor hun rekening, terwijl de woningbouwcorporaties Mitros, Amnis, SSH, Boex en Woonstichting Vleuten-De Meern zich bezig houden met de ontwikkeling van de woningen in de sociale sector, naast een klein deel in de (goedkope) marktsector. Bij verkoop van de woning aan de eerste eigenaar moeten de projectontwikkelaars in Utrecht een deel van hun surplus afdragen aan de gemeente volgens een overwinstregeling, ook wel overrendementsdeling genoemd. Deze overwinstregeling wordt bepaald aan de hand van een kosten-kwaliteitstoets en op basis van risicoprofielen. De kosten-kwaliteitstoets beslaat de volledige bandbreedte van het ontwikkelingsproces. De gemiddelde categorie van de ontwikkelingsopdracht wordt bepaald en aan de hand daarvan wordt een kosten-kwaliteitstoets uitgevoerd. De overwinstregeling gaat lopen vanaf het moment dat de kosten-kwaliteitstoets bepaald is. In de huidige regeling vloeit 2/3 van de overwinsten naar de marktpartij en 1/3 naar de gemeente. Nu tracht de gemeente de oude contracten open te breken om een fifty/fifty overrendementsdeling te bereiken. In de nieuw afgesloten contracten geldt een fifty/fifty verdeling.
In Vleuten-De Meern geldt voor partijen die volgens het bouwclaimmodel realiseren eveneens een overrendementsregeling. Deze voorziet in een overwinstdeling waarin 50 % naar de gemeente toevloeit en 50% naar de marktpartijen. De partijen in de GEM ontvangen winst naar evenredigheid van hun inleg van grond. De geraamde kosten in de GEM (482 miljoen gulden) wegen op tegen de grondopbrengsten van de woningbouw en niet-woningbouw (486 miljoen gulden). Eventuele overwinsten vloeien naar het GEM.

De vijfde stap: Eventuele doorverkoop
Om de risico's te beperken voor de projectontwikkelaars vindt de verkoop van woningen in de regel zo vroeg mogelijk plaats. Meestal bestaat de woning nog slechts op papier. Bij slechte economische tijden is de

ontwikkelaar met deze werkwijze beschermd tegen mogelijke waardeverminderingen. Bij de huidige voorspoedige markt laat de ontwikkelaar evenwel winst liggen, omdat de prijs van de woning na realisatie hoger ligt dan bij de verkoop. Er zijn reeds gevallen bekend waar de waarde van de woning bij aankoop vastgesteld is op 400 000 gulden, terwijl de waarde van dezelfde woning op het moment van oplevering gestegen is tot 500 000 gulden.
Er is zowel in Utrecht, als in Vleuten-De Meern geen sprake van een anti-speculatiebeding op de woningen. Het eerste geval echter, waarbij een woning binnen een half jaar is doorverkocht, is reeds geconstateerd. Indien er een doorverkoopbeding op de woning wordt gelegd, kan de eerste eigenaar zijn woning niet met deze overwinst verkopen. De overwinst gaat dan deels naar de gemeente. Op dit moment wordt er overwogen om alsnog een anti-speculatiebeding op woningen te vestigen. Hierbij lijkt het evenwel rechtvaardig om rekening te houden met additionele investeringen van de verkoper/ bewoner.
Tot slot moet nog worden opgemerkt dat een anti-speculatiebeding op gespannen voet staat met de overwinstregeling.

3.5. Conclusies tweede fase Leidsche Rijn

1. Variatie in dichtheden per plek

De gemiddelde netto dichtheid zoals wordt nagestreefd in het woningbouwprogramma is vrij hoog, ca. 41 woningen per hectare. De bruto dichtheid is 37 woningen per hectare. De woningen lijken door consumentenvoorkeuren steeds groter te worden. De kavelgrootte, daarentegen, verandert niet. Hierdoor oogt de planontwikkeling steeds compacter. Vanwege het feit dat de grond niet in alle gevallen in handen van de gemeente is (of van partijen die voor haar verwerven en ontwikkelen), kan de woningbouwontwikkeling aldaar nog niet plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat de planontwikkeling gewijzigd moet worden. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat de woningbouwontwikkeling verschoven wordt naar een later stadium. In andere gevallen wordt ervoor gekozen om deze grond een andere bestemming te geven, wat tot gevolg heeft dat de geplande bestemming (mede met het oog op bouwclaims) elders gerealiseerd moet worden. De grondposities van partijen beïnvloeden in dit geval de planinvulling en daarmee de (variatie) in dichtheden in hoge mate.
De dichtheid van de woningbouw wordt aangepast aan de ligging van de wijk in Leidsche Rijn: hoge dichtheden in het centrum en aan de buitenkant van het plangebied lagere dichtheden. Aangezien de woningen in verhouding tot de kavels groter worden, neemt het oppervlak voor de tuin af. Dit wordt niet problematisch geacht, omdat er relatief veel groen in het gebied is, waaronder een groot park. Dit draagt wederom bij aan de variatie in de dichtheid.
De dichtheid en variatie in dichtheid lijkt partieel afhankelijk van de grondposities van de verschillende partijen, maar ook partieel van de toezeggingen (bouwclaims) en de afspraken die binnen de GEM zijn gemaakt. De GEM-afspraken en bouwclaims blijken te hebben bijgedragen aan een relatief hoge dichtheid, waardoor verschillende deelgebieden een compacte indruk maken. Het is echter wel mogelijk gebleken om variatie in dichtheid te bereiken. Met name de commerciële partijen hebben een voorkeur voor het afzetten in de top van de markt. Daar is sprake van lagere dichtheden. Hiertegenover staan de afspraken om ook in andere woningmarktsegmenten (voor minder koopkrachtige woonconsumenten) woningen te ontwikkelen. Vanwege het feit dat de

winstverwachtingen hierin lager zijn, realiseren de partijen hierin vaak een hogere dichtheid om de kosten/opbrengsten verhouding zo optimaal mogelijk krijgen. De grondposities van andere partijen, dan de gemeente (of partijen die voor de gemeente verwerven) bemoeilijken het onderhandelingsproces. Zij hebben een krachtige onderhandelingspositie.

2. Variatie binnen de sociale sector en binnen de marktsector (woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit)

Door een grote verscheidenheid aan woonmilieus te creëren tracht de gemeente Utrecht variatie aan te brengen binnen de sociale en de marktsector te bewerkstelligen. Binnen één buurt en tussen buurten worden accentverschillen aangebracht. Leidsche Rijn is opgedeeld in een groot aantal gebiedjes (85) die sterk variëren op het gebied van dichtheid, menging van functies, spreiding en stapeling van de bebouwing en het type openbaar gebied. Daarnaast worden bijzondere (woon)groepen specifiek aangesproken om de variatie in woonmilieus te versterken, waaronder: Mitros met 2 woongroepen voor respectievelijk Chinese en autochtone ouderen ontwikkeld. Maar er zijn ook woonruimtes voor verstandelijk gehandicapten, woon/werkunits, atelierwoningen, schoolwoningen, ouderenwoningen en een kunstenaarsenclave (in Terweide) ontwikkeld. Daarnaast wordt toegestaan – ter bevordering van het werken aan huis – een woning tot maximaal 40% te gebruiken voor bedrijfsactiviteiten. De sociale heterogeniteit wordt eveneens versterkt door de woonwerkgemeenschap «Groene Sticht», een Emmaüsactiviteit voor herintreders in de maatschappij. Er wordt daarmee getracht op een creatieve manier variatie aan te brengen.
Van de 30/70 verdeling tussen de sociale- en de marktsector, die voortvloeit uit het Vinex-uitvoeringsconvenant wordt vooralsnog niet afgeweken. Daarnaast mogen de woningbouwcorporaties ook woningen «in de markt» wegzetten.
Door afspraken te maken binnen de GEM en door het toezeggen van bouwclaims kan de gemeente een behoorlijke invloed uitoefenen op de woonmilieudifferentiatie en de sociale heterogeniteit.

3. Percentage particulier opdrachtgeverschap

In Leidsche Rijn zijn er 152 kavels beschikbaar voor particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast is er nog ruimte voor consumenteninitiatieven, zoals blijkt uit het voornemen een duurzame wijk (De Kersentuin) te ontwikkelen. Uit het feit dat van de aangeboden kavels er drie kavels niet zijn verkocht, kan weliswaar niet meteen afgeleid worden dat de behoefte aan particulier opdrachtgeverschap niet erg groot is. Er kunnen immers ook andere oorzaken zijn, zoals de ligging, de prijs en de omvang van het kavel. Wel kan het als een indicatie worden beschouwd, vooral tegen de achtergrond van de (overspannen) woningmarkt in de regio Utrecht.

4. (Tijdige) aanwezigheid voorzieningen

Met name in het deel van Vleuten-De Meern kunnen bewoners van Leidsche Rijn gebruik maken van de voorzieningen in deze kernen. Daarnaast biedt zowel Utrecht, als Vleuten-De Meern (voor zover noodzakelijk) noodvoorzieningen aan. De verwachting is dat de (nood)voorzieningen tijdig aanwezig zullen zijn. Dit betreft vooral educatieve en medische voorzieningen. De uiteindelijke voorzieningen in

het Utrechtse deel worden geclusterd, waardoor de bereikbaarheid en de effectiviteit van het voorzieningenaanbod wordt vergroot.

5. Vervoersontsluiting

Er bestaat een grote onzekerheid omtrent de vervoersontsluiting. Dit betreft vooral de termijnen waarop de verschillende infrastructurele werken worden gerealiseerd. Dit is afhankelijk van de financiering van V&W. Deze financiering zal er naar verwachting uiteindelijk wel komen, maar de complexiteit van de MIT systematiek en de wijze waarop het onderhandelingsproces verloopt, compliceren de voortgang.

De afspraken over de aanleg van de infrastructuur verlopen vooralsnog moeilijk. De afspraken blijken niet hard genoeg, terwijl met name de woonconsument in de veronderstelling was dat de aanleg van de infrastructuur de woningbouw op de voet zou volgen. Het ziet er op dit moment weliswaar naar uit dat de voorziene infrastructuur rond 2010 wel gerealiseerd zal zijn, maar het wordt moeilijk in dit gebied de auto-afhankelijkheid beperkt te houden als tegelijkertijd de kwaliteit van het openbaar vervoer achterblijft. Daarnaast belemmert (het gebrek aan) de voortgang in de verbreding van de spoorlijn ook de ontwikkeling van de woningbouw in Leidsche Rijn. Het lijkt er nu op dat op dit moment speciaal tijdelijke voorzieningen (wegen en tunnels) aangelegd moeten worden om woningbouwlocaties ten noorden van het spoor te kunnen ontwikkelen.

4. DE TWEEDE FASE: WAALSPRONG

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de besluitvorming over de programmatische invulling van de Waalsprong is georganiseerd en tot welke resultaten dit leid. De beschrijving loopt gedeeltelijk parallel met de beschrijving van de eerste fase in hoofdstuk 2. Hier wordt echter specifiek ingezoomd op de besluiten voor zover deze relevant zijn voor de Waalsprong-ontwikkeling. Paragraaf 4.2 start met een korte beschrijving van de voorgeschiedenis van de Waalsprong. Vervolgens geeft paragraaf 4.3 een reconstructie van het verloop van het besluitvormingsproces. De besprekingen over de samenwerking tussen de betrokken actoren en parallel daaraan over het Vinex-uitvoeringsconvenant, het structuurplan, de masterplannen en dergelijke worden hiermee in kaart gebracht. Waarna paragraaf 4.4. nader wordt ingaat op de bouwkolom. In paragraaf 4.5 wordt gereflecteerd op de uitkomsten.
Bijlage 3 schetst de achtergrondinformatie bij dit hoofdstuk. Daar wordt nader ingegaan op de actoren, hun belangen en de middelen die ze (kunnen) inzetten in het besluitvormingsproces, waarna wordt ingezoomd op de regels en procedures en de randvoorwaarden en uitgangspunten die na verloop van tijd zijn uitgekristalliseerd. De bijlage beschrijft ook de fysieke kenmerken van de locatie en de uitkomsten van dit proces, de programmatische invulling van de locatie.

Kader 4.1: De Waalsprong
De Waalsprong is de grootste nieuwe verstedelijkingslocatie in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Deze Vinex-locatie ligt tussen de Waal, Oosterhout, de rijksweg A15 en Ressen. In de periode 1995–2015 worden hier zo'n 11 000 woningen gebouwd voor circa 30 000 mensen. De woningen worden verspreid over verschillende woongebieden met uiteenlopende karakters. De Waalsprong biedt ook ruimte aan voorzieningen, recreatie, kantoren, bedrijven en een institutenpark. Het reeds bestaande bedrijventerrein de Grift wordt uitgebouwd met circa 50 ha en zal worden aangesloten op het Multimodale Transport Centrum (MTC) dat gepland is in aansluiting op de nog te realiseren Betuwelijn en de door te trekken A73. De «Plankaart De Waalsprong» is in het kleurenkatern opgenomen.

4.2. De voorgeschiedenis

In 1983 brengt de Gemeente Nijmegen een «Structuurvisie» uit, waarin gekozen wordt voor een compacte stad. Verdere uitbreiding naar het westen (Beuningen en Wijchen) wordt afgewezen. Dit leidt tot ruzie met deze buurgemeenten en een forse schadeclaim omdat deze gemeenten reeds grond hadden aangekocht voor de huisvesting van de Nijmeegse behoefte aan woningen. Sindsdien is uitbreiding van de stad in westelijke richting «problematisch». Al eerder heeft de gemeente Nijmegen een voorstel gedaan om in oostelijke richting uit te breiden. Maar in 1970 heeft de minister van ruimtelijke ordening middels een formele aanwijzing die uitbreiding in de Ooypolder tegengehouden. De inschatting van de mogelijkheden voor inbreiding waarop het compacte stad-beleid uit de Structuurvisie van 1983 was gebaseerd, blijkt te optimistisch en eind jaren tachtig kampt de gemeente met ruimtenood. Uitbreiding naar het oosten en westen zit er, gezien het bovenstaande niet in. Verdere uitbreiding in zuidelijke richting brengt aantasting van kwetsbare ecologische structuren met zich mee, en versterkt de toch al weinig concentrische bouw van de stad. Vandaar dat de gemeente, als ze in haar «Ontwikkelingsschets Nijmegen» (juni 1989) drie mogelijke modellen schetst voor de toekom-

stige ontwikkeling van de stad, de voorkeur geeft aan de Waalsprong. Ook private partijen delen deze mening. De ontwikkelaars Heijmans, Bouwfonds en Amstelland geven het bureau Bakker en Bleeker opdracht tot het visualiseren van een stadsuitbreiding over de Waal. Dit plan «De Waalsprong» (1990) is erg belangrijk omdat het voor het eerst liet zien hoe woningbouw in het versnipperde gebied van Lent mogelijk zou kunnen zijn. Van dit plan zijn overigens verschillende elementen te herkennen in het huidige structuurplan. Het duurt dan nog tot september 1993 voordat de Provincie Gelderland besluit tot de Waalsprong in de «Ontwikkelingsvisie stedelijk knooppunt Arnhem-Nijmegen» (1993). De Rijksplanologische Dienst lijkt zich echter niet vast te willen leggen op de gekozen verstedelijkingsrichting en houdt alle opties open. De Waalsprong komt in de loop van het Vinex-traject weliswaar steeds meer in beeld, maar alternatieven worden niet uitgesloten. Wel verdwijnt, overigens zonder enige toelichting in de Vinex-tekst, de bufferzone (de Over-Betuwe) tussen Arnhem en Nijmegen. Opvallend is verder dat de Vinex voor het stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), in tegenstelling tot vier grote stadsgewesten, geen taakstellingen noemt voor de woningbouwopgave, noch concrete infrastructuurprojecten benoemt.
De Waalsprong is om verschillende redenen een moeilijke locatie. Het is in de eerste plaats een versnipperd gebied waar al veel woningbouw (het dorp Lent), bedrijvigheid en groot aantal glastuinbouwbedrijven is gesitueerd. Het gebied is dus geen onontgonnen grasland. Het gebied wordt bovendien doorsneden door wegen als de A52, een spoorlijn op een hoge dijk en verschillende hoogspanningslijnen met bijbehorende hinderzones. In de tweede plaats is de Waalsprong gepland op het grondgebied van drie Over-Betuwse gemeenten (Elst: kern Lent, Bemmel en Valburg: kern Oosterhout) die weinig op hebben met de plannen van de grote buurgemeente. In de derde plaats is de Waalsprong een dure locatie in verband met de excessieve grondkosten, de (mogelijke) kosten voor bodemsanering onder de kastuinbouw en de ontsluiting met openbaar vervoer en tot slot stellen de gemeente en de provincie dat een nieuwe Waalbrug (doortrekken A73) absoluut noodzakelijk is om de bereikbaarheid van Nijmegen te garanderen.
Tegen deze achtergrond wordt de Waalsprong op 24 april 1995 opgenomen als grootschalige verstedelijkingslocatie in het Vinex-uitvoeringsconvenant voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen.

4.3. Het proces van besluitvorming

Deze paragraaf geeft een reconstructie van het verloop van het besluitvormingsproces. In bijlage 3 wordt dit proces toegelicht aan de hand van een beschrijving van de betrokken actoren, de belangrijkste regels en randvoorwaarden. In de loop van ruim tien jaar worden de nodige besluiten genomen die voor de Waalsprong-ontwikkeling relevant zijn, ook worden er nogal wat – al dan niet ruimtelijke – plannen opgesteld door de vele betrokken actoren. Bijlage 3 sluit af met een overzicht van de belangrijkste besluiten en plannen die voor een goed begrip van de besluitvorming over de Waalsprong van belang zijn.

Reeds in de periode vóór het afsluiten van het Vinex-convenant voor het KAN (1995), vinden er besprekingen, onderhandelingen en planvorming plaats over de Waalsprong. Naar aanleiding van het initiatief van drie marktpartijen, die een eerste inrichtingsschets laten maken, richt de gemeente Nijmegen begin jaren negentig een klankbordgroep op waarin met private partijen, makelaars en corporaties wordt gediscussieerd over de Waalsprong. Daarbij worden overigens nooit concrete plannen

getoond. Terwijl de gemeente Nijmegen en zes private partijen (te weten Amstelland Vastgoed BV, Bouwfonds Woningbouw BV, Heijmans Projectontwikkeling BV, Mabon BV, Wilma Vastgoed BV en Heidemij) al bezig zijn met ideevorming over de Waalsprong zijn de regiogemeenten en de provincie nog niet overtuigd van de noodzaak van deze locatie. Vooral de Over-Betuwse gemeenten, die zich verenigden in het «Pact van Doornenburg» pleiten voor een alternatieve inrichting van de Over-Betuwe. Deze gemeenten proberen in een alternatief plan een eigen identiteit voor de Over-Betuwe uit te beelden, waarbij de Over-Betuwe meer is dan een «marge tussen Arnhem-Zuid en Nijmegen-Noord». Zij zijn tegen één grote verstedelijkinglocatie en propageren een meer verspreide woningbouw verdeeld over alle gemeenten. De Waalsprong betreft het grondgebied van de gemeenten Elst, Valburg en Bemmel. In 1993 kiest de provincie dan toch in haar «Ontwikkelingsvisie» voor de Waalsprong. De gemeente Heteren doorbreekt dit Pact van Doornenburg door met de gemeente Arnhem een convenant te sluiten over de overdracht van grond ten behoeve van de realisatie van Driel-Oost. Toen voelde de gemeente Bemmel zich niet meer gebonden aan de afspraken uit het Pact. Bemmel geeft dan te kennen op vrijwillige basis grondgebied aan Nijmegen te willen overdragen, onder nader overeen te komen voorwaarden (realisatie van deel van de woningen). Vervolgens geeft Gedeputeerde Staten de gemeenten Nijmegen, Elst en Valburg tot 1 november 1993 de tijd om bij convenant de uitwerking en uitvoering van de Ontwikkelingsvisie te regelen. De drie gemeenten komen echter niet tot overeenstemming wegens verschil van inzicht over het financiële kader en de territoriale aspecten (grenscorrecties). In december 1993 stappen de gemeenten Elst en Valburg uit onvrede met de «Ontwikkelingsvisie» (De Waalsprong) uit het KAN. Provinciale Staten besluiten als reactie hierop tot aanvullende grenscorrecties in de Waalsprong, om de Ontwikkelingsvisie te kunnen uitvoeren en het daaraan verbonden rijksbod veilig te stellen. Medio 1994 komen de vier betrokken gemeenten alsnog tot overeenstemming, en de provincie staakt de gedwongen procedures van de wet ARHI in 1995. Per 1 januari 1996 draagt de gemeente Valburg een deel van Oosterhout over aan Nijmegen. Per 1 januari 1997 draagt de gemeente Bemmel een deel van Ressen over, en per 1 januari 1998 volgt de gemeente Elst met de overdracht van de kern Lent aan Nijmegen. Achteraf kan geconstateerd worden dat de problematiek achter deze grenswijzigingen het tijdig realiseren van de woningbouw in de Waalsprong nadelig beïnvloedt. Ook stellen deze gemeenten eisen aan de grenscorrecties. Zo krijgt Elst financiële compensatie van Nijmegen om de inkomstenderving uit het gemeentefonds die samenhing met het verlies aan 3 000 inwoners van Lent op te vangen. Ook zijn er afspraken gemaakt over een voorkeursregeling voor inwoners van Lent bij de uitgifte van kavels (vijf jaar lang telkens vijf kavels), over een voorkeurspositie voor lokale ondernemers en Elst bedingt dat snel gestart wordt met de woningbouw direct aan de kern Lent.
In de periode 1992–1995 vindt het ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats tussen het rijk en de regio. In deze periode worden tal van (deel)onderzoeken gedaan ter onderbouwing van de nadere besluitvorming, meestal onder verantwoordelijkheid van de Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Knooppunt Arnhem-Nijmegen (IBBC-KAN). Het betreft onderzoek naar de milieueffecten, mobiliteit, woningbouwlocaties, economische ontwikkeling, glastuinbouw en dergelijke. Er is onder meer een werkgroep «Glastuinbouw en Bodemverontreiniging» en een stuurgroep ter voorbereiding van een verplaatsings- en ontwikkelingsplan. Deze plannen dienen ter onderbouwing van een provinciale Ontwikkelingsvisie. Gaandeweg werken zowel de provincie Gelderland als

de gemeente Nijmegen hun plannen verder uit. Tegelijkertijd lopen de besprekingen over het Vinex-convenant, waarbij veel aandacht uitgaat naar de financiële onderbouwing van de locaties en de hoogte van het rijksbod. Hierbij hanteert elke overheidslaag eigen cijfers over woningbehoefte en grondkosten. Zelfs DGVH en de Rijksplanologische Dienst hanteren daarbij uiteenlopende cijfers voor de woningbehoefte van de regio (zo berekent de Rijksplanologische Dienst in 1993 een woningbehoefte voor het KAN-gebied van 28 000 woningen, DGVH komt uit op 23 000, een verschil van 5 000 woningen). Namens het rijk leidt de HID Volkshuisvesting het ambtelijk overleg. In de regio wordt binnen het IBBC-KAN een stuurgroep Vinex ingesteld. De moeizaam verlopende besprekingen raken in april 1994 in een versnelling als het aanvankelijke rijksbod van 89 miljoen wordt verhoogd naar 103,5 miljoen. Twee weken later, op 29 april 1994, wordt het startconvenant getekend. In tegenstelling tot de werkwijze bij de «grote vier» wordt er in het KAN geen onderhandelingsaccoord op hoofdlijnen opgesteld. Men besluit meteen over te gaan tot het opstellen van een uitvoeringsconvenant voor het KAN dat een jaar later, op 24 april 1995, wordt getekend. In diezelfde maand wordt het KAN-bestuur met de status van Regionaal Openbaar Lichaam (ROL-KAN) geïnstalleerd. De provincie werkt mee aan de totstandkoming van een KAN-bestuur, onder meer door participatie in de IBBC-KAN en door het secretariaat ervan te faciliteren, maar tracht ondertussen wel het ROL-KAN zo klein mogelijk te houden. Zo is er in een provincie-voorstel voor de nieuwe WGR-indeling van het KAN sprake van 19 deelnemende gemeenten. Nijmegen dringt vervolgens bij Binnenlandse Zaken aan op uitbreiding en zo nemen er uiteindelijk toch 25 gemeenten deel aan het KAN. De vorming van een regiobestuur is belangrijk voor de Waalsprong. Vanwege het hoge risicoprofiel van de locatie dient concurrentie van andere locaties voorkomen te worden, regionale afstemming is daarom noodzakelijk. Het KAN en de provincie dienen daartoe hun bijdrage te leveren in de planvorming en -toetsing en dienen ook zorg te dragen voor de handhaving van een restrictief bouwbeleid elders. Die regionale afstemming kost veel tijd. Ook krijgen de kleinere gemeenten nogal wat woningen toegewezen als smeerolie voor het besluitvormingsproces. Uiteindelijk worden in de regio slechts de BLS-gelden verdeeld, er worden geen afspraken gemaakt over verevening.

Nog voor ondertekening van het uitvoeringsconvenant start de gemeente met de planvoorbereiding voor de Waalsprong. Dit geschiedt overigens in «beslotenheid», omdat het dan nog grondgebied van de gemeente Elst betreft. In augustus 1996 verschijnt het Structuurplan «het Land over de Waal». Het concept ervan wordt ook door de gemeenteraden van Elst en Bemmel vastgesteld. De definitieve versie wordt door de gemeenteraden van Elst en Nijmegen vastgesteld, daar Bemmel en Valburg dan al grondgebied aan Nijmegen hebben overgedragen. Het is voor de gemeente Nijmegen geen sinecure om een structuurplan op te stellen voor het grondgebied van andere gemeenten, die bovendien niet gelukkig zijn met de inhoud van het plan. Het is dan ook een grote ambtelijke en bestuurlijke prestatie dat de gemeenteraad van Elst desondanks gelijktijdig met de Nijmeegse raad het structuurplan vaststelt. De gemeente Nijmegen krijgt zelfs de gemeente Elst zover om op delen van haar Waalsprong-gebied de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) te vestigen om zo «vijandige» aankopen van private partijen te voorkomen. Op 1 januari 1998 vindt de overdracht van Lent plaats: de kern Lent wordt bij de gemeente Nijmegen gevoegd. Niet lang daarna, op 19 januari 1998 plaatst Minister de Boer (VROM) met een druk op de knop de eerste paal van nieuwbouw in de Waalsprong (Visveld-Oost).

De gemeente Nijmegen is reeds in een vroeg stadium in overleg getreden met de marktpartijen. Het overleg vindt aanvankelijk plaats in een informele klankbordgroep. Dit leidt er toe dat op 27 mei 1994 een intentie-overeenkomst «fase 1 Waalsprong» wordt getekend door de gemeente, vijf projectontwikkelaars (Amstelland, Bouwfonds, Heijmans, Mabon en Wilma) en vier woningbouwcorporaties (De Gezonde Woning, Kolping, Woningstichting Nijmegen en Eigen Haard) om gezamenlijk de planologische, stedenbouwkundige, technische, milieu-hygiënische, economische en commerciële haalbaarheid van de Waalsprong te onderzoeken. Bij aanvang van de ideevorming over de intentieverklaring heeft de gemeente het Samenwerkingsorgaan Nijmeegse Woningcorporaties niet betrokken, dit heeft tot gevolg dat deze partij aanvankelijk sterk tegen de Waalsprong gekant is. Heidemij, aanvankelijk wel betrokken bij het overleg met de gemeente, wil niet risicovol opereren en tekent de intentieovereenkomst niet. Ondanks dit overleg in het voortraject worden de private partijen niet intensief betrokken bij de ontwikkeling van het structuurplan. Bouwfonds ziet dit achteraf als een gemiste kans.
Op 2 juli 1997, ondertekent de gemeenteraad van Nijmegen de «Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong» tussen gemeente Nijmegen, vijf projectontwikkelaars en twee woningbouwcorporaties. Twee van de vier corporaties haken dan af, zij durven de risico's van de Waalsprong niet aan (De Gezonde Woning en Eigen Haard). Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst is de oprichting van de Grondexploitatie Maatschappij Waalsprong (GEM). De gemeente Nijmegen treedt op als bankier voor deze GEM. Bij de ondertekening van de PPS-Waalsprong gaat de gemeente er nog van uit dat de ontwikkelaars zich hebben ingekocht in de Waalsprong. Deze private partijen hebben dit echter niet gedaan, omdat er zo lang onzekerheid is blijven bestaan over de gemeentelijke herindeling. Pas na ondertekening van de PPS-Waalsprong, waarin de partijen zelfs zijn overeengekomen dat de gronden worden overdragen aan de gemeente, blijkt tot grote verbazing van de gemeente dat de private partijen geen grondposities hebben ingenomen (bijzonderheden over deze PPS-constructie staan beschreven in bijlage 3.3). De gemeente motiveert de samenwerking vanuit de «overtuiging dat een vroegtijdige afstemming van belangen en het gebruik maken van de bij partijen aanwezige deskundigheid voor het ontwikkelings- en productieproces van woningen, alsmede hun actuele «marktkennis», leidt tot een optimalisatie in de planvorming, een meer efficiënt productieproces en een beter beheersing van de kosten in de realiserings- en beheersfase van de woongebieden» (Gemeente Nijmegen, 1997: 1). De binding van de marktpartijen aan de Waalsprong voor een lange periode is een belangrijk motief van de gemeente om de samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Dit betekent ook dat in de ogen van de gemeente Nijmegen kleinere ontwikkelaars niet in aanmerking komen voor participatie in de GEM.
Aanvankelijk is het de bedoeling om de totale grondexploitatie van de Waalsprong gezamenlijk tot stand te brengen. Bij de uitwerking van de onderdelen blijkt echter dat de grote infrastructurele werken (de stadsas), de groenstructuur (landschapszone) en de werkgelegenheidsterreinen (Griftdijk en Institutenzone) niet «geëigend» zijn voor samenwerking met private partners omdat «zij in belangrijke mate onder invloed staan van politiek/bestuurlijke besluitvorming binnen lokale en hogere overheden en tevens sterk afhankelijk zijn van (substantiële) overheidsbijdragen» (gemeente Nijmegen 1997: 2). De PPS blijft daarom beperkt tot de woningbouw- en de centrumontwikkeling, terwijl de gemeente de overige gebieden ontwikkelt.
Vanaf de ondertekening van de PPS-Waalsprong start de grondverwerving. De gemeente Nijmegen heeft, in verband met haar artikel 12 status,

reeds in 1994 toestemming aan het rijk (Financiën en BiZa) gevraagd om 50 miljoen te reserveren voor grondaankopen in de Waalsprong. De gemeente hanteert bij de verwerving een «actief ontmoedigingsbeleid». In 1994 somt de gemeente vier instrumenten op ter ondersteuning van dit beleid: voorkeursrecht, onteigening, fiscaal kostenverhaal en communicatie, want het is «van groot belang dat de gemeente van meet af aan duidelijk maakt niet gediend te zijn van partijen die door hun handelen de haalbaarheid van dit project in gevaar brengen» (Raadsvoorstel over intentie-overeenkomst fase 1 Waalsprong, 8 juni 1994: 4). De raad wordt om toestemming gevraagd een communicatieplan op te stellen dat «duidelijk maakt dat grondspeculatie en andere ondermijnende activiteiten op alle mogelijke manieren zullen worden tegengegaan c.q. tegengeworpen» (idem: 7). (Dit plan blijken de geïnterviewde medewerkers van de gemeente Nijmegen bij navraag overigens niet te kennen, als het al zou bestaan, zou het in ieder geval niet worden gehanteerd). In de jaren die volgen kopen grondverwervers van de gemeente Nijmegen de gronden in. Voor zover particulieren weigeren om met de gemeente te onderhandelen worden «stromannen» van de private ontwikkelaars ingezet. Het bod dat zij uitbrengen is binnenskamers met de gemeente overlegd, en verkopende partijen ontdekken dan pas bij de notariële overdracht dat de grond direct wordt overgedragen aan de gemeente. Voor de oprichting van de GEM bestaat er al een werkgroep grondverwerving, sinds de oprichting van de GEM koopt de gemeente in overleg met de directeur GEM. Grote en/of lastige transacties worden besproken door de Raad van Commissarissen van de GEM. Bij aanvang van 2000 heeft de gemeente circa 50% van het plangebied verworven. De verwerving gaat per te ontwikkelen gebied. De grondverwerver van de gemeente constateert dat de prijsstijgingen amper bij te houden zijn. De gemiddelde prijs voor grasland stijgt in die vijf jaar van f 25,– tot f 50,– per m^2.

Ondanks het actieve ontmoedigingsbeleid van de gemeente doen regionale ontwikkelaars verenigd in de Over-Betuwse Aannemers Combinatie (OBAC) een aantal zeer strategische aankopen. De OBAC heeft reeds begin jaren negentig aan de gemeente Nijmegen laten weten te willen participeren in de Waalsprongontwikkeling. De gemeente verkiest echter alleen met grote ontwikkelaars in zee te gaan in verband met de risico-profiel van de locatie. De OBAC laat de gemeente vervolgens weten over te zullen gaan tot het aankopen van percelen in de Waalsprong. Reeds vóór het vestigen van de WVG verwerft de OBAC van een aantal kavels (in totaal 53 ha) het economisch eigendom (dit betreft geen opties). In 1999 tekent de OBAC overigens ook met de eigenaar van een perceel een samenwerkingsovereenkomst om gezamenlijk tot ontwikkeling over te gaan. De kavels liggen bijna allemaal midden in de verschillende woongebieden die in het (volgens de medewerker grondverwerving te gedetailleerde) structuurplan zijn ingetekend. Hiermee heeft de OBAC een goede grondpositie verworven. Voorjaar 2000 is de gemeente Nijmegen in overleg met de OBAC om de gronden over te dragen in ruil voor een bouwclaim van ruim 1 000 woningen in de Waalsprong. Deze bouwclaim gaat weer ten koste van gronden die toegewezen zijn aan de vijf GEM-partners die dan ook niet gelukkig zijn met de claim van de OBAC. Zij krijgen op hun beurt weer een bouwclaim buiten het plangebied toegewezen. Hier blijkt de WVG te laat gevestigd te zijn. Te vroeg vestigen van de WVG levert de gemeente echter ook problemen op, daar de termijnen van deze wet zeer krap zijn. Zo dient er binnen twee jaar na vestiging van de WVG een bestemmingsplan te liggen (met mogelijkheid tot een jaar verlenging). Voor een omvangrijk gebied als de Waalsprong een vrijwel onmogelijke taak. Achteraf constateert de projectmanager

Waalsprong dat men beter met een globaal bestemmingsplan had kunnen werken, dit was echter weer niet mogelijk omdat de Waalsprong geen grondgebied van Nijmegen was. Vandaar dat gewerkt wordt met een structuurplan.
Het actieve ontmoedigingsbeleid en de afspraken met de vijf ontwikkelaars verhindert niet dat ook het Sociaal Fonds Bouwnijverheid 60 ha aankoopt in een deel van het plangebied waarop pas na 2005 woningbouw plaats zal vinden (Ressen). Ook hier lijkt het motief gelegen in het zich inkopen in het ontwikkelingsproces.

4.4. Het besluitvormingsproces aan de hand van de bouwkolom

Deze paragraaf geeft een nadere beschrijving van het ontwikkelingsproces aan de hand van het model van de bouwkolom (zie hoofdstuk 1). Vanwege de volledigheid is enige overlap met de zojuist gegeven beschrijving van het besluitvormingsproces niet te voorkomen. In het model van de bouwkolom zijn vier momenten aangegeven waarop er een surplus uit het ontwikkelingsproces vrijkomt. Deze vier momenten worden hier nagelopen voor de Waalsprong.

De eerste stap: de bestemmingsverandering
De eerste stap is de bestemmingsverandering. Het moment dat er een surplus wordt geïncasseerd bij deze stap is als de oorspronkelijke grondeigenaar zijn grond verkoopt. In vrijwel alle gevallen is de gemeente Nijmegen de koper. De gemeente verwerft de gronden in opdracht van de Grond Exploitatie Maatschapij GEM Waalsprong, waarin gemeente, vijf ontwikkelaars en twee woningbouwcorporaties participeren. De prijs voor ruwe bouwgrond is de afgelopen vijf jaar opgelopen, zelfs bijna verdubbeld. De prijs die de gemeente betaalt is afhankelijk van zowel het huidige als het toekomstige gebruik. Als er op een perceel een opstal staat komt dit uiteraard in de prijs tot uitdrukking. De prijs die wordt betaald voor gronden met opstal (bijvoorbeeld van glastuinbouwbedrijven) is afhankelijk van de getaxeerde waarde van de opstal. Bedrijven claimen een vergoeding in verband met de bedrijfscontinuïteit. Glastuinbouwers zullen, afhankelijk van de teeltcyclus, soms twee tot drie jaar een dubbele bedrijfsvoering moeten voeren op de oude en de nieuwe locatie. De prijs die betaald wordt voor glastuinbouw ligt daarom veel hoger uiteenlopend van f 150,– per m^2 tot f 400,– per m^2. Voor grasland met de nieuwe bestemming woningbouw is de prijs sinds de start van de verwerving opgelopen van circa f 25,– per m^2 naar f 50,– per m^2. De prijs voor een toekomstig bedrijventerrein is momenteel f 25,– per m^2. Ter vergelijking: de prijs voor landbouwgrond in de regio is circa f 10,– tot f 12,– per m^2. De oorspronkelijke eigenaar incasseert in deze fase van het ontwikkelingsproces dus een surplus dat afhangt van de huidige waarde van de opstal en van de toekomstige bestemming. Bij grasland met woonbestemming kan dit surplus oplopen tot f 40,– per m^2. Indien de bodem verontreinigd is, wordt dit in de prijs tot mindering gebracht. De saneringskosten worden dan op de prijs ingehouden. Incidenteel komt het in de Waalsprong voor dat de gemeente niet de koper is. Het betreft gronden die zijn aangekocht door het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (60 ha) en door de OBAC (53 ha). Dit betreft in vrijwel alle gevallen een overdracht van het economisch eigendom, het juridisch eigendom blijft dan bij de oorspronkelijke eigenaar. Deze transacties zijn niet kadastraal naspeurbaar, de betaalde prijzen zijn dus niet bekend. Overigens betreft het vaak een optie op de grond. Dit betekent dat de nieuwe eigenaar een optie neemt op het economisch eigendom. Hiervoor wordt dan een aanbetaling van ongeveer 10% gedaan. Pas als er een bouwvergunning

wordt verstrekt en/of tot ontwikkeling wordt overgegaan, wordt de economische overdracht gerealiseerd. De overdracht van het juridisch eigendom wordt vanwege fiscale redenen uitgesteld. In de Waalsprong komt het niet voor dat particulieren zelfstandig tot ontwikkeling overgaan. Het is de bedoeling dat alle grond (ook die van de OBAC) worden aangekocht door de gemeente. Om de gronden alsnog te verwerven zullen deze partijen gecompenseerd worden met een bouwclaim. Deze bouwclaim gaat ten koste van het aandeel dat de gemeente had toegezegd aan de GEM-partners. Deze worden op hun beurt waarschijnlijk weer gecompenseerd met een bouwclaim buiten het plangebied, dus elders in de regio.

De tweede stap: het grondexploitatieproces
De tweede stap uit de bouwkolom is het grondexploitatieproces. De gemeente maakt de door haar aangekochte gronden tegen minimale inspanning en kosten bouwrijp en verkoopt de grond (tegen boekwaarde, zonder BTW) aan de GEM voor zover het grond voor woningbouw of de centrumontwikkeling betreft. De overige gronden worden door de gemeente zelf ontwikkeld. In deze fase van het bouwrijpmaken en de overdracht van de gronden naar de GEM wordt er in principe geen surplus gegenereerd door en voor de gemeente. In de Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong is een contractexploitatie-opzet opgenomen waarin op basis van het «Waalsprong Reken Model» de berekeningsparameters worden genoemd die de PPS-partijen zijn overeengekomen. Hiermee wordt de prijs bepaald die de GEM aan de gemeente betaalt voor de grond.

De derde stap: de grondoverdracht
De derde stap uit de bouwkolom is de grondoverdracht. De GEM verkoopt de bouwrijpe gronden aan de bouwers (onder oplegging van een bouwplicht): 62,5% gaat naar de vijf projectontwikkelaars (verenigd in twee vastgoedmaatschappijen ter realisering van de marktwoningen, OOM-W, en de centrumvoorzieningen, OOM-C), 28,5% gaat naar de woningbouwcorporaties (Novio Noord) en 9% naar de gemeente. De gemeente geeft op haar beurt weer kavels uit aan particulieren en lokale aannemers. Ook nu vindt de overdracht van de gronden plaats tegen prijzen die zijn overeengekomen in de contractexploitatie-opzet. Voor de overdracht van gronden aan OOM-W, OOM-C en Novio Noord zijn in de contractexploitatie-opzet voorcalculatorische prijzen voor verschillende financieringscategorieën bepaald. Als de marktprijs meer dan 10% afwijkt van de voorcalculatorische prijs dan is het verschil aanleiding tot bijstelling ervan in de contractexploitatie-opzet. In 1999 zijn de afspraken in de GEM op dit punt herzien om grondexploitatie sluitend te houden. In de eerste plaats heeft dit geleid tot een intensivering van het grondgebruik: waar dat stedenbouwkundig verantwoord wordt geacht zijn woningen toegevoegd. Tevens is een zogenaamde grondkostenquote ingevoerd. De grondprijs wordt nu rechtstreeks afgeleid van de feitelijk vrij op naam prijs (met een gegarandeerd minimum). Dit houdt in dat een stijging van de uitgifteprijs ook gebruikt wordt om de kwaliteit van het bouwrijpmaken te verbeteren. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van duurdere materialen. Gronden aan derden en de gemeente worden verkocht tegen dan geldende marktprijzen. De prijs die Novio Noord betaalt zal overigens niet hoger zijn dan de maximaal acceptabele grondprijs die de Minister van VROM vaststelt (inmiddels is deze richtlijn afgeschaft).
Volgens de contractexploitatie-opzet (1997) is de gemiddelde uitgifteprijs in de Waalsprong f 236,– per m^2, deze prijs varieert van f 145,– per m^2 tot

f 594,– per m^2. De gemiddelde kavelprijs bedraagt f 42 678,– de gemiddelde kavelgrootte is 181 m^2. De oppervlaktes van de uitgeefbare kavels lopen uiteen van 54 (voor gestapelde bouw) tot 700 m^2. De toeslag op de prijs die de GEM betaalt aan de gemeente wordt aan de hand van de grondexploitatie-opzet berekend. Hierdoor worden in de uitgifteprijs ook bedragen voor wijkgeoriënteerde voorzieningen en bovenwijkse voorzieningen verdisconteerd. De exploitatie-opzet, die een looptijd heeft van 20 jaar, wordt gebaseerd op een sluitende exploitatie. Nu is nog niet te voorzien of de GEM winst maakt. Bij ontbinding van de GEM treedt vereffening tussen de partijen op. De gemeente verwerft dan 6/12^e deel van het over- of onderrendement van de GEM. Het is daarom nu nog niet te zeggen of er in deze stap van de bouwkolom een eventueel surplus uit het ontwikkelingsproces vloeit.

De vierde stap: het bouwproces
De vierde stap uit de bouwkolom betreft het bouwproces. De verschillende bouwers realiseren hun aandeel in de woningbouw c.q. centrumvoorzieningen: OOM-W realiseert woningen, OOM-C realiseert de centrumvoorzieningen, Novio Noord draagt de gronden over aan de twee aangesloten woningbouwcorporaties, ook deze realiseren woningen. De woningbouwcorporaties hanteren een anti-speculatiebeding bij overdracht van de woningen om te voorkomen dat de woningen direct worden doorverkocht. Dit beding verschilt per corporatie. Tweepool maakt een eventuele nabetaling bij doorverkoop over aan de gemeente Nijmegen, bij Talis gaat dit naar de eigen bedrijfsreserve. De gemeente Nijmegen geeft, zoals gezegd, haar kavels uit aan particulieren en lokale aannemers. Met OOM-W is een overrendementsregeling overeengekomen die is opgenomen in de Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong. Na verkoop van de woningen vindt een nacalculatie plaats, hiervoor is in de Samenwerkingsovereenkomst een «norm stichtingskostenopzet Waalsprong» opgenomen. Hierin is een regulier «winst en risico» percentage van 5% opgenomen voor de ontwikkelaars. Op basis van een accountantsverklaring dragen de particuliere partijen 7/12e van het overrendement over aan de gemeente. De gemeente neemt dit rendement op in de bedrijfsreserve van het grondbedrijf waar ook het deelnamerisico is ondergebracht. De gemeente participeert voor 10% in OOM-C en zal dus ook voor 10% delen in het rendement van OOM-C. Voor de woningen die worden gebouwd door de OBAC en andere lokale aannemers zijn geen overrendementsregelingen overeen gekomen. Op de uitgifte van de kavels zit een kettingbeding, om speculatie tegen te gaan. In tegenstelling tot stap 2 en 3 uit de bouwkolom komt in deze vierde stap wel surplus vrij. Bij de woningen die de GEM-ontwikkelaars realiseren gaat 7/12e deel van het overrendement naar de gemeente, 5/12e naar de private partijen. Bij de centrumvoorzieningen gaat 10% van een eventueel overrendement naar de gemeente, 90% naar de private partijen. Nu begin 2000 het project Visveld is afgerond wordt voor het eerst gerekend aan de overrendementsregeling. Nu blijkt volgens de projectmanager Waalsprong dat het nog niet eenvoudig is om dit rendement eenduidig te berekenen. De betrokken partijen verwachten overigens niet dat de woningbouwcorporaties winst genereren in de Waalsprong, mocht dit wel het geval zijn dan gaat dit naar de algemene bedrijfsreserve.

De vijfde stap: eventuele doorverkoop
De bouwkolom kent in feite nog een vijfde stap. Het betreft de doorverkoop van woningen naar volgende eigenaren. Er zijn aanwijzingen dat woningen binnen korte tijd met winst worden doorverkocht. De woningbouwcorporaties proberen dit met een anti-speculatiebeding te

voorkomen. Middels dit beding vloeit (een deel van) deze winst bij verkoop van een woning terug naar de corporatie of de gemeente. De projectontwikkelaars hanteren geen kettingbeding. De verklaring voor de prijsstijgingen van de woningen zijn divers. In de eerste plaats stijgen de woningprijzen in de regio, in de afgelopen jaren soms met wel 20% per jaar. In de tweede plaats worden de woningen al een jaar voor oplevering gekocht. Dit verklaart het prijsverschil met woningen die direct betrokken kunnen worden. In de derde plaats hebben projectontwikkelaars niet alle tijd voor het verkopen van de woningen. Zij zijn gebaat bij snelle verkoop, daar het gegenereerde kapitaal weer in een volgend project dient te worden gestoken. Daarom zitten zij qua prijsstelling vaak iets onder de marktprijs. Een vierde verklaring voor de prijsstijging betreft de investeringen van de eerste koper in de woning. Het zijn eventuele kosten voor verbouwing, aanpassing en verfraaiing (keuken, sanitair, tuinaanleg en dergelijke).

Tot slot: kanttekeningen bij de bouwkolom
Tot slot dient hier een kanttekening geplaatst te worden bij de bouwkolom. De bouwkolom geeft zicht op de ontwikkelingen binnen de Waalsprong. De Waalsprong heeft echter ook regionale en landelijke effecten. Een voorbeeld van een regionaal effect is de bouwclaim die ontwikkelaars krijgen toegewezen in de regio, omdat zij het overeengekomen aandeel in de Waalsprong niet kunnen realiseren omdat «derden» (zoals de OBAC) zich hebben ingekocht in het ontwikkelingsproces. Een landelijk effect is de herschikking van de agrarische markt. Agrariërs die voor hun gronden vier tot vijfmaal de agrarische grondprijs krijgen worden middels fiscale regelingen verleid tot het herinvesteren in grond. Hiermee beperken zij hun inkomensbelasting. Deze agrariërs, «nieuwe herenboeren» of «Vinex-boeren», concurreren (met «voorsprong») tegen andereveelal lokale- agrariërs bij de verwerving van nieuwe gronden. Wat ook blijkt uit deze bouwkolom is dat lokale ontwikkelaars, die niet door de gemeente zijn benaderd om in de GEM te participeren, zich inkopen in het ontwikkelingsproces. Het zijn in de ogen van de gemeente Nijmegen dan wellicht geen partners die voor de langere termijn in het ontwikkelingsrisico van een grote locatie kunnen delen, uit de Waalsprong blijkt dat het in ieder geval actoren zijn die niet genegeerd kunnen worden.

4.5. Conclusies tweede fase Waalsprong

Er zijn ten behoeve van dit onderzoek vijf kwaliteitscriteria onderscheiden. In bijlage 3.6 wordt de stand van zaken met betrekking tot deze criteria voor de Waalsprong beschreven. Hier vindt oordeelsvorming over de gerealiseerde of naar verwachting gerealiseerde kwaliteiten plaats.

1. Variatie in dichtheden per plek

De stedenbouwkundige opzet van de Waalsprong gaat uit van redelijk compacte woongebieden (overeenkomstig de Vinex-wensen). Volgens de planexploitatie bedraagt de gemiddelde dichtheid van de woningbouwgebieden binnen de Waalsprong netto 32,4 woningen per hectare, bruto is dit 29,18. Inmiddels is het woningbouwprogramma naar beneden bijgesteld, dit heeft gevolgen voor deze cijfers. Daar staat tegenover dat hogere grondprijzen hebben geleid tot een verdichting van vlekken om de exploitatie sluitend te maken. De algehele dichtheid wijkt niet af van de dichtheden op vergelijkbare locaties in het KAN-gebied. De variatie in dichtheden per plek is volgens de projectmanager Waalsprong groot, groter dan de laatst ontwikkelde wijken Dukenburg en Lindenholt, die de

gemeente zelf ontwikkeld heeft. In de «suburbane» delen van de Waalsprong (de dorpenzone waaronder Oosterhout) zijn volgens de informanten monotoner (een «zee van tweekappers») dan de woningbouw in het stadseiland (Lent) waar in een hogere dichtheid wordt gebouwd. De consumenten wensen momenteel grotere kavels dan nu over het algemeen worden uitgegeven. Deze wens wordt niet gehonoreerd omdat dan de planexploitatie niet meer sluitend zou zijn.
De dichtheid van de woningbouw, en de variatie daarbinnen, wordt met name bepaald in de onderhandelingen tussen de GEM-partners over het sluitend krijgen van de planexploitatie. Omdat in de Waalsprong de BLS-gelden niet gebruikt worden voor de realisatie van de woningbouw, maar voor de (boven)wijk(se) voorzieningen hebben de criteria van de BLS daarbij slechts indirect een rol gespeeld. De invloed van de besluitvorming in de eerste fase op dit criterium lijkt hiermee beperkt te zijn.

2. Variatie binnen sociale sector en binnen de marktsector (woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit)

De Waalsprong bestaat uit een Landhuizenzone, een Dorpenzone, het Stadseiland en het centrum van het Stadseiland. Elk deelgebied heeft een eigen karakter met bijpassende dichtheden en woonmilieudifferentiaties. Ook binnen deze gebieden wordt variatie nagestreefd. Volgens de projectmanager Waalsprong komt er in de wijken een grote menging aan milieus tot stand. De marktpartijen werken hier actief aan mee. Ook binnen deelvlekken lijkt een goede menging tot stand te komen. De afspraken zijn dusdanig dat wijzigingen in de woningbehoefte in de regio vertaald kunnen worden in wijzigingen in het aanbod. Hiertoe wordt gebruikt gemaakt van een periodiek regionaal woningbehoefte-onderzoek. Binnen de gebieden waar de woningbouwcorporaties actief zijn wordt een menging van huuren koopwoningen gerealiseerd. Tweepool die namens een van de twee corporaties de goedkope koopwoningen op de markt brengt hanteert geen inkomenstoets bij toewijzing van de woningen (de gemeente heeft deze vorig jaar afgeschaft). Van de 50 verkochte woningen in Oosterhout blijkt 63% te zijn verkocht aan inkomens van 40 000 tot 70 000 bruto per jaar, dit betekent dat 37% is verkocht aan inkomens van 70 000 tot 90 000 bruto per jaar. (Er zijn geen woningen verkocht aan inkomens boven de 90 000). Talis heeft nog geen cijfers over de bewoners van de 93 opgeleverde woningen. Woordvoerders constateren dat er een redelijke verhouding autochtonen en allochtonen tot stand komt.
De verdeling tussen sociale en marktsector vloeit voort uit de bepaling hierover in het Vinex-uitvoeringsconvenant, hier is nauwelijks vanaf geweken: 28,5% waar maximaal 30% sociale sector was toegestaan. De variatie in sociale heterogeniteit die tot stand komt binnen de sociale sector is vooral afhankelijk van het beleid van de corporaties in deze, daar de gemeente de inkomenstoets heeft afgeschaft. Binnen de marktsector hangt deze variatie vooral af van het beleid van de marktpartijen. De verdeling van de verschillende categorieën sociale en marktwoningen binnen de verschillende woonvlekken is een resultante van de onderhandelingen tussen de GEM-partners. Deze verdeling is niet beïnvloed door de besluitvorming in de eerste fase.

3. Percentage particulier opdrachtgeverschap

Het percentage particulier opdrachtgeverschap in de Waalsprong is 4% in de vorm van kavels die worden uitgegeven aan particulieren. Gezien de afspraken die gemaakt zijn in de GEM kan dit percentage niet worden opgevoerd. Deze wens tot particulier opdrachtgeverschap was overigens

nog geen randvoorwaarde van het rijk ten tijde van de contractbesprekingen. Er zijn overigens wel mogelijkheden om het programma van de ontwikkelaars beter te laten aansluiten op de woonwensen van de consument. Geïnterviewden geven aan dat er in de regio een beperkte belangstelling zou zijn voor kavels, deze wordt ingeschat op 5 tot 10%. De wens om dit percentage op te hogen tot 30% wordt niet reëel geacht door zowel de respondent van de gemeente Nijmegen als van de ontwikkelaars.
Het uiteindelijke percentage van 4% is niet beïnvloed door afspraken uit de eerste fase want die waren er niet over dit onderwerp. De gemeente Nijmegen is de actor geweest die in de verdeling van het bouwvolume om kavels voor particulier opdrachtgeverschap heeft gevraagd. Omdat deze verdeling in de Samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd is er weinig ruimte om dit percentage te verhogen.

4. (Tijdige) aanwezigheid voorzieningen

De Waalsprong heeft het voordeel dat er al twee kernen met een voorzieningenstructuur liggen in het plangebied. Met name Lent heeft een goed voorzieningenniveau. De kern Oosterhout beschikt over verschillende voorzieningen, maar de nieuwe woningen zijn door een buffer van deze kern gescheiden. In de planvorming ijlt het realiseren van de voorzieningen iets na op de woningbouwontwikkeling. Er kan met het principe van «open wijkscholen» flexibiliteit ingespeeld worden op toekomstige fluctuaties in de behoefte aan verschillende educatieve en zorgfuncties. Het oordeel van de geïnterviewde respondenten is gematigd positief. Het na-ijlen van de voorzieningen wordt door hen niet als al te problematisch gezien.
Het (tijdig) aanwezig zijn van de voorzieningen in de Waalsprong is niet beïnvloed door de besluitvorming in de eerste. Het is in hoofdzaak een resultante van de onderhandelingen tussen gemeente en private partijen.

5. Vervoersontsluiting

De problematiek van een derde Waalbrug is nog niet opgelost. De gemeente stelt dat deze er na 2010 echt zal moeten komen. De A52 wordt omgebouwd tot stadsautoweg om verdere congestie te voorkomen. De respondenten verwachten een toename van de fileproblematiek op de Waalbrug en verwachten daarmee dat Nijmegen over de weg minder goed bereikbaar wordt.
Met betrekking tot het openbaar vervoer zal in 2002 een NS voorstadstation in Lent operationeel worden. De vraag of er tijdig openbaar vervoer van kwaliteit wordt gerealiseerd hangt af van de frequentie van het busvervoer, over de financiering daarvan wordt nog met het KAN onderhandeld. De aanleg van vrije busbanen lijkt geen probleem te worden, de A52 heeft reeds een vrije busbaan. De huidige busverbinding met Oosterhout loopt nog niet door, maar wel langs de nieuwbouwwijk. De bereikbaarheid per fiets zal in 2001 aanzienlijk worden verbeterd als de fietsbrug, gekoppeld aan de bestaande spoorbrug, wordt opgeleverd. Tot slot is er een «kabeltram» in studie.
Ten aanzien van de vervoersontsluiting is het ministerie van V&W een belangrijke partner, bijvoorbeeld voor de financiering van het station in Lent, ook de NS is daarbij een belangrijke partij. Voor de exploitatie van de bussen is het KAN (ontvanger van de GDU-middelen) een belangrijke actor.
Ten aanzien van dit criterium heeft het onderhandelingsmodel er niet toe geleid dat de komst van een derde Waalbrug is zeker gesteld. Dit komt

omdat het ministerie van V&W daarover geen harde toezeggingen wil doen en haar besluitvorming niet afstemt op de Waalsprongontwikkeling. Voor de overige vervoersontsluitingen (station Lent, fietsbrug, vrije busbanen e.d.) heeft het onderhandelingsmodel wel geleid tot adequate afspraken over tijdige realisering. Over de exploitatie van het openbaar vervoer bestaat echter nog geen zekerheid.

5. CONCLUSIES

5.1. Probleemstelling van het onderzoek

In 1990 brengt de rijksoverheid met de Vinex (zowel op politiek als op ambtelijk niveau) een complex proces op gang, dat ondermeer tot de realisering van grootschalige woonwijken zal (moeten) leiden in de periode van 1995 tot 2015. Deze zogenaamde Vinex-locaties dienen bovendien te voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria.

Dit onderzoek is gericht op de vraag in hoeverre en op welke wijze het besluitvormings-proces, zoals dat voortvloeit uit het gekozen onderhandelingsmodel, invloed heeft op de kwaliteit van de locatiekeuzes en van de inrichting van Vinex-woonwijken. Bij de vormgeving van het besluitvormingsproces gaat de rijksoverheid ervan uit dat zij niet in staat is alle aspecten van de totstandkoming van deze locaties te sturen, maar mede afhankelijk is van derden: mede-overheden en particuliere partijen. Deze afhankelijkheid verschilt per de fase van besluitvorming. De rijksoverheid wil in deze periode van voorbereiding op de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening meer inzicht hebben in het vermoede verband tussen het proces van besluitvorming en de kwaliteit van de woonwijken.

De centrale vraag die afgeleid is van het bovenstaande is:
in welke mate is de locatiekwaliteit en de (meestal nog te realiseren) inrichtingskwaliteit te verklaren uit de vormgeving van het besluit-vormingsproces dat de rijksoverheid in gang heeft gezet?

Deze vraag is uiteengelegd in drie deelvragen (zie ook hoofdstuk 1) namelijk:
- *hoe is bij twee Vinex-locaties de besluitvorming verlopen?*
- *in hoeverre is dit beïnvloed door de wijze waarop de rijksoverheid het besluitvormingsproces heeft ingericht?*
- *wat is de invloed van het gekozen besluitvormingsmodel op de kwaliteit van de woonlocaties?*

De twee bestudeerde Vinex-locaties zijn de Leidsche Rijn (stadsgewest Utrecht) en de Waalsprong (Knooppunt Arnhem Nijmegen).

In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord aan de hand van het empirisch onderzoek naar deze cases. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde institutionele analyse. Deze gaat ervan uit dat bij een ingewikkeld proces, als het ontwikkelen van een Vinex-locatie, geen enkele actor alleen in staat is zijn eigen belangen te realiseren: hiervoor is ieder actor afhankelijk van andere actoren. Bij deze interdependentie zet een actor de middelen in die hij ter beschikking heeft (regels, bronnen, ideeën). Deze institutionele analyse wordt hier aangevuld met een financiële analyse. Deze gaat ervan uit dat in het ontwikkelingsproces (van het kopen van ruwe bouwgrond tot het betrekken van een nieuwe woning) financiële overwinst (surplus) ontstaat. Op meerdere plaatsen in de bouwkolom proberen verschillende actoren een deel van dit surplus zich toe te eigenen. Als dit leidt tot het «weglekken» van geld uit de locatie, dan is er minder geld over om aan de kwaliteit van de locatie te besteden.

5.2. Hoe is bij de twee Vinex-locaties de besluitvorming verlopen?

Het besluitvormingsproces laat zich in twee fasen uiteenleggen. De rijksoverheid heeft besloten om het hele proces van het vaststellen van het rijksbeleid tot het ontwikkelen van de locaties in tweeën te delen:

- in de eerste fase betreft het de onderhandelingen tussen de bestuurlijke partners, geïnitieerd door en onder voorwaarden van het ministerie van VROM, lees de Rijksplanologische Dienst. Deze fase heeft geleid tot het ondertekenen van de Vinex-uitvoeringsconvenanten, die te zien zijn als een soort programma van eisen;
- in de tweede fase gaat het om de besluitvorming over de daadwerkelijke locatieontwikkeling. De rijksoverheid heeft deze besluitvorming expliciet aan de lokale partijen overgelaten.

De onderscheiden fasen bepalen ook de structuur van deze paragraaf.

5.2.1. De eerste fase

Bezien vanuit de aanleiding voor dit onderzoek is de belangrijkste initiator van het besluitvormingsproces de Rijksplanologische Dienst. Deze wil dat de woningen, die in de periode 1995–2005 (en verder tot 2015) worden gebouwd, op locaties komen die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Dit zijn eisen die te maken hebben met beleidsconcepten zoals bundeling en de compacte stad: zoveel mogelijk in de stad, vervolgens aan de rand van de stad en slechts als het niet anders kan buiten de stad (nabijheid), met een goede ontsluiting door openbaar vervoer (bereikbaarheid), in samenhang met wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur, waarbij de open ruimte wordt gevrijwaard van verstedelijking. Tot slot diende dit financieel-economisch, milieuhygiënisch en bestuurlijk/maatschappelijk uitvoerbaar te zijn. Dit ambitieniveau is hoog en de keuze voor Leidsche Rijn en de Waalsprong is niet de meest goedkope optie. Toch zijn deze locaties gedurende de eerste fase van besluitvorming de voorkeur-locaties gebleven; de partijen hebben niet terug hoeven vallen op andere, goedkopere maar kwalitatief minder goede, locaties.
Met de Vinex zet de Rijksplanologische Dienst een bijzonder proces in gang om die locatiekwaliteiten te realiseren. De Rijksplanologische Dienst ziet in dat zij alleen niet in staat is deze doeleinden te bereiken. Het vereist samenwerking met veel andere partijen, namelijk andere ministeries, provincies and gemeenten (het zogenaamde onderhandelingsmodel). Uiteindelijk verlenen deze partijen hun samenwerking, maar wel onder hun eigen voorwaarden en met behoud van hun eigen agenda, enzovoorts. (De ministeries van VROM en Financiën wilden, bijvoorbeeld een einde maken aan de zogenaamde «open einde subsidies», DGVH wilde minder bemoeienis met de woningmarkt, het ministerie van V&W wilde per sé vasthouden aan de MIT-systematiek etcetera). Dit beïnvloedt de vorm, duur en het verloop van het proces aanzienlijk. Bovendien blijkt achteraf dat sommige punten waarover is onderhandeld geen verdere betekenis hebben. De regionale verevening bijvoorbeeld, waar lang over wordt onderhandeld, blijkt in de praktijk niet plaats te vinden.
Vervolgens trekt de Rijksplanologische Dienst zich terug. De andere partijen (met name de gemeenten) committeren zich met de ondertekening van de Vinex-uitvoeringsconvenanten voor een periode van 10 jaar, onder de voorwaarde dat de door de rijksoverheid verleende subsidies worden terugbetaald bij het niet nakomen van de afspraken. In de ogen van het rijk is het verwezenlijken van kwaliteit op het niveau van de woonwijken zelf, de inrichtingskwaliteit, met het tekenen van deze convenanten een zaak geworden van de andere, vooral lokale, partijen.[1]

[1] Dit kan worden vergeleken met de manier waarop de rijksoverheid indertijd het groeikernbeleid in gang zet. Ook toen probeerde het ministerie van VROM andere ministeries te committeren aan haar beleid. Een belangrijk verschil met nu is echter, dat het ministerie zich toen vervolgens niet terugtrok.

5.2.2. De tweede fase

De besluitvorming in Leidsche Rijn en in de Waalsprong verloopt in de tweede fase min of meer hetzelfde. De gemeente (Utrecht, Vleuten-De Meern en Nijmegen) neemt de regie op zich en sluit, per deelgebied afwijkende, contracten met grote projectontwikkelaars om de bouwgave in de tweede fase te realiseren. De gemeente neemt daarnaast de verantwoordelijkheid op zich voor het realiseren van de bouwopgave met een bepaalde (gewenste) kwaliteit. Maar net zoals in de eerste fase is deze (centrale) actor niet in staat dit alleen te doen. Hiervoor is ze afhankelijk van veel andere partijen. Er is echter een wezenlijk verschil met de eerste fase. Destijds kon de initiator (de Rijksplanologisch Dienst) haar samenwerkingspartners kiezen, in de tweede fase kan de gemeente dat niet. Zij is namelijk afhankelijk van de grondeigenaren en de projectontwikkelaars die hun deelname aan het ontwikkelingsproces via een grondpositie proberen af te dwingen. Zelfs al maakt de gemeente met een select aantal marktpartijen afspraken, daarmee sluit zij andere marktpartijen niet altijd uit.

De uitgangspositie voor de tweede fase verschilt tussen de beide locaties doordat:
- bij de Waalsprong geen enkele marktpartij tijdens de eerste fase grondposities heeft ingenomen. Hierdoor kan de gemeente Nijmegen een leidende rol op zich nemen;
- in Leidsche Rijn verschillende marktpartijen wel grondposities hebben ingenomen. Dit beperkt de handelingsruimte van de gemeente.

De aspecten van de besluitvorming in de tweede fase die voor de kwaliteit belangrijk zijn worden hieronder besproken.

5.3. In hoeverre is de besluitvorming op de twee Vinex-locaties beïnvloed door de wijze waarop de rijksoverheid het besluitvormingsproces heeft ingericht?

5.3.1. De invloed van het besluitvormingsmodel

- De gemeenten zijn met het afsluiten van de uitvoeringsconvenanten verplichtingen aangegaan voor een periode van 10 jaar. Deze verplichtingen behelzen ondermeer afspraken over de realisatie van een bepaald aantal woningen en de fasering daarvan. Later blijken de financiële verplichtingen, vanwege de toenemende winstgevendheid van de ontwikkeling, minder belastend dan oorspronkelijk ingeschat.[1]
- Samenwerking tussen private en publieke partijen is het uitgangspunt van de rijksoverheid. Dit leidt tot minder subsidies van de rijksoverheid (dit ligt dan ook ten grondslag aan dit uitgangspunt). Hierdoor kunnen de gemeenten de ontwikkeling niet meer zelfstandig uitvoeren (ervan uitgaande dat de commerciële ontwikkelaars dat hadden toegestaan door geen grondposities in te nemen). In combinatie met de verplichtingen tegenover de rijksoverheid, zet dit de betrokken gemeenten onder druk om snel met ontwikkelaars bouwafspraken te maken.
- Tegelijkertijd worden er aan perifere gemeenten toezeggingen gedaan van woningbouwcontingenten in ruil voor hun medewerking aan de regiovorming. Dit wordt als een bedreiging voor de Vinex-locaties gezien: het zet de centrale gemeenten nog meer onder druk om snel bouwafspraken te maken. Op dit moment is deze dreiging minder erg dan gevreesd: er blijkt nog voldoende vraag te zijn om woningen op zowel perifere als centrale locaties af te kunnen zetten. Deze vraag kan in de toekomst echter wegvallen.

[1] Reeds in 1994 waarschuwen Needham et al bij hun evaluatie van Vinex-Verstedelijkingsbeleid in opdracht van de Rijksplanologische Dienst dat het werken met contractverplichtingen (convenanten) niet past bij het karakter van de Vinex-opgave. Deze opgave betreft namelijk geen projectmatige, technische kwestie maar het verder vormgeven aan strategisch beleid. De realisatie van de Vinex-locaties wordt immers beïnvloed door de hoge mate van onzekerheid over de economische ontwikkelingen, de ontwikkelingen in de woningmarkt, de medewerking van andere partijen, de voorwaardelijke financiering van bijvoorbeeld V&W en dergelijke. Ook vanwege de grote planningshorizon (10 tot 20 jaar) verdient het volgens Needham et al aanbeveling om te werken met een instrument dat een hoge mate van flexibiliteit kent en waarmee optimaal kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en veranderende maatschappelijke behoeften. Overigens doet de rijksoverheid er volgens Needham et al verstandig aan die flexibiliteit te vergroten door niet strak vast te houden aan de gemaakte afspraken, maar deze naar redelijkheid en billijkheid te interpreteren in het licht van veranderende omstandigheden.

- De planambities van de rijksoverheid zijn hoog met betrekking tot de ruimtelijke samenhang binnen een groot gebied. De locaties zijn niet voor niets gekozen. Bij deze keuze is weinig rekening gehouden met het feit dat deze locaties moeilijk te ontwikkelen zijn. Dit laatste geldt met name voor de Waalsprong vanwege het versnipperde grondeigendom en de versnippering door de bestaande infrastructuren. Bovendien worden bij het hanteren van de locatiekwaliteiten de eis van nabijheid en de eis van bereikbaarheid niet tegen elkaar afgewogen. Zowel de Waalsprong als Leidsche Rijn zijn welsiwaar nabij een grote stad, maar vanaf de stad slecht te bereiken. Om dat laatste te realiseren is dure infrastructuur en duur openbaar vervoer nodig. Ook zijn bij beide locaties grenscorrecties nodig, hetgeen tot een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming heeft geleid. Om de genoemde ambities te realiseren moeten de gemeenten zich in een vroeg stadium verplichten aan grote, niet gemakkelijk op te delen, investeringen. Met betrekking tot al deze punten hebben de onderzochte locaties veel gemeen.
- De rijksoverheid hecht veel belang aan afspraken over verevening tussen gemeenten in de desbetreffende regio. Dit heeft echter nauwelijks invloed op de besluitvorming in de tweede fase. De gemeenten maken weliswaar in regionaal verband afspraken over de verdeling van de BIs-gelden, maar de winsten die (perifere) gemeenten maken op hun gemakkelijk te ontwikkelen weiland-locaties worden niet gebruikt voor de ontwikkeling van de duurdere binnenstedelijke of complexe uitleglocaties. Het achterwege blijven van die verevening relativeert het belang dat aan de regiovorming is gehecht en de extra onderhandelingstijd die daarmee gepaard is gegaan.

Het gevolg is dat zowel bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn, als in de Waalsprong:
- de gemeenten streven naar risicoreductie door snel overeenkomsten aan te gaan voor een lange periode (soms langer dan 10 jaar);
- deze contracten met slechts een beperkt aantal grote ontwikkelaars worden aangegaan;
- 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).

Ook geldt voor de beide Vinex-locaties dat zowel gemeenten, als de contractuele particuliere ontwikkelaars ervaren dat zij tot elkaar veroordeeld zijn. In sommige gevallen, en op sommige momenten, leidt dat er toe dat de partijen (noodgedwongen) snel tot overeenstemming komen en in sommige gevallen juist niet. In zijn algemeenheid leidt dit tot vertragingen in de besluitvorming, bijvoorbeeld door de wens afspraken gedetailleerd vast te willen leggen. Hetgeen op haar beurt weer leidt tot inflexibiliteit bij de uitvoering.

5.3.2. De invloed van de marktsituatie

De rijksoverheid zet een proces in gang en trekt zich vervolgens terug. Vervolgens begint de economie – en met name de vraag naar koopwoningen – snel te groeien. Uiteraard is dit geen gevolg van het onderhandelingsmodel. Wel leidt dit ertoe dat de bouwopgave een specifieke samenstelling krijgt: veel meer woningen in de marktsector dan

voorheen. Beide ontwikkelingen leiden ertoe dat het ontwikkelen van woningen een hoge winst(-verwachting) genereert. Onder deze markt-omstandigheden heeft het onderhandelingsmodel een bijzondere uitwerking op de besluitvorming op de bestudeerde Vinex-locaties.

Voor het eerst in tientallen jaren valt er zoveel winst uit het ontwikkelingsproces te halen dat grondeigenaren hun grond niet meer zonder meer aan de gemeente willen verkopen. Dat geldt voor beide locaties. Daarnaast willen de woningbouwontwikkelaars er vroegtijdig zeker van zijn dat zij een behoorlijke stroom woningen over een aantal jaren kunnen bouwen. De gevolgen hiervan voor de besluitvorming worden geanalyseerd aan de hand van de bouwkolom. Het zogenaamde surplus dat op verschillende plaatsen in deze kolom ontstaat wordt namelijk hoog ingeschat. De betrokken actoren trachten zich zoveel mogelijk hiervan toe te eigenen.

Zowel gemeenten als projectontwikkelaars bezien de bouwkolom in zijn totaliteit. Dat wil zeggen dat verliezen op het ene moment, bijvoorbeeld bij de aankoop van ruwe grond, worden gecompenseerd op andere momenten in de bouwkolom. Alle partijen, zowel publiek als privaat, streven ernaar grond zolang mogelijk in bezit te houden, teneinde de winstpositie in de bouwkolom te maximaliseren. In het besluitvormingsproces wordt dit zichtbaar door:

- de terughoudende opstelling van ontwikkelaars bij (mogelijke) overdracht van grond aan gemeenten;
- het werken met economisch eigendom, in tegenstelling tot of in aanvulling op het juridisch eigendom, teneinde de grondposities minder zichtbaar te maken. Bovendien wordt er gewerkt met opties teneinde de financiële verplichtingen uit te stellen;
- het werken met bouwclaims (hoger in de bouwkolom);
- het werken met overwinstregelingen.

Echter, de bestemming van overwinsten in de bouwkolom (deze is te zien als de uitkomst van «het gevecht om het residu») wordt niet beperkt tot het betreffende plangebied, want de uitkomst wordt soms gevonden in het verlenen van bouwclaims elders in de regio en/of in het bestaand stedelijk gebied. Voor gemeenten is dit een budgettair neutraal proces. Hiermee worden echter in een vroeg stadium andere ontwikkelaars uit de markt «geduwd».

Ook zonder het door de rijksoverheid ingevoerde onderhandelingsmodel zou de sterk toegenomen winstgevendheid op de markt voor grond en gebouwen ertoe hebben geleid dat grondeigenaars en projectontwikkelaars deelname willen afdwingen. In combinatie met andere factoren die wel door het onderhandelingsmodel worden veroorzaakt (zie paragraaf 5.3.1) en met name het gegeven dat gemeenten vroegtijdig afspraken met een paar grote ontwikkelaars maken, kunnen de volgende consequenties worden gesignaleerd:

- er wordt gekozen voor een juridische en langlopende binding tussen de gemeente en enkele projectontwikkelaars. Voor gemeenten betekent het «bouwclaim-model» een bekende werkwijze (het vertoont sterke gelijkenis met het traditionele gemeentelijke grondbeleid). Vaak wordt hier ook door particuliere ontwikkelaars de voorkeur aan gegeven. Dit beperkt hun risico's bij uitgaven aan die onderdelen die niet tot hun kernpakket (woningbouw) horen. Het alternatief het zogenaamde «GEM»-model (grondexploitatiemodel) wordt in de onderzochte praktijk als lastig ervaren. Vanaf het eerste moment tot het laatste moment zijn de partijen immers tot elkaar veroordeeld wat betreft de regievoering, terwijl in het bouwclaim model deze verant-

woordelijkheid wordt gescheiden bij de overdracht van de grond. Doordat bij het GEM-model er een continue wisselwerking is tussen particuliere partijen en gemeenten vanaf het eerste tot het laatste moment, met alle grote en kleine conflicten van dien, wordt bij het hanteren van een «GEM»-model ook een grotere wissel op de kwaliteit van het beschikbare instrumentarium en de organisatie getrokken.
- gemeenten maken afspraken over een lange periode. Echter, doordat omstandigheden voortdurend veranderen kan het gebeuren dat een actor later de (programmatische en financiële) afspraken wil wijzigen. Als dit het openbreken van een overeenkomst betekent, dan gaat de heronderhandeling moeilijk. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij veranderende wensen ten aanzien van overwinstregelingen en de verschuivende wensen ten aanzien van bouwclaims;
- er zijn grondeigenaars en projectontwikkelaars die niet in de afspraken zijn opgenomen en die toch mee willen doen. Zij hebben voldoende middelen (marktmacht) om dat af te dwingen, door het verwerven van gronden kopen zij zich namelijk in. Ook dat kan het openbreken van bestaande overeenkomsten als consequentie hebben.

Opnieuw zijn deze ontwikkelingen in beide locaties waarneembaar.

5.3.3. De invloed van de middelen van gemeenten om adequaat te handelen

Na het ondertekenen van de uitvoeringsconvenanten heeft de rijksoverheid zich teruggetrokken: het realiseren van de gewenste kwaliteit wordt daarmee de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeenten. Deze zijn hier echter niet altijd optimaal voor uitgerust. Dit blijkt uit de analyse van de al eerder genoemde middelen die de gemeente kan inzetten: bronnen, regels en ideeën:

- de gemeenten beschikken over formele (in de wet verankerde) regels betreffende het bestemmingsplan, bouwvergunningen, exploitatieovereenkomsten, baatbelasting, onteigening en voorkeursrecht. Het blijkt dat deze regels voor de gemeenten onvoldoende houvast geven om, onder de beschreven omstandigheden, in alle opzichten hun kwaliteitseisen te laten realiseren. Dit komt deels vanwege de financiële uitwerking van deze regels: het lukt de gemeenten niet om bepaalde kosten te verhalen op de andere partijen. De rijksoverheid, die deze regels vaststelt, is daar medeverantwoordelijk voor. Dit geldt met name voor het laat wijzigen van de wet Voorkeursrecht gemeenten. De tekortkomingen daarin worden nu erkend. Daarnaast bezint de rijksoverheid zich momenteel op de regelgeving voor de grondpolitiek. Deze bezinning komt echter te laat om de besluitvorming op de beide Vinex-locaties (en waarschijnlijk ook elders) te beïnvloeden. Het ontbreken van adequate regels heeft al geleid tot wrijvingen in de plaatselijke samenwerking, soms tot tegenwerking, en vaak tot vertragingen en verhoogde kosten in de grondverwerving;
- de gemeenten hebben ook ideeën over de wijze waarop de Vinexlocaties met de gewenste kwaliteiten kunnen worden gerealiseerd. De bestudeerde gemeenten waren echter niet goed voorbereid op de tweede fase. Zij gingen er min of meer impliciet van uit dat de grondexploitatie hetzelfde zou gaan als in de afgelopen paar decennia. Ook de rijksoverheid maakt deze vergissing bij de financiële uitwerking van haar voorbeeldplannen. Noch de rijksoverheid, noch de gemeente had goed doordacht wat «meer marktwerking» betekent voor de realisering van de kwaliteitseisen. De gemeenten moeten hier echter nu een oplossing voor vinden. Oude ideeën, gebaseerd op ervaringen

uit het verleden, zijn niet meer geschikt. De bestudeerde gemeenten zijn bezig nieuwe ideeën uit te werken;
- de gemeenten beschikken daarnaast ook over bronnen die zij kunnen inzetten. In de eerste plaats kan een gemeente reeds gronden in bezit hebben. Verder beschikken gemeenten in meer of mindere mate over reserves in hun grondbedrijf. Deze gelden kunnen worden ingezet om onrendabele delen van de planexploitatie te bekostigen en/of om reeds in een vroeg stadium van de besluitvorming gronden te verwerven (de gemeente Nijmegen had een artikel 12 status en vroeg hiervoor toestemming van het rijk). Ook beschikken de gemeenten over een ambtelijk apparaat dat wordt ingezet ten behoeve van de planvorming.

5.4. Wat is de invloed van het gekozen besluitvormingsmodel op de kwaliteit van de woonlocaties?

De redenering die hierboven is uiteengezet leidt tot de volgende conclusies over de kwaliteit van de Vinex-locaties.

5.4.1. De gevolgen voor de kwaliteit van de locaties zelf

- de Rijksplanologische Dienst heeft voldoende redenen om het proces in de eerste fase geslaagd te noemen. Er zijn namelijk convenanten ondertekend waarin uiteenlopende partijen zich gezamenlijk verplichten om de voorkeurslocaties zodanig te ontwikkelen dat de door de rijksoverheid vastgestelde locatiekwaliteiten worden gerealiseerd. Ook kan geconstateerd worden dat het merendeel van de andere (overheids)-partijen op hoofdlijnen tevreden zijn met de inhoud van de convenanten, zij het om verschillende redenen (zie de agenda's);
- om de gewenste regiovorming te bewerkstelligen zijn er woningbouwcontingenten toegezegd aan perifere gemeenten. Deze toezeggingen zijn contrair aan de door de rijksoverheid gewenste bundeling;
- er zijn afspraken gemaakt over de fasering. Om hieraan te voldoen zijn de partijen gedwongen eerst de gemakkelijkste locaties te ontwikkelen. De gemakkelijk te ontwikkelen locaties zijn vaak de (meer) perifere locaties. In de praktijk betekent dit dat er «van buiten naar binnen» wordt gebouwd. Dit bedreigt de plansamenhang. Bovendien wordt er op deze manier, als later minder wordt gebouwd dan gepland (bijvoorbeeld vanwege een economische teruggang), minder bundeling wordt bereikt dan bedoeld.

5.4.2. De gevolgen voor de kwaliteit van de inrichting van de locaties

Allereerst moet opgemerkt worden dat er op dit moment weinig harde uitspraken zijn te doen over de uiteindelijke inrichtingskwaliteit van deze locaties. Er is namelijk nog maar relatief weinig gebouwd. De hier volgende conclusies betreffen daarom veeleer de (verwachte) bedreigingen voor het bereiken van een goede kwaliteit, gebaseerd op het empirisch materiaal uit de beide casestudies:
- de gemeenten ondertekenen zo snel mogelijk en voor een lange duur overeenkomsten met woningbouwontwikkelaars. Dit heeft tot gevolg dat er weinig flexibiliteit in de afspraken zit. De partijen kunnen zich niet gemakkelijk aanpassen aan veranderingen in de woningmarkt;
- de gemeenten maken slechts met enkele grote projectontwikkelaars bouwafspraken. Dit kan tot gevolg hebben dat er minder stedenbouwkundige variëteit is, omdat deze grote projectontwikkelaars belang hebben bij grote bouwstromen en -series;

- de kleine(re) (veelal plaatselijke) projectontwikkelaars worden uitgesloten. Deze hadden wellicht meer variëteit in de inrichting kunnen inbrengen;
- het aanbod van kavels voor «bouwen in eigen beheer» is relatief gering;
- in het begin willen gemeenten 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 er sociale woningbouw plaatsvindt, is dit vooral te danken aan de inzet van de betrokken gemeenten, die in de tweede fase (soms geforceerd) ruimte hebben gecreëerd ten behoeve van de corporaties;
- bij de besluitvorming in de eerste fase zijn, noch projectontwikkelaars, noch vertegenwoordigers van de woonconsumenten 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 worden die woonwensen niet expliciet meegewogen. Dit gebeurt weliswaar indirect via de particuliere ontwikkelaars, want zij bouwen voor «de markt», maar dat hoeft niet te betekenen dat zij voor alle gelederen in de markt willen bouwen en met alle wensen rekening willen houden;
- de druk om snel te bouwen, gekoppeld aan de minder harde afspraken over de financiering van bepaalde onderdelen van de infrastructuur, heeft tot gevolg dat:
  - bepaalde sociale en commerciële voorzieningen, zoals winkels en scholen, iets naijlen op de realisatie van de woningen;
  - woonwijken tot stand komen voordat de infrastructuur gereed is en/of de openbaar vervoervoorzieningen operationeel zijn.

In beide locaties wordt gewerkt met tijdelijke voorzieningen.

5.4.3. De gevolgen voor andere locaties

- Gedurende de onderhandelingen in de eerste fase zijn aan de meer perifere gemeenten woningbouwcontingenten toegewezen draagvlak te creeëren in de regio. Deze gemeenten zijn hier blij mee, de centrale gemeenten en de rijksoverheid niet noodzakelijkerwijs;
- gedurende de onderhandelingen in de tweede fase zijn aan bepaalde projectontwikkelaars, die grondposities hebben ingenomen, bouwclaims op andere locaties toegezegd. De toezeggingen om hun medewerking te verkrijgen beperken in de toekomst echter de handelingsruimte van de desbetreffende gemeenten en andere betrokken actoren;
- de agrariërs krijgen hoge prijzen voor hun gronden op de Vinexlocaties. Vanwege fiscale voordelen worden deze inkomsten (direct) aangewend om elders nieuwe gronden te verwerven. Dit betekent een herordening van de agrarische grondmarkt, de rijke Vinex-boeren drukken anderen uit de markt.

5.5. Resumé

Bij aanvang van dit onderzoek zijn Leidsche Rijn en de Waalsprong geselecteerd als case-study's, omdat de grondposities op beide locaties behoorlijk uiteenlopen. Bij de aanvang van de tweede fase van besluit-

vorming hebben de marktpartijen bij de Waalsprong geen substantiële grondposities ingenomen, bij Leidsche Rijn is dit wel het geval. De indruk bestond dat dit verschil in grondpositie een grote invloed zou hebben op het verloop van de besluitvorming op beide locaties. Uiteindelijk blijkt uit dit onderzoek dat dit verschil minder groot is dan verwacht. Dit komt in de eerste plaats omdat de marktpartijen, die in 1995 betrokken worden in de Waalsprong, bij de gemeente Nijmegen de indruk hebben gewekt wel over een grondpositie te beschikken. De gemeente kiest mede daarom voor een GEM-constructie. Pas na ondertekening hiervan blijken de marktpartijen geen posities te hebben ingenomen. Volgens de respondenten van de gemeente Nijmegen in dit onderzoek zou hoe dan ook voor een GEM-constructie zijn gekozen. Het blijft echter onduidelijk waarom de gemeente gekozen heeft voor een contract dat als weinig flexibel is te kenmerken, met bovendien een zeer lange looptijd van twintig jaar. In Leidsche Rijn kiest de gemeente Utrecht juist niet voor een GEM-constructie, ondanks dat de marktpartijen daar wel een goede grondpositie hebben verworven. In Leidsche Rijn wordt gekozen voor een bouwclaimmodel (behoudens het deelplan Vleuterweide). De betrokken gemeenten houden daarmee, meer dan in Nijmegen, de regie in handen.
Achteraf kan geconcludeerd worden dat op de onderzochte locaties niet de grondposities, maar de visie van de gemeente van doorslaggevend belang blijkt te zijn voor het type samenwerkingsovereenkomst dat met de marktpartijen en de corporaties wordt gesloten.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het Vinex-onderhandelingsmodel, zoals de Rijksplanologische Dienst deze hanteert in de eerste fase van de besluitvorming, vrij complex is. Het is bovendien gebaseerd op een aantal gewaagde veronderstellingen over de regiovorming, de bereidwillige medewerking van marktpartijen, de marktontwikkeling en dergelijke. Het model is, in andere woorden, gebouwd op nogal wat onzekerheden. Ondanks deze onzekerheden stelt dit onderhandelingsmodel strakke randvoorwaarden vast voor de tweede fase van besluitvorming, waar lokale en regionale actoren besluiten nemen over de programmatische invulling van de Vinex-locaties. Deze strakke randvoorwaarden hadden verlammend kunnen werken op de ontwikkeling van die locaties als de woningmarkt zich niet zo gunstig had ontwikkeld als nu het geval is. Als de markt (vooral voor koopwoningen) zwak was geweest, dan zou er naar verwachting minder worden gebouwd, dan wel woningen van een lagere kwaliteit worden gerealiseerd. De markt is echter «booming». De actoren worden daarom niet te veel beperkt door de randvoorwaarden van het onderhandelingsmodel. In dat opzicht is de inrichtingskwaliteit door de «booming» markt gered uit de strakke keurslijf van het onderhandelingsmodel.

6. SLOTBESCHOUWING

Het is uiteraard niet verantwoord om aan de hand van slechts twee casestudies harde conclusies over het verband tussen een onderhandelingsmodel en de kwaliteit van een woonwijk te treffen. Niet alleen kan het veronderstelde verband worden aangevochten, maar ook andere factoren beïnvloeden deze relatie, zoals bijvoorbeeld ontwikkelingen op de woningmarkten. Toch dringt de vraag zich op of er uit dit onderzoek nog aanwijzingen te distilleren zijn over de wijze waarop de rijksoverheid het besluitvormingsproces voor de Vijfde Nota ruimtelijke ordening eventueel zou kunnen inrichten? De onderzoekers bieden hier een paar gedachten over aan, met de uitdrukkelijke kanttekening dat deze suggesties een andere status hebben dan de conclusies in het voorgaande hoofdstuk.

Wat opvalt uit het empirische deel van het onderzoek over het onderhandelingsmodel bij de ontwikkeling van Vinex-locaties is de reactie van zowel gemeenten als marktpartijen op de uitgangspositie zoals overeengekomen in de uitvoeringsconvenanten. Deze lijkt welhaast krampachtig. Voor veel lokale partijen is deze situatie nieuw. Daarnaast is de grond- en ontwikkelingsmarkt van oudsher een markt waar zich allerlei onvoorziene en onbekende ontwikkelingen kunnen voordoen. De gemeenten gaan lange-termijn verplichtingen aan. De grondeigenaars en woningbouwontwikkelaars proberen alles zoveel mogelijk, zo snel mogelijk en zo winstgevend mogelijk vast te leggen. Het lijkt alsof alle partijen in het proces slechts gevoed werden door één motief: *risicoreductie*. Of, zoals wel eens is opgemerkt: het lijkt op een *«planologie van de angst»*. De gedachte dat de verhouding tussen markt en overheid er één 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.

Nu al beginnen sommige van de betrokken actoren tekenen van spijt te vertonen. Immers, op dit moment ligt reeds zoveel vast, terwijl tegelijkertijd de markt allerlei nieuwe kansen opent. Het is begrijpelijk dat de locale actoren aanvankelijk zo hebben gehandeld. Deels is dit te verklaren als een reactie op de uitgangspositie, die op haar beurt het gevolg is van het onderhandelingsmodel zoals dat door de rijksoverheid is vormgegeven. Daar ligt dan ook de opening als we conclusies voor het handelen van de rijksoverheid bij de Vijfde Nota zoeken. Dezelfde overheid wilde bij de Vinex namelijk juist zoveel mogelijk voor een lange periode vastleggen en opleggen. Zij voorziet dan kennelijk niet dat zo'n onderhandelingsmodel dergelijke verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben[1].

Onze eerste aanbeveling wordt derhalve op de rijksoverheid gericht: vermijdt bij het voeren van een verstedelijkingsbeleid het (zo gedetailleerd) vastleggen van afspraken voor een dergelijke lange periode. Zorg voor de nodige flexibiliteit die past bij een planproces in onzekere omstandigheden.
De tweede aanbeveling is meer afhankelijk van de situatie op de lokale en regionale woningmarkten. Vooropgesteld dat de huidige situatie zich voortzet, dan is een ander soort «ordening» denkbaar van de markt waarop woningen en woonwijken worden geproduceerd. De rijksoverheid wil bepaalde eisen aan de kwaliteit van de producten in deze markt stellen, hetgeen voortkomt uit een algemene normatieve opvatting over ruimtelijke kwaliteit. Dit past goed bij de algemene taken van die overheid. Momenteel is deze markt dermate winstgevend dat de overheid zonder subsidies zou moeten kunnen sturen. Echter, om een dergelijke ambitie

[1] Het is zonder leedvermaak dat wij constateren dat wij in ons onderzoek in 1994 naar het onderhandelingsmodel (in de «epiloog» van Needham et al. 1994) reeds op dit gevaar hebben gewezen.

waar te kunnen maken moet de publiekrechtelijke regelgeving worden aangepast. De huidige inspanningen om de grondpolitiek te herzien zijn hier deels op gericht en moeten ook in dat licht worden beoordeeld.
De derde aanbeveling is op gemeenten gericht. Hun taak is moeilijker geworden dan in de voorbije tijden van actief grondbeleid. Een herhaling van zetten, zoals in de eerste jaren van de uitvoering van het Vinexbeleid, is noch nodig, noch wenselijk. Met name als de rijksoverheid flexibeler randvoorwaarden stelt en als diezelfde overheid er tegelijkertijd voor zorgt dat gemeenten kunnen beschikken over een beter instrumentarium, dan moet een creatiever en meer gedurfd optreden door gemeenten mogelijk zijn. Hier kan de rijksoverheid helpen door uitwisseling van kennis tussen lokale partijen te stimuleren. Bijvoorbeeld door een Kenniscentrum op te richten, vergelijkbaar met het ministerie Financiën over Publiek-Private Samenwerking.

Tenslotte het volgende: de bovengenoemde aanbevelingen zijn op de overheid gericht. Hiermee willen wij niet de indruk wekken dat de sleutel tot een betere kwaliteit van nieuwe woonwijken uitsluitend in handen van overheidsinstanties is. De gerealiseerde kwaliteit is het gevolg en het product van interactie tussen overheid en marktpartijen. De nieuwe rol van de overheidspartijen ligt veel meer in het bepalen van de condities, waaronder marktpartijen aan die betere kwaliteit kunnen en willen meewerken. De aanbevelingen zijn bedoeld om de overheden beter in staat te stellen deze nieuwe rol te vervullen.

LIJST VAN GEINTERVIEWDEN

Eerste fase

Prof.ir. M. van den Berg, directeur ruimte & grond Provincie Noord-Holland
Ir. J. T. M. Bloemberg, plaatsvervangend projectleider Vinex, Rijksplanologische Dienst
Drs. A. J. van der Burg, projectleider Verstedelijking Randstad, Rijksplanologische Dienst
R. van Elk, Kadaster Utrecht

Tweede fase

Gemeente Utrecht en Vleuten-De Meern
Drs. A. A. van Schaik, regiestaf, afdeling volkshuisvesting, Projectbureau Leidsche Rijn, Gemeente Utrecht
G. G. Prinsen, hoofd Bureau Verwerving en Uitgifte, Ontwikkelingsbedrijf, Gemeente Utrecht
H. Ticheloven, hoofd stedelijke projecten, Dienst Stadsontwikkeling, Gemeente Utrecht
J. W. den Boer, hoofd afdeling projecten, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Vleuten-De Meern

Gemeente Nijmegen
W. Wentink, hoofd projectontwikkeling, Directie Strategie en Projecten, gemeente Nijmegen
Drs. W. J. Pranger, chef verwerving en uitgifte, gemeente Nijmegen
E. Top, grondverwerver, gemeente Nijmegen
Mw. drs. C. Boogers, projectmanager Waalsprong, Directie Strategie en Projecten, gemeente Nijmegen

Projectontwikkelaars
J. E. A. van der Plas, directeur Fortis Vastgoedontwikkeling (Leidsche Rijn)
B. R. S. de Jong, directiemedewerker Fortis Vastgoedontwikkeling (Leidsche Rijn)
Ir. W. F. P. Weide, regiomanager Midden-Oost Nederland, SFB Vastgoed
Ir. J. J. M. Franck, directeur Bouwfonds Woningbouw BV (Leidsche Rijn en Waalsprong)

Woningbouwcorporatie
Ir. L. J. A. M. Kuppens, directeur Tweepool projectontwikkeling B.V. (Novio Noord) (Waalsprong)

Strategische inkoper
W. J. Oostveen, directeur Oostveen Vastgoed Groep (Leidsche Rijn)
Drs. A. C. M. van de Klok, directeur Klok Ontwikkeling B.V., woordvoerder Over-Betuwse Aannemers Combinatie (OBAC) (Waalsprong)

LIJST VAN AFKORTINGEN

BLS	Besluit locatiegebonden subsidies
BRU	Bestuur Regio Utrecht
BON	Besturen op Niveau
DGM	Directoraat-Generaal Milieubeheer
DGVH	Directoraat-Generaal Volkshuisvesting
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GDU	Gebundelde Doel Uitkering
GEM	Grondexploitatiemaatschappij
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer
IBBC-KAN	Interbestuurlijke Begeleidingscommisie Knooppunt Arnhem-Nijmegen
ICES	Interdepartemenentale Commissie Economische Structuurversterking
IPO	Inter Provinciaal Overleg
ISP	Intergemeentelijk Structuurplan
KAN	Knooppunt Arnhem Nijmegen
KOL	Kwaliteit op Locatie
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NS	Nederlandse Spoorwegen
OBAC	Over-Betuwse Aannemers Combinatie
OOM	Opstalontwikkelingsmaatschappij
OV	Openbaar Vervoer
PKB	Planologische Kern Beslissing
PLR	Projectbureau Leidsche Rijn
PPS	Publiek Private Samenwerking
ROL	Regionaal Openbaar Lichaam
RPC	Rijks Planologische Commissie
RPD	Rijksplanologische Dienst
RROM	Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Vino	Vierde nota over de ruimtelijke ordening
Vinex	Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Verkeer en Waterstaat
WVG	Wet Voorkeursrecht Gemeenten

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Berenschot (1999), *Rapportage: de kwaliteit van het Vinex-proces.* Utrecht: Berenschot.

BRO-Adviseurs (1992), *Knooppunt Arnhem-Nijmegen; Het Over-Betuws alternatief.*

Bestuur Regio Utrecht (1997), *Regionaal Structuurplan.* DGVH, (1999), *Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999; jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995–2005.* Den Haag: Ministerie VROM.

Ekkers, P. (1995), Het Land over de Waal: Nijmegen waagt de sprong!, in: *Rooilijn* 1995, nummer 2: 56–63.

Elzinga, D.J. (2000), Intergemeentelijke samenwerking afgestraft, in: *Binnenlands Bestuur*, nummer 10.

Gemeente Nijmegen (1994), *Intentie-overeenkomst fase 1 Waalsprong*, voorstel aan de raad, inhoud overeenkomst, persbericht, 22-06-1994.

Gemeente Nijmegen (1996), *Structuurplan, Het land over de Waal*, Nijmegen.

Gemeente Nijmegen (1997), *Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong*, voorstel aan de raad, 02-07-1997.

Gemeente Nijmegen (1997), Amstelland Vastgoed BV, Bouwfonds Woningbouw BV, Heijmans Projectontwikkeling BV, Mabon BV, Wilma Vastgoed BV, Novio Noord BV en de Commanditaire Vennoootschap «Grondexploitatiemaatschappij Waalsprong CV», 2 juli 1997, *Samenwerkingsovereenkomst*, Nijmegen.

Gemeenten Utrecht, Vleuten – De Meern (1995), *Masterplan Leidsche Rijn*, 97–111.

Gemeente Utrecht (1996), 6 augustus 1996, *Brief Oostveen Vastgoed BV*.

Gemeente Utrecht (1997), *Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn Utrecht*.

Gemeente Utrecht (1999), *Actualisatie Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn Utrecht*.

Gerechtshof Amsterdam (2000), Pleitnota mr. R. J. Lucassen, Verweerschift De Bruijn c.s., Pleitnota mr. J. F. De Groot, Verzoekschrift Gemeente Utrecht. Requestnummer 969/99, d.d. 1-3-2000.

Grondexploitatiemaatschappij Vleuterweide (1998), *Bouwprogramma Vleuterweide*, Vleuten-De Meern.

Grondexploitatiemaatschappij Waalsprong (1999), *Jaarverslag 1998*, Nijmegen.

Hollander, B. den, H. Kruythoff en R. Teule (1996), *Woningbouw op Vinex-locaties: effect op het woon-werkverkeer in de Randstad*, Stedelijke en Regionale Verkenningen 9, Delftse Universitaire Pers.

Hoogstraten, E. van, E. Mengers, I. van Rees, A. Roelofs, W. Stam, J. van de Wee en M. van Zutphen (1997), *Het KAN niet alleen; Tussenevaluatie Vinex-uitvoeringsconvenant Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen 1995*, KU Nijmegen.

Hooimeijer P. (1999), Grote Wensen, kleine kavels: Wonen in Leidsche Rijn, in: *Leidsche Rijn Monitor 1999: Nieuwe wegen*.

INBO (2000), *Woningbouw op Vinexlocaties*. Woudenberg: INBO.

Korthals Altes, W. (1995), *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle; Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*, dissertatie, Assen: Van Gorcum.

Kuil, A. (2000), Wedloop in slimme constructies, in: *Binnenlands Bestuur* 2000, nr. 14: 10.

Minister van Verkeer en Waterstaat, (1999), *Overzicht planning woningbouw en OV-infratsructuur op Vinex-lokaties, brief aan de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat*, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra; Op weg naar 2015*, deel 1: ontwerp – planologische kernbeslissing, Den Haag: SDU.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid, Den Haag: SDU.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997), *Actualisering Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*, Den Haag: SDU.
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999), *Rapportage Monitoring uitvoering verstedelijking 1999.* Den Haag.
Needham, B., A. Faludi, W. K. Korthals Altes, T. H. C. Zwanikken en J.H. Mastop (1994), *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid: De Stand van Zaken*, in opdracht van de Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
Needham, B., A. Faludi, W. K. Korthals Altes, T. H. C. Zwanikken en J. H. Mastop (1994), *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid: Analyse*, in opdracht van de Rijksplanologische Dienst, 's-Gravenhage.
NRC Handelsblad (2000), Rivierwater fnuikt nieuwbouw; Vinexlocatie bij Nijmegen ligt in de gevarenzone bij hoogwater. NRC Handelsblad d.d. 14-3-2000.
NVM (1999), Vinex-kwaliteit door de ogen van bewoners. Nieuwegein: Nederlandse Vereniging van Makelaars.
Regionaal Beraad Utrecht (1995), *Intergemeentelijk Structuurplan 2015.* Utrecht: RBU.
RPC-Werkcommissie (1997), Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1997. Den Haag: Ministerie VROM.
RIGO Research en Advies BV (1999), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw, Nederland en West Europa*, 65. Amsterdam: RIGO.
Startconvenant Leidsche Rijn, 28 april 1994.
Stuurgroep verstedelijking Randstad (1989), *De Randstad op weg naar 2015, studienota verstedelijking Randstad 1995–2015*, Den Haag: Ministerie van VROM en Ministerie van Verkeer en waterstaat.
Teisman, G. R. (1997), *Sturen via Creatieve Concurrentie; Een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, inaugurele rede. Nijmegen: KUN.
Thielen, J. J. M. (projectwethouder Waalsprong) (1999), *Heldere verhoudingen in 1999; een eerste evaluatie van 2 jaar samenwerken in en aan de Waalsprong*, Nijmegen.
Vinex-Onderhandelingsakkoord op hoofdlijnen (1994). Stadsgewest Utrecht, 8 februari 1994.
Vinex-Uitvoeringsconvenant regio Utrecht, 12 october 1994.
Vinex-uitvoeringsconvenant voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, 24 april 1995.

BIJLAGE 1

TOELICHTING OP BESLUITVORMING EERSTE FASE

1.1. Inleiding

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft het verloop van het besluitvormingsproces van de eerste fase. In deze bijlage wordt de achtergrondinformatie van dat hoofdstuk beschreven. In de loop van dit besluitvormingsproces komt er duidelijkheid over welke actoren er bij de besluitvorming betrokken (dienen te) zijn, en over de regels en procedures die de actoren overeen komen voor de besluitvorming. Ook ontstaat er duidelijkheid over de randvoorwaarden en uitgangspunten waarbinnen de uiteindelijke beslissingen volgens de betrokken actoren moeten vallen. Uiteraard zijn deze drie elementen niet los van elkaar te zien, ze beïnvloeden elkaar. Een actor kan een randvoorwaarde voor de besluitvorming bepalen, en dat kan weer consequenties hebben voor de te volgen procedure of het betrekken van andere actoren.
De beschrijving van het verloop van het besluitvormingsproces uit hoofdstuk 2 wordt hier aan de hand van drie elementen ontleed. In de eerste plaats in de deelnemende actoren, met hun belangen en de middelen waarover ze beschikken (paragraaf 1.2). In de tweede plaats in de regels en procedures die de partijen zijn overeengekomen, deze worden nader toegelicht in paragraaf 1.3. In de derde plaats zijn er randvoorwaarden en uitgangspunten die de actoren stellen aan de besluitvorming, deze worden beschreven in paragraaf 1.4. In paragraaf 1.5 wordt ingegaan op de fysieke kenmerken van de regio, daar deze mede van invloed is op wie er bij de besluitvorming betrokken dient te worden. Tot slot wordt in 1.6 de programmatische invulling besproken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen «fysieke» afspraken en procedurele afspraken.

1.2. De actoren, hun belangen en middelen

In hoofdstuk 2 noemt de belangrijkste actoren die bij het uitvoering van het Vinex-verstedelijkingsbeleid betrokken zijn. Voor zover de inhoud van het verstedelijkingsbeleid al niet bepaalt welke actoren er bij het besluitvormingsproces betrokken worden, zijn er ook nog actoren die zelf besluiten om in het besluitvormingsproces te participeren. In deze paragraaf worden al deze actoren besproken. Ook worden enkele afwezige actoren benoemd. De beschrijving van de actoren gaat in op hun belangen en op de middelen waarover zij beschikken. Deze middelen vallen uiteen in drie categorieën: regels, ideeën en bronnen.
Actoren kunnen in de besluitvorming besluiten gebruik te maken van hun invloed middels de inzet van regels. Formele en informele *regels* structureren daarmee de besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is dat de Rijksplanologische Dienst de Vinex de procedure van een planologische kernbeslissing laat doorlopen. Hiermee ontstaat een formele binding van alle departementen van de rijksoverheid aan de inhoud van de Vinex. De *ideeën* die actoren inbrengen in de besluitvorming kunnen van grote invloed zijn op het verloop daarvan. De idee om de inhoudelijke problematiek van de verstedelijking op stadsgewestelijke schaalniveau te koppelen aan de besluitvorming over de regiovorming is daar een voorbeeld van. Tot slot beschikken actoren over *bronnen* die zij kunnen inzetten. De belangrijkste bron is uiteraard de zeggenschap over financiën. Actoren gebruiken hun financiële middelen om het besluitvormingsproces in de gewenste richting te beïnvloeden.

De Vinex somt de voor de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid belangrijkste posten op. Het betreft middelen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Economische Zaken en binnen het eigen ministerie van het Directoraat-Generaal Milieubeheer, het Directoraat-Generaal Volkshuisvesting en de Rijksgebouwendienst.
Belangrijk zijn ook de contacten met Financiën. Er dienen immers financiële afspraken gemaakt te worden tot ver over de meerjarenramingen van de rijksbegroting heen. Bij het verstedelijkingsbeleid zijn echter niet alleen rijksdepartementen betrokken vanwege hun financiële inbreng of de noodzakelijke afstemming in de besluitvorming. Ook regionale en lokale overheden zijn daarbij belangrijke actoren. Opvallende afwezigen in deze opsomming zijn de marktpartijen (projectontwikkelaars, aannemersbedrijven), woningbouwcorporaties, maatschappelijke organisaties (denk aan natuur- en milieu-organisaties), archeologen en finale gebruikers (zoals de toekomstige bewoners). Via de verplichte inspraak in het Vinex-traject kunnen deze partijen uiteraard wel hun stem laten horen. Toch is gezien de wens tot grotere (financiële) participatie van marktpartijen, vooral het ontbreken van overleg met de markt merkwaardig te noemen. Ook is er begin jaren negentig weinig aandacht voor cultuurhistorische dimensie van de ruimtelijke ordening. Uit de latere «inhaalslag» met de Belvedere nota (1999) blijkt dat de aandacht voor het historisch bodemarchief in de Vinex gemist wordt.

De *Rijksplanologische Dienst* is als opsteller van de Vinex te beschouwen als de belangrijkste actor op rijksniveau. De Rijksplanologische Dienst beschrijft in de Vinex het kwaliteitsbeeld dat op stadsgewestelijk niveau gerealiseerd dient te worden. Het belang van deze dienst ligt in de realisering van dit kwaliteitsbeeld dat bestaat uit kwaliteitcriteria ter beoordeling van nieuwe verstedelijkingslocaties en voor sommige stadsgewesten ontwikkelingsrichtingen voor nieuwe verstedelijking. De Rijksplanologische Dienst heeft nauwelijks eigen financiële middelen. De dienst heeft alleen wat budget ter verwerving van gronden in bufferzones tussen de stedelijke structuren. Het belangrijkste middel dat de Rijksplanologische Dienst inzet is de bestuurlijke coördinatie van het verstedelijkingsbeleid. Doel van de bestuurlijke afstemming is dan ook dat andere actoren, met name de rijksdepartementen, hun beleid en uitgaven afstemmen op het kwaliteitsbeeld van de Rijksplanologische Dienst. Deze afstemming kent een formele component in het pkb-traject, de Vinex dient kabinetsbreed onderschreven te worden. Een ander middel waar de dienst over beschikt betreft de formele regelgeving uit de WRO/Bro. Op verzoek van de regio's regelt de Rijksplanologische Dienst de uitbreiding van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, zodat deze ook toepasbaar wordt voor de Vinex-locaties. Tot slot is een idee dat op het conto van de dienst kan worden geschreven de gedachte dat lagere overheden en marktpartijen, die voordeel hebben van een kwalitatief goede verstedelijking, mee betalen aan de uitvoering van het beleid.
Het *Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting(DGVH)* is een bijzonder belangrijke actor als het gaat om het verstedelijkingsbeleid. Volkshuisvesting is (politiek) verantwoordelijk voor de productie van voldoende woningen. Dit belang vertaalt DGVH in het Trendrapport van maart 1993 in de concrete taakstelling van een reductie van het woningtekort tot 2% in 2000 (op dat moment 3,5%). Het belangrijkste middel waar DGVH over beschikt zijn de volkshuisvestingssubsidies, in het bijzonder de grondkostensubsidies (die in 1994 zijn gebundeld in het Besluit Locatiegebonden Subsidies). In de begroting van Volkshuisvesting is extra geld gereserveerd voor bodemsanering op kassenlocaties, krachtens het

Besluit locatiegebonden subsidies. In het BLS is regelgeving opgenomen waar lagere overheden aan dienen te voldoen om voor de subsidies in aanmerking te komen. Hierin staat bijvoorbeeld dat de woningbouw op uitleglocaties minimaal voor 70% uit marktwoningen dienen te bestaan. DGVH zet met de nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig» (1989) een belangrijke koerswijziging in. Hierin kiest DGVH voor een decentralisatie van verantwoordelijkheden en een grotere rol voor de marktpartijen. Ook wil DGVH af van de «open-einde-subsidies» en de «subsidieverslaving» van lagere overheden. Deze ideeën worden uitgewerkt in de regionale verevening tussen verlies- en winstgevende locaties per stadsgewest waarmee de locatiesubsidies aanzienlijk beperkt zouden kunnen worden. De regionale verevening en het maken van prestatieafspraken komen voort uit de ideeën over marktwerking en decentralisatie van DGVH. Dit leidt ook tot de idee van het sluiten van uitvoeringsconvenanten met de stadsgewesten. Overigens leeft bij DGVH de idee dat er uiteindelijk een periode komt waarbij locaties subsidieloos gerealiseerd kunnen worden. Voordat er gebouwd kan worden vereist het *Directoraat-Generaal Milieubeheer* dat de bodem schoon is. Dit belang van DGM vertaalt zich in de middelen die voor sanering beschikbaar worden gesteld. Voor ernstige bodemvervuiling komen deze deels beschikbaar via het rijk en deels via de provincie en grote gemeenten. Voor niet-ernstige bodemsanering stelt DGM geen geld beschikbaar. De rechtstreekse financiering van bodemsanering door DGM betreft alleen die locaties waarvan de sanering meer dan tien miljoen gulden kost. Voor de kleinere projecten gaat het dus om de wijze waarop provincies en grote steden de voor bodemsanering beschikbare gelden willen inzetten. Een belangrijk punt is de afweging die DGM maakt tussen het verhalen van de kosten op vervuiler, eigenaar en gebruiker en het betalen door de overheid. Het bodemsaneringsbeleid is er op gericht om zoveel mogelijk de vervuiler (gebruiker of eigenaar) te betrekken bij de sanering. Ter realisatie van dit idee heeft het departement wettelijk instrumentarium (de Interimwet Bodemsanering en de Wet bodembescherming) als stok achter de deur (verhaalsacties). De *Wet bodembescherming* (1994) is voor bodemsanering van belang, omdat deze wet de provincies de bevoegdheid tot het geven van een saneringsbevel geeft. Verhaalsacties nemen echter veel tijd in beslag. Dit kan negatief werken op het tijdig ontwikkelen van verstedelijkingslocaties.
Het tot stand komen van een goede verstedelijking op nieuwe locaties is afhankelijk van beslissingen over de toekomstige infrastructuur, met name op het gebied van openbaar vervoer, in de begroting van het *ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Het belang van Verkeer en Waterstaat komt tot uiting in het streven naar het op een betaalbare manier garanderen van bereikbaarheid en leefbaarheid. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II) wordt dit verwoord als het beperken van de automobiliteitsgroei en het optimaal benutten van bestaande infrastructuur ten gunste van de bereikbaarheid, leefbaarheid en betaalbaarheid. De middelen die dit ministerie inzet ten behoeve van het verstedelijkingsbeleid bestaan in de eerste plaats uit regelgeving. Het ministerie hecht sterk aan de eigen begrotingssystematiek dat is afgestemd op de zogenaamde Meerjarenprogramma's Infrastructuur en Transport (MIT) en alle OV-projecten dienen te worden getoetst aan de criteria uit de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. Het ministerie draagt als idee uit dat een OV-project ten behoeve van een nieuwbouwlocatie gerealiseerd moet zijn als circa tweederde van de woningen gereed is. De financiën (bronnen) die V&W dient te besteden zijn aanzienlijk. Met name de OV-projecten zijn duur. Middels de Investeringsimpuls (1993) komen extra middelen hiervoor beschikbaar. OV-projecten die duurder zijn dan 25 miljoen bekostigt het ministerie rechtstreeks. Goedkopere projecten

worden bekostigd uit de gelden van de gebundelde doeluitkering (GDU) aan de lagere overheden.
Het *ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij* heeft belang bij een kwalitatief goede landschapsontwikkeling en streeft naar de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en de uitvoering van strategische groenprojecten. In de Vinex zelf is de relatie met groenprojecten beperkt, door een zogenaamde «haasje over» constructie bij het Structuurschema Groene Ruimte wordt die relatie verbeterd middels de strategische groenprojecten die in de uitvoeringsconvenanten zijn opgenomen. LNV stelt onder meer (beperkt) middelen ter beschikking voor het realiseren van stadsgewestelijke groenvoorzieningen.
Bij het *ministerie van Binnenlandse Zaken* staat ten tijde van de Vinex-operatie de regiovorming hoog op de agenda. Dit ministerie heeft belang bij het totstandkoming van een regionale bestuurslaag. De idee is dat koppeling van de inhoudelijke problematiek van het verstedelijkingsbeleid de voortgang van de wetgeving over regiovorming zal bespoedigen. Dit ministerie zorgt dan ook voor de regelgeving (de Kaderwet bestuur in verandering is 1 juli 1994 in werking getreden) waarmee regionale openbare lichamen (ROL) hun taken kunnen uitvoeren, als het opstellen van een regionaal structuurplan, en vooral bepaalde zaken, zoals een regionaal grondbeleid, kunnen afdwingen. Niet onbelangrijk zijn de financiële middelen die dit ministerie via de verfijningsregeling omvangrijke opgave woningbouw ter beschikking stelt aan gemeenten die extra kosten hebben door een tijdelijke overcapaciteit van het ambtenarenapparaat en voorzieningen. Uitkering uit dit fonds wordt afhankelijk gemaakt van de bereidheid mee te werken aan de verstedelijkingsopgave in stadsgewestelijk verband. Het betreft een aanzienlijk bedrag dat voor sommige bouwgemeenten meer zoden aan de dijk zet dan de BLS-gelden.
Het belang van het *ministerie van Economische Zaken* bestaat uit het tijdig beschikbaar krijgen en houden van voldoende bedrijfsen kantorenlocaties om de economische ontwikkeling van het land te garanderen. Het breed opgezette project «Ruimte voor economische activiteit» geeft aan dat de ruimtelijke dimensie van het versterken van de economische structuur veel aandacht heeft bij dit ministerie. De middelen die dit ministerie inzet voor het verstedelijkingsbeleid zijn vooral financieel. Dit ministerie heeft een belangrijke stem in de besteding van de gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES, voorheen het «aardgasbatenfonds», ook wel de investeringsimpuls genoemd), dat met circa 2,7 miljard een belangrijke bijdrage levert aan het realiseren van infrastructuur en de bodemsanering op enkele locaties uit het verstedelijkingsbeleid. EZ heeft ook veel invloed op de agenda van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES), dat beslist over investeringen in de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van grote stadsgewesten.
Het *ministerie van Financiën* heeft een belang middels de rijksbegroting. Er worden namelijk financiële afspraken gemaakt tot ver over de meerjarenramingen uit de rijksbegroting. In 1993 tracht Financiën de onderhandelingen over de uitvoeringsconvenanten stil te leggen omdat er een gat van 1,3 miljard in de dekking van de kosten voor het openbaar vervoer wordt geconstateerd. V&W en VROM weten echter samen te bereiken dat er door onderhandeld mag worden. Via de investeringsimpuls («kaderbrief 1993») komt dan extra geld beschikbaar.

Zoals gezegd zijn er ook lagere overheden betrokken bij de eerste fase van het verstedelijkingsbeleid. In de eerste plaats zijn dit de gemeenten binnen de stadsgewesten. Omdat er dan nog geen regionaal bestuur is, verlopen veel contacten nog via de *provincies*. Bovendien zijn de

provincies betrokken middels een aantal financiële en formele aspecten. Dit loopt uiteen van de financiering voor bodemsanering tot het vaststellen van streekplannen en toezicht op gemeenten (bijvoorbeeld in het kader van het restrictief beleid).
Vooruitlopend op de Kaderwet bestuur in verandering komen er *regionale* of *stadsgewestelijke samenwerkingsverbanden* tot stand. In Utrecht is dit het Regionaal Beraad Utrecht (vanaf 01-01–95 het Bestuur Regio Utrecht). In het Knooppunt Arnhem-Nijmegen start de samenwerking aanvankelijk vanuit de twee Wgr-gebieden Arnhem en Nijmegen. Later wordt de Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Knooppunt Arnhem-Nijmegen (IBBC-KAN) ingesteld die tot aan de instelling van het ROL (april 1995) de regio vertegenwoordigt. Over de wijze waarop de regio's zijn samengesteld wordt in de beschrijving van de tweede fase nader ingegaan.
Zoals gezegd doorloopt de Vinex de procedure van een planologische kernbeslissing. Dit betekent dat de ministerraad een formeel besluit heeft genomen over het opstellen van de Vinex. De ontwerpnota, deel 1, is gepubliceerd, waarop er een ronde van inspraak en overleg volgde. Het verlag hiervan is gepubliceerd in deel 2. Vervolgens is er een kabinetstandpunt geformuleerd, dat gepubliceerd is als deel 3. De Vinex kan niet worden vastgesteld zonder goedkeuring van de *Tweede en Eerste Kamer*. De uiteindelijke goedgekeurde pkb-tekst is in 1993 gepubliceerd in deel 4. Het doorlopen van de pkb-procedure betekent dat het parlement een belangrijke invloed kan uitoefenen op de inhoud van de nota.

Tabel 1.1: De betrokken actoren (fase 1) hun belangen en ingezette middelen

Actor	Belang	Middelen
Parlement	Goede ruimtelijke ordening van Nederland	*Regels:* goedkeuringsbevoegheid pkb-tekst Vinex *Ideeën:* indienen van moties
Ministerie van VROM Rijksplanologische Dienst	*Vinex*: Kwaliteitsbeeld = ontwikkelingsrichtingen en locatiecriteria	*Regels*: (dreigen met) inzet instrumentarium uit WRO/Bro; Vinex = kabinetsbeleid; uitbreiding Wet Voorkeursrecht Gemeenten tot Vinex-locaties. *Ideeën:* coördinatie/ communicatie (spoorboekjes); markt en lagere overheden laten meebetalen aan uitvoering beleid. Projecten voorbeeldplannen en Kwaliteit op Lokatie. *Bronnen*: geld voor verwerving bufferzones.
Ministerie van VROM Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting	*Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig; Trendnota/ trendbrief* Productie van voldoende woningen. Reductie van woningtekort tot 2% in 2000.	*Regels*: BLS-systematiek en vereisten: op uitleglocaties minimaal 70% marktwoningen en maximaal 30% sociale woningbouw; gemiddelde woningdichtheid van 30–33 wo/ha. *Ideeën*: Decentralisering en deregulering. Regionale verevening tussen winst- en verlieslocaties binnen een stadsgewest; werken met convenanten en resultaatsafspraken. Meer marktwerking. *Bronnen:* BLS-gelden.

Actor	Belang	Middelen
Ministerie van VROM Directoraat-Generaal milieubeheer	Schone grond. Uitgaven voor bodemsanering beperkt houden.	*Regels*: Inzet instrumentarium uit Interimwet Bodemsanering en Wet bodembescherming. *Ideeën*: de vervuiler betaalt, verhalen op eigenaar grond. *Bronnen*: Subsidies ter sanering.
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	*SVV II* Bereikbaarheid, leefbaarheid en betaalbaarheid. Beperking groei automobiliteit.	*Regels*: MIT, Wet en Besluit Infrastructuurfonds. *Ideeën*: medeverantwoordelijkheid lagere overheden. OV-project dient binnen enkele jaren voor minimaal 50% kostendekkend te exploiteren zijn. *Bronnen*: Financiering openbaar vervoer projecten boven 25 miljoen. GDU-gelden (onder meer projecten onder de 25 miljoen en exploitatiesubsidies openbaar vervoer).
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	*SGR* Realisering EHS. Strategische Groenprojecten	*Bronnen*: middelen voor realisatie strategische groenprojecten
Ministerie van Binnenlandse Zaken	*Nota's Besturen op Niveau* Regiovorming.	*Regels*: Opstellen Kaderwet bestuur in verandering met daarin taken en functies voor regionaal Openbaar Lichaam (ROL); Verfijningsregeling (gemeentefonds). *Ideeën*: koppeling regiovorming aan inhoudelijke problematiek regio. *Bronnen*: middelen uit de verfijningsregeling omvangrijke opgave woningbouw.
Ministerie van Economische Zaken	*Nota Ruimte voor economische activiteit«* Voldoende bedrijfs- en kantorenlocaties. Economische ontwikkeling.	*Bronnen*: belangrijke stem in FES-gelden en ICES-gelden.
Ministerie van Financiën	Rijksbegroting.	*Regels*: toetsing aan rijksbegroting. *Ideeën*: beperken financieringstekorten.
Provincies (Inter provinciaal Overleg IPO)	Versterking provinciaal bestuur. Kwaliteitsbeeld provincie	*Regels*: ruimtelijke ordeningstraject (opstellen ontwikkelingsvisie en streekplan); Coördinatie spoorboekjes stadsgewesten; toezicht op gemeentelijk plannen. Inzet Wet ARHI. *Ideeën*: Expertise t.b.v. onderhandelingen met het rijk over subsidies. Bijdrage aan regiovorming. *Bronnen*: Financiën voor bodemsanering.

Actor	Belang	Middelen
Regio's Bestuur Regio Utrecht (BRU) en Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)	Vorming regionaal bestuur Kwaliteitsbeeld regio	*Regels*: medewerking aan convenantsbesprekingen; bevoegdheden onder de Kaderwet (overgedragen van provincie en gemeenten) als het opstellen regionaal structuurplan; regionaal grondbeleid.
Centrum Gemeente (Utrecht en Nijmegen)	Voldoende woningen; Optimale ruimtelijk ontwikkeling; zoveel mogelijk zeggenschap over nieuwe locaties (liefst bouw op eigen grond gemeente)	*Regels*: Opstellen ruimtelijke ordenings-plannen (structuur-plannen, masterplannen, bestemmingsplannen) vestigen voorkeursrecht gemeenten, onteigenings-plannen e.d. *Ideeën*: Lobbyen in «Den Haag»; inzet eigen expertise t.b.v. regio-ontwikkeling. *Bronnen*: Financiële risico's.
Randgemeenten	Behoud zelfstandigheid «Aandeel van de koek». Buffer met grote stad	*Regels*: aanvechten grenscor-recties (juridisch). *Ideeën*: Hindermacht (Pact van Doorneburg), lanceren alter-natieve plannen.

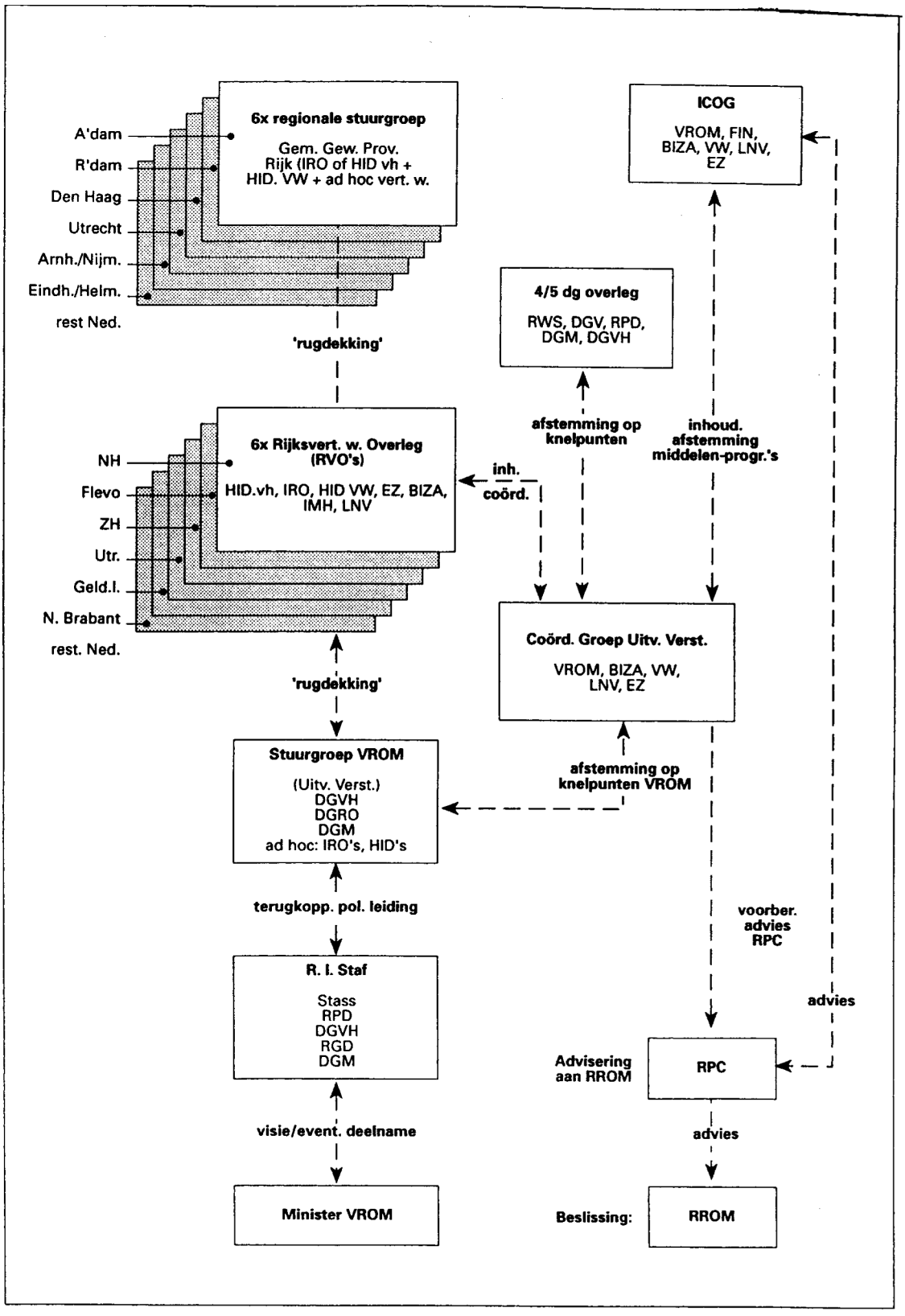
1.3. Regels en procedures

Belangrijk bij de regels en procedures die in de loop van het besluitvormingsproces uitkristalliseren is de (perceptie van) wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken actoren. Men heeft elkaar nodig voor de uitvoering van de eigen beleidsdoelstellingen. Vandaar dat overleg de voor de hand liggende vorm van afstemming is. Om dit overleg handen en voeten te geven kiest de Rijksplanologische Dienst als initiërende actor voor twee lijnen. De eerste lijn bestaat uit het optuigen van een *organisatiestructuur* voor de uitvoering van het Vinex-verstedelijkingsbeleid. De tweede lijn, die in overleg met de betrokken actoren wordt uitgewerkt, bestaat uit het structureren van het overleg aan de hand van drie nieuwe instrumenten: het spoorboekje, het rijksbod en de convenanten. Met het *rijksspoorboekje* en de spoorboekjes per stadsgewest wordt duidelijk gemaakt hoe de verschillende (sectorale) besluitvormingslijnen en -momenten van elkaar afhankelijk zijn en op elkaar afgestemd dienen te worden. Door het uitbrengen van een *rijksbod* zouden zowel de uitgaven van de verschillende departementen aan elkaar gekoppeld worden (en daarmee zou er ook afstemming op rijksniveau zijn), als een aantrekkelijke opening tot onderhandeling met de lagere overheden geboden worden. Met de *convenanten* zouden de bereikte onderhandelingsresultaten vastgelegd moeten worden en zouden de diverse betrokken partijen ook gecommitteerd zijn aan hun afspraken.

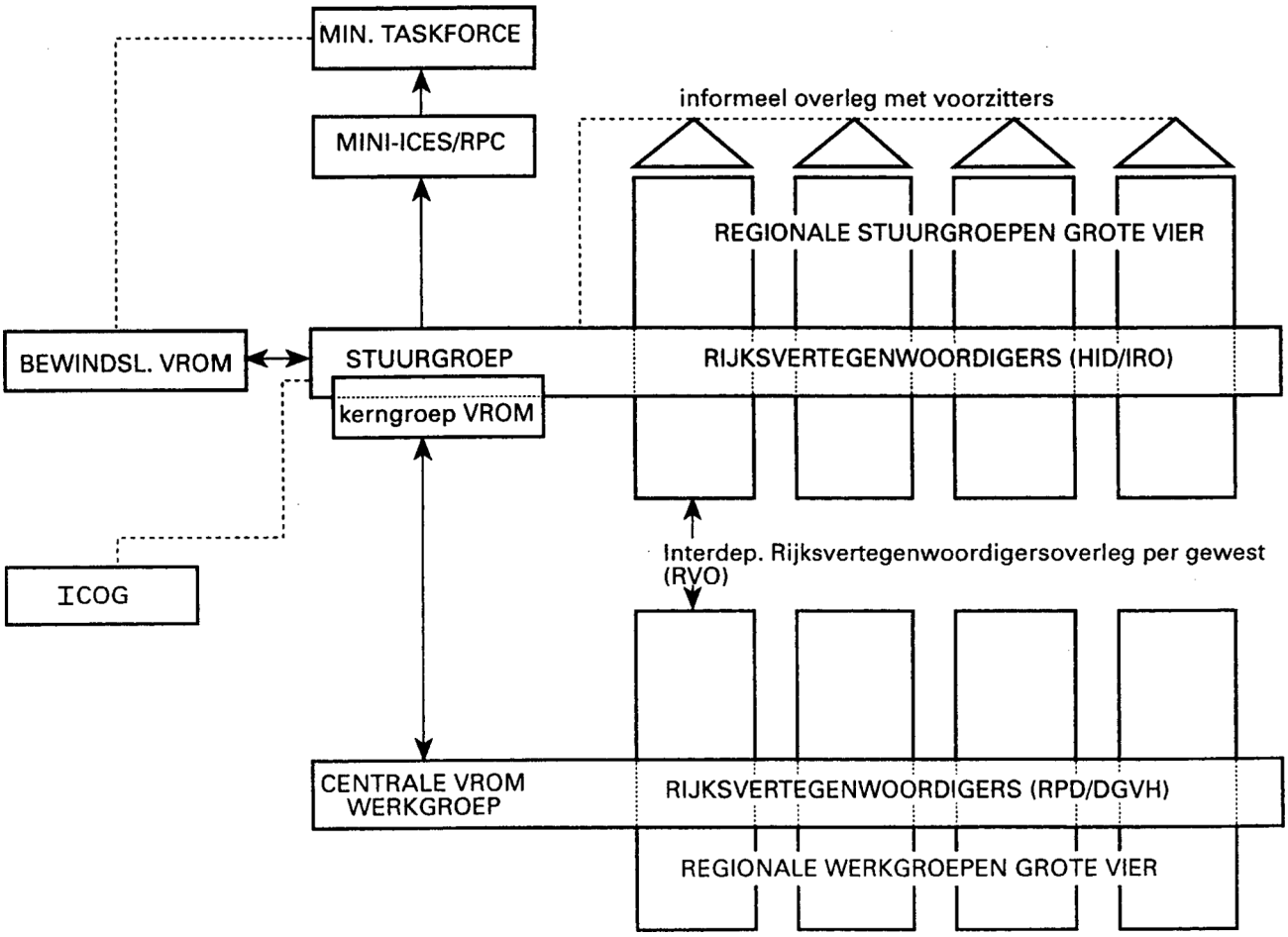
De organisatiestructuur
De integratie van de beleidslijnen van diverse departementen en diensten vergt een ingewikkelde coördinatiestructuur. De diensten en departementen moeten tot het besef komen dat hun belangen grotendeels parallel lopen. Hierbij moeten de standpunten onderling op elkaar afgestemd worden. De Rijksplanologische Dienst speelt hier een belangrijke rol in. Volgens Needham cs. (1994) is de lange voorbereidingstijd van

de convenanten dan ook voor een belangrijk deel een gevolg van deze afstemming. De coördinatiestructuur wordt in 1993 herzien, waarbij de organisatie wordt versterkt. Want na het verschijnen van het Trendrapport Volkshuisvesting 1992, waarin de woningbehoefte hoger wordt ingeschat, wordt er een hogere prioriteit aan de voortgang omtrent de uitvoerings-convenanten gegeven.

Figuur 1.1: Organisatiestructuur Vinex-verstedelijkingsbeleid tot 1993



Figuur 1.2: Organisatiestructuur Vinex-verstedelijkingsbeleid vanaf 1993



De bewindslieden creëren een stuurgroep met zeven DG's van de betrokken departementen, de secretaris-generaal van VROM is hiervan de voorzitter. Parallel daaraan bestaat er een kerngroep van VROM-vertegenwoordigers voor de coördinatie binnen VROM. De stuurgroep heeft weer verbindingen met de ICES en de RPC, deze driehoek fungeert als ambtelijk voorportaal voor de RROM (Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) en vervolgens de Ministerraad. Voor een gedetailleerder omschrijving wordt verwezen naar Korthals Altes (1995). De schema's 1.1 en 1.2 geven de organisatiestructuur verstedelijking Vinex voor en na 1993. Binnen de Rijksplanologische Dienst wordt de functie van projectdirecteur verstedelijking gecreëerd, die verantwoordelijkheid is voor het hele project. lets dat niet direct blijkt uit deze schema's, maar dat wel opvallend genoemd kan worden, is dat de Rijksplanologische Dienst in het overleg met de stadsgewesten vaak niet zelf vertegenwoordigd is. VROM wordt zowel in de stuurgroep als in de kerngroep van de uitvoeringsconvenanten slechts door één ambtenaar vertegenwoordigd, meestal is dit de HID Volkshuisvesting.

De spoorboekjes
De Rijksplanologische Dienst start het uitvoeringstraject met het «Draaiboek risicobeheersing uitvoering verstedelijking Vinex», beter bekend onder de naam het «rijksspoorboekje» (Korthals Altes 1995: p. 218). Dit draaiboek wordt regelmatig geactualiseerd. Het rijksspoorboekje is intern gericht, er staat in wat het rijk moet ondernemen voordat het de Vinex-convenanten kan afsluiten. In het spoorboekje wordt vastgelegd welke actor op welk moment knopen doorhakt, zo zou worden voorkomen dat betrokkenen op elkaar moesten wachten. Er worden ook spoorboekjes opgesteld voor de stadsgewesten afzonderlijk, de provincies hebben de coördinatie daarvan op zich genomen. Volgens Korthals Altes geeft dit draaiboek inzicht in de complexiteit van het proces, een complexiteit waarvan de Rijksplanologische Dienst zich terdege bewust was (1995: 218). Met behulp van spoorboekjes en het direct betrekken van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zou er sneller gewerkt kunnen worden. Ook zou het beter zijn om de noodzakelijke afstemming op intergemeentelijk niveau plaats te laten vinden, omdat gemeenten (en niet provincies) de concrete uitvoering van werken ter hand nemen. Voorheen vond een dergelijke afstemming plaats in het streekplan. Het werken met een spoorboekje is een meer procedurele aanpak, dan het werken met een streekplan dat inhoudelijke uitspraken bevat. Bovendien zou een dergelijk spoorboekje door een aantal overheden gezamenlijk worden opgesteld. Het is dus niet meer het product van één overheidsniveau. De provincies worden echter (nog) niet geheel gepasseerd. Zij nemen de coördinatie van deze spoorboekjes op zich. In Vinex deel 1 (1990: 61) wordt dit aldus beschreven:

Ten behoeve van een efficiënte organisatie van de nadere afweging en besluitvorming over ontwikkeling van de belangrijkste aanvullende woningbouw- en bedrijfslocaties acht het rijk het van groot belang dat voor de afzonderlijke stadsgewesten van de vier grote steden *de stadsgewesten van het stedelijk knooppunt Arnhem-Nijmegen en het stadsgewest Eindhoven/Helmond* afspraken tussen de desbetreffende gemeenten, de provincie en het rijk worden vastgelegd over wie op welk moment waarover een beslissing neemt. Van de provinciale besturen wordt een actieve, coördinerende rol verwacht bij de voorbereiding van deze afspraken.
Aan de vastgelegde afspraken wordt in nauwe samenwerking tussen (structureel op stadsgewestelijk niveau samenwerkende) gemeenten,

provincie en rijksdiensten met behulp van een projectgewijze aanpak gestalte gegeven. Op rijksniveau zal in aansluiting daarop voor een aantal overkoepelende onderwerpen een goede interdepartementale afstemming plaatsvinden.

Het rijksbod
De organisatie van het bestuurlijk overleg wordt voorbereid door de stuurgroep verstedelijking Randstad, die ook verantwoordelijk is voor de studienota «De Randstad op weg naar 2015» (1989) waarin onder meer de locatiecriteria uit de Vinex worden geoperationaliseerd. De voorbereidingen op het bestuurlijk overleg zijn gericht op het formuleren van een zogenaamd «rijksbod». In januari 1991 wordt dit rijksbod uitgebracht aan de provinciale en gemeentelijke bestuurders van de grote vier stadsgewesten. Volgens Korthals Altes was dit rijksbod van groot belang voor de onderhandelingen (1995: 176). In het rijksbod worden per stadsgewest de inrichtingsvoorstellen uit de PKB van Vinex deel 1 benoemd. Afspraken voor woningbouw, werklocaties, openbaar vervoer en restrictief beleid worden concreet genoemd. Bij deze inrichtingsvoorstellen worden financiële middelen en een uitvoeringsorganisatie gemeld. Met betrekking tot de organisatie gaat het rijksbod in op de vorming van een stadsgewestelijk bestuur. In de subsidieregimes voor woningbouw, openbaar vervoer en bodemsanering doet het rijk de toezegging dat de stadsgewestelijke besturen een rol krijgen. Het rijksbod voor het KAN wordt pas veel later uitgebracht (zie hoofdstuk 4).
In de aanloop naar het rijksbod spreken de Rijksplanologische Dienst en DGVH af dat de gelden over de stadsgewesten verdeeld worden met een kostenonafhankelijke sleutel. Deze sleutel heeft daardoor geen reële afspiegeling met de te verwachten kosten, al wordt in bestuurlijk overleg anders betoogd (Korthals Altes 1995: 180–181). Dit bemoeilijkt de onderhandelingen.

De convenanten
Op aandringen van DGVH worden de afspraken met de lagere overheden vastgelegd in convenanten. Er is in het Vinex-traject sprake van twee tussenstappen op weg naar de «Uitvoeringsconvenanten»: de «Startconvenanten» en de «Vinex-onderhandelingsaccoorden op hoofdlijnen». Er is aanvankelijk veel onduidelijkheid over de functie en mogelijke betekenissen van de convenanten. Bovendien is er, in tegenstelling tot het bedrijfsleven, binnen de overheid nog maar weinig ervaring met het werken met convenanten.
Het convenant heeft in de ogen van de Rijksplanologische Dienst een blauwdrukachtig karakter. Het is de bedoeling dat in een contract bindend wordt vastgelegd welke prestaties de stadsgewesten de komende tien jaar leveren en op hoeveel geld van het rijk ze hiervoor kunnen rekenen. Het rijk kan zich dan beperken tot het toetsen van de uitkomst aan de prestatie-eisen. Volgens Needham cs. (1994) lijkt een convenant ongeschikt voor planning in onzekere situaties, omdat alle benodigde kennis die voor de uitvoering noodzakelijk is aanwezig dient te zijn op het moment dat het convenant wordt ondertekend. Bovendien moet er op dat moment consensus bestaan. De onderhandelingen over de convenanten zijn dan ook vooral gericht geweest op het tevoren genereren van deze consensus. Voor de uitvoering zou er dan nauwelijks overleg meer nodig zijn; de afspraken uit het convenant dienen te worden uitgevoerd door te doen wat er staat. De prestatie-eisen moeten worden gehaald. Een achterliggende gedachte is dat de partijen volledig bij machte zijn de afspraken uit te voeren. Anders kan men niet alleen op prestaties afrekenen, maar moet men ook rekening houden met moeilijkheden die

partijen op weg naar deze prestaties moeten overwinnen, moeilijkheden die men niet kan beheersen.

1.4. De randvoorwaarden en uitgangspunten

De verschillende betrokken actoren formuleren randvoorwaarden en uitgangspunten waaraan de besluitvorming wat hen betreft aan dient te voldoen. De fysieke randvoorwaarden van *de Rijksplanologische Dienst* zijn de kwaliteitscriteria voor de locatiekeuzes en de ontwikkelingsrichtingen (Ministerie van VROM 1993: 6–7). Deze randvoorwaarden worden intern en interdepartementaal bediscussieerd in het proces van totstandkoming van de studienota «De Randstad op weg naar 2015» die geschreven wordt door ambtenaren van de dienst en het ministerie van V&W. Deze kwaliteitsuitgangspunten zijn zonder noemenswaardige aanpassingen opgenomen in Vinex deel 1 en blijven tot en met deel 4 overeind. Zelfs als de regering op basis van het Trendrapport (1993) zoekt naar aanvullende locaties voor extra woningen wordt uitgegaan van deze randvoorwaarden.
In de convenanten dienen wat de Rijksplanologische Dienst betreft de volgende zaken geregeld te worden:

- de belangrijkste woningbouwlocaties waarmee voldaan wordt aan de woningbehoefte tot 2005;
- een aanduiding van de belangrijkste werklocaties (A, B en C locaties op de juiste plek);
- de openbaar vervoerontsluitingen voor deze woon- en werklocaties;
- een aanduiding van de weginfrastructuur bij de nieuwe verstedelijking;
- een samenhangend ruimtelijk beeld per stadsgewest;
- afspraken over de inzet van financiële middelen voor grondkosten, bodemsanering, infrastructuur en (in enkele stadsgewesten) grootschalig groen.

Zoals beschreven is op grond van Vinex deel 1 in 1990 een integraal bod uitgebracht en start vervolgens het overleg met *de regio's* over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid. In 1992 en 1993 worden startconvenanten afgesloten met de grote vier. In deze startconvenanten zijn vier risicofactoren voor de grondexploitatie geïdentificeerd. Dit zijn factoren die het afsluiten van uitvoeringsconvenanten en het uitvoeren van het daarin bevatte beleid kunnen belemmeren. Het onderzoek naar deze risicofactoren behoort tot het «rijkshuiswerk». Deze vier risicofactoren zijn de randvoorwaarden die de vier grote stadsgewesten stellen aan hun deelname aan de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid:

- de stadsgewesten vragen om een instrument waarmee verevening tussen winst- en verlieslocaties (en dus tussen gemeenten) mogelijk wordt. Het rijk geeft de BON-regio's met het in werking treden van de Kaderwet bestuur in verandering (per 1 juli 1994) een instrument in handen om een gemeenschappelijk grondbeleid te voeren, en verevening tussen bouwlocaties te regelen;
- de bereidheid van marktpartijen om in de voorgestelde ontwikkelingsrichtingen te investeren. Na verloop van tijd blijkt dat ontwikkelaars gronden op Vinex-locaties gaan verwerven. Het rijk meent dat hiermee deze bereidheid is aangetoond;
- de uitkomst van BELSTATO (Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst: de evaluatie van de stadsvernieuwing, gekoppeld aan beleidslijnen voor de toekomst). Deze stadsvernieuwingsgelden zijn nodig voor de realisatie van de dure binnenstedelijke locaties;
- de operationalisering van het restrictief beleid en de effecten daarvan op de grondprijzen. De grote steden spreken van de noodzaak tot «het

dichtschroeien van de weglek». Het rijk sluit daartoe convenanten over de uitvoering van het restrictief beleid met de lagere overheden. Daarin worden maxima overeengekomen voor de uitbreiding van bedrijventerreinen, glastuinbouw en woningbouw.

Ook eisen de stadsgewesten een ontbindende voorwaarde voor onverwachte ontwikkelingen. Dit wordt ook wel de «blauwe hoed»-formule genoemd, naar een uitspraak van minister Alders over de risico's bij het ontwikkelen van de Vinex-locaties: «als de hemel uit de lucht valt, hebben we allemaal een blauwe hoed». Ook wordt een oplossing voor rente en inflatie gevraagd. De aangeboden som geld is namelijk niet waardevast. In de uitvoeringsconvenanten is als antwoord op deze eisen een clausule opgenomen over «onvoorziene omstandigheden». Voor wat betreft rente en inflatie wordt in de convenanten verwezen naar hetgeen daarover in het BLS (1994) is opgenomen.

De regio's dringen sterk aan op een uitbreiding van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Pas in 1996 voert VROM de wijziging door en daarmee wordt toepassing van de wet op Vinex-locaties mogelijk. Doel van deze wijziging is het tegengaan van speculatie met Vinex-bouwgronden. In de praktijk blijkt toepassing van deze wet nog op de nodige problemen te stuiten. Anno 2000 is bij VROM «reparatiewetgeving» in de maak.

Voor het *Ministerie van Binnenlandse Zaken* is een belangrijke bestuurlijke randvoorwaarde dat het verstedelijkingsbeleid afhankelijk wordt gemaakt van de voortgang van de wetgeving over regiovorming, die noodzakelijk is voor de totstandkoming van een regionaal bestuur. De Kaderwet bestuur in verandering van Binnenlandse Zaken speelt daarin een belangrijke rol. Er zijn echter vraagtekens te plaatsen bij de bereidwilligheid van zowel de provincies als de gemeenten om bepaalde verantwoordelijkheden over te dragen aan de regio's. Ook laat de voortgang in de wetgeving op zich wachten. Pas per 1 juli 1994 treedt de Kaderwet in werking. Zes maanden daarna dienen de samenwerkende gemeenten in de zeven BON-gebieden, waar de Kaderwet geldt, een gemeenschappelijke regeling voor een regionaal openbaar lichaam in. Belangrijk is dat een dergelijk regionaal openbaar lichaam meer bevoegdheden heeft, bijvoorbeeld op het gebied van grondbeleid, dan voorheen mogelijk was onder de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de omvorming van de oude verfijningsregeling groeikernen van het gemeentefonds tot de verfijningsregeling omvangrijke opgave woningbouw. Deze uitkering is bestemd voor gemeenten (als Vleuten-De Meern) die extra kosten hebben door een tijdelijke overcapaciteit. De opgave moet zowel een groot aantal woningen betreffen als een percentueel grote toevoeging aan de bestaande woningvoorraad zijn. Een belangrijke voorwaarde die Binnenlandse Zaken stelt om in aanmerking te komen voor de regeling is de bereidheid in stadsgewestelijk verband mee te werken aan de verstedelijkingsopgave.

DGVH formuleert randvoorwaarden aan de besluitvorming middels een nieuwe subsidieregeling voor de grondkostensubsidie, het Besluit locatiegebonden subsidies (het BLS treedt 5 april 1994 in werking) waarmee de regio's een lump-sum bedrag krijgen voor de grondexploitatie van de woningbouw. Hiermee vervallen de oude subsidieregelingen. Volkshuisvesting benadert de convenanten als uitvoeringscontracten waarin precies kan worden afgesproken welke prestaties de stadsgewesten leveren in ruil voor subsidies. Hierbij staat dus het juridisch bindende karakter voorop. Volgens de toelichting bij het BLS kan een subsidiebudget alleen worden afgesloten «indien een uitvoeringscontract

is afgesloten». Volkshuisvesting wil dit uitvoeringscontract ook gebruiken om de bijdrage aan gesubsidieerde en ongesubsidieerde woningbouw vast te leggen. Uitgaande van het beginsel uit de nota «Volkshuisvesting in de jaren negentig» dat de helft van alle nieuwbouw licht- en ongesubsidieerd moet zijn, zou minimaal 70% van de woningen in uitbreidingswijken in deze categorie moeten vallen. Dit is dan ook in de uitvoeringsconvenanten opgenomen. De vaak genoemde vereiste van een gemiddelde woningdichtheid van 30–33 woningen per hectare is indirect uit de BLS te herleiden. Voor de berekening van de BLS zijn namelijk twee referentie-plannen geschreven (RIGO 1990, later uitgewerkt door Tauw 1994) waarin uit wordt gegaan van een wenselijke woningdifferentiatie en waarbij een netto-woningdichtheid wordt genoemd. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, is deze dichtheid van 30–33 woningen per hectare geen verplichting, ze is niet beschreven in de Vinex en ook niet opgenomen in de uitvoeringsconvenanten.

Het *Ministerie van Verkeer en Waterstaat* heeft tijdens de besprekingen over de openbaar projecten die noodzakelijk zijn voor de ontsluiting van de grote Vinex-locaties de eigen randvoorwaarden ter beoordeling en financiering van projecten niet willen loslaten. De randvoorwaarden van V&W hebben dan ook daarop betrekking. De openbaar vervoer-projecten moeten de systematiek van het MIT (met een verkenningen-, planstudie- en realisatiefase) doorlopen. Ook dienen de projecten te voldoen aan de criteria uit de wet- en het Besluit Infrastructuurfonds. Tot slot dienen projecten enkele jaren na ingebruikname voor minimaal 50% kostendekkend te exploiteren te zijn. Dit uitgangspunt wordt op basis van ervaringskennis vertaald in het streefbeeld dat een ontsluitend OV-project gereed moet zijn als circa tweederde van de woningbouw op een nieuwbouwlocatie gereed is. V&W stelt dat de financiering van de exploitatie van OV in de eerste ontwikkelingsjaren van een Vinex-locatie de primaire verantwoordelijkheid is van de stadsgewesten (aanloopfase met aanloopverliezen). De middelen daarvoor zitten verwerkt in de generieke opslag van 0,5% in de gedecentraliseerde budgetten ter dekking van de exploitatietekorten van het OV-netwerk.

1.5. Fysieke kernmerken van de regio

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de fysieke kenmerken van de regio's Utrecht en Nijmegen. Daarbij wordt vooral gekeken naar de fysieke beperkingen die de regio's hebben bij het ontwikkelen van nieuwe verstedelijkingsrichtingen. Deze fysieke beperkingen zijn van groot belang voor de vormgeving van het besluitvormingsproces. Door de fysieke beperkingen zijn gemeenten namelijk vaak niet in staat om zelfstandig hun verstedelijkingsopgave te realiseren. Ze zijn door ruimtenood afhankelijk geworden van buurgemeenten en zelfs, door de schaal van de problematiek, ook van verder op gelegen regiogemeenten. Deze actoren krijgen hierdoor invloed op de besluitvorming. Utrecht en Nijmegen kampen beiden met ruimtegebrek. Dit betekent dat de ruimtenood hen noodzaakt om met buurgemeenten samen te werken of om hogere autoriteiten te verzoeken tot grenscorrecties.

De regio *Utrecht* is te kenmerken als een regio met een sterke centrale stad en een grote behoefte aan nieuwe woningbouwlocaties. De uitbreidingsmogelijkheden van Utrecht zijn echter beperkt. Het hoofdcentrum van Utrecht steekt in belang ver uit boven alle nevencentra. Aan de oostkant wordt Utrecht gekenmerkt door een uitwaaierende structuur die geen verdere mogelijkheden biedt voor verstedelijking zonder de

(overgang naar de) Utrechtse heuvelrug ernstig aan te tasten. Een omvangrijke uitbreiding naar het Noorden in de richting van Hilversum (Maartensdijk, Groenekan) stuit op bezwaren in verband met de grote ecologische betekenis van de overgang van de Heuvelrug naar het Vecht- en Plassengebied. Bovendien valt dit gebied in de bufferzone Utrecht-Hilversum. Daardoor blijven het westen en het zuidoosten over als mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor de verstedelijking. Grootschalige uitbreiding ten westen van Utrecht in de richting van Woerden houdt de dreiging in van ongewenste omvangrijke instraling in het Groene Hart. Bovendien is de A2 een belangrijke fysieke barrière voor uitbreiding in westelijke richting.
Afgezien van de fysieke, ruimtelijke beperkingen heeft in de regio altijd een sterke tegenstelling bestaan tussen de centrumstad en de regio-gemeenten. Diverse pogingen tot regionale samenwerking zijn in het verleden gestrand. Kortom: fysieke en bestuurlijke problemen hebben een discontinuïteit in de uitgifte van woningbouwlocaties veroorzaakt.

De stad *Nijmegen* met haar excentrische binnenstad aan de Waal heeft haar pogingen in het verleden om tot een compacte stad te komen zien stranden. Zo wordt een grote stadsuitbreiding in de Ooypolder tegengehouden met een aanwijzing van de minister (09-02-1970). Na een grote stadsuitbreiding aan de andere kant van het Maas-Waalkanaal (Dukenburg en Lindenholt) heeft de stad met veel energie inbreidingslocaties gezocht en bebouwd. Desondanks blijkt het noodzakelijk in de omliggende dorpen Malden, Wijchen, Beuningen en Ewijk te bouwen voor de Nijmeegse woningbehoefte. Tot op heden is de Waal altijd een grote fysieke barrière geweest voor de ontwikkeling van de stad. Daarom ontwikkelde de stad zich volgens een radiaalstructuur in zuidelijke richting. Zo ontstaat een redelijk compacte stad met drie stedelijke flanken. De uitleg van de stad in zuidelijke richting heeft tot gevolg dat de binnenstad steeds meer excentrisch gesitueerd raakt ten opzichte van de woon- en werkgelegenheidsconcentraties.
Uitbreiding in oostelijke en zuidelijke richting is eind jaren tachtig vrijwel onmogelijk geworden zonder aantasting van ecologische waarden. Uitbreiding in westelijke richting zou een verdere excentrische ontwikkeling van de stad betekenen. Voor een uitbreiding ten noorden van de Waal zal de barrièrewerking van deze rivier opgeheven moeten worden en dit betekent ook dat gebouwd wordt op het grondgebied van de buurgemeenten Elst (Lent), Valburg en Bemmel. Een laatste optie is verspreide verstedelijking over de diverse gemeenten, een mogelijkheid die echter niet past bij de verstedelijkingsfilosofie van de Rijksplanologische Dienst. In diverse nota's van de provincie, het KAN en de gemeente Nijmegen worden deze verschillende verstedelijkingsrichtingen verkend. Deze zijn grofweg terug te brengen tot drie modellen voor de ruimtelijke ontwikkeling. Onder de Waal (uitbreiding in het westen), boven de Waal (de Waalsprong) en in de Overbetuwe (verspreid bouwen in de kleine gemeenten).

1.6. De in de convenanten vastgelegde afspraken

1.6.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de afspraken beschreven die in de convenanten zijn opgenomen. Daarbij is een onderscheid gemaakt in fysieke afspraken en procedurele (overige) afspraken die belangrijk zijn voor de besluitvorming in de tweede fase.

Tabel 1.2: Overzicht getekende convenanten

	Startconvenant	Onderhandelings-accoord	Uitvoeringsconvenant
RBU/BRU	08-03-1993	08-02-1994	13-10-1994
KAN	29-04-1994	–	24-04-1995

1.6.2. De «fysieke» afspraken

Ontwikkelingsrichtingen
In *Utrecht* zijn de partijen het oneens over de locatie Vleuten-De Meern. Om hier veel woningen te bouwen dient een glastuinbouwgebied verplaatst te worden. De provincie en de kleinere regiogemeenten vinden dit ongewenst of te duur en pleiten voor het vervroegd in ontwikkeling brengen van de locatie Rijnenburg die de Vinex als optie na 2005 noemt en de locatie Zenderpark bij IJsselstein die de Rijksplanologische Dienst afwijst in verband met inbreuk op het Groene Hart. In de loop van de onderhandelingen veranderen de hoofdontwikkelingsrichtingen niet. Het verzet dat Vleuten-De Meern levert tegen de groei van Utrecht in westelijke richting zorgt voor de nodige vertraging in de afronding van de pkb nationaal ruimtelijke beleid. Maar de Rijksplanologische Dienst houdt de poot stijf en het convenant komt overeen met de beoogde ontwikkelingsrichting. De locatie Houten-Noord wordt echter ingeruild voor Houten-Zuid. Ook de omstreden locatie Zenderpark komt er toch, de besluitvorming erover wordt echter «losgekoppeld» van het Vinex-traject. In het *KAN* vormt de Waalsprong het grootste knelpunt in de discussie over de ontwikkelingsrichtingen. De wens van de gemeente Nijmegen om te bouwen op de noordelijke Waaloever wordt na veel discussie door de regio en de provincie gehonoreerd. Het rijksbod voor de grondkosten zorgt voor een doorbraak in de besluitvorming. Het maakt de realisatie van de financieel onaantrekkelijke locatie mogelijk.

Ter voorkoming van de «weglek» van woningen naar de restrictieve gebieden worden er convenanten voor het restrictief beleid overeengekomen. In 1991 wordt met het Randstad overleg ruimtelijke ordening (RoRo) een Afsprakenkader Restrictief Beleid overeengekomen met maxima voor de uitbreiding van bedrijventerreinen, glastuinbouw en woningbouw. Op 10 november 1993 is een definitief akkoord getekend door de gedeputeerden van de Randstadprovincies. In Gelderland wordt in afwachting van een nieuw streekplan (1996) een afsprakenkader restrictief beleid vastgesteld op 13-01-1995. De uiteindelijke vormgeving van het restrictief beleid in het streekplan is echter niet naar de zin van VROM. Na veel bestuurlijk overleg geeft de minister van VROM op 10 juli 1998 aan de provincie een aanwijzing tot herziening van het streekplan. Na toezegging van de provincie dat de vormgeving van het restrictief beleid in het streekplan wordt aangepast is de aanwijzing in 1999 ingetrokken.

Locaties en aantallen woningen
Met het BRU en het KAN zijn in de Vinex-uitvoeringsconvenanten de in het onderstaande tabellen 1.3 en 1.4 vermelde verstedelijkingslocaties met de daarbij aangegeven aantallen woningen overeen gekomen. De verhoging van de woningbouwtaakstelling in 1993 kan verklaard worden uit de Trendbrief (1993) waarin de woningbehoefte op basis van het Trendrapport (1992) ten opzichte van Vinex naar boven wordt bijgesteld. Na de hoogwaterproblematiek begin 1993 is de locatie Stadsblokken/

Meinerswijk (900 woningen) gelegen in de uiterwaarden bij Arnhem geschrapt. (De cijfers komen uit de genoemde documenten, de cijfers uit de laatste kolom uit de Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999.)

Tabel 1.3: Aantallen woningen Utrecht (1995–2005)

Stadsgewest Utrecht	Vinex deel 1 14-11-90	Vinex deel 4 12-93	Start-convenant 08-03-93	Onderhandelings-accoord 08-02-94	Uitvoerings-convenant 13-10-94	Gerealiseerd 1-1-2000
Binnenstedelijk gebied	5 000	5 000	5 000	5 600	5 600	?
Leidsche Rijn	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	1 420
Houten-Zuid	5 000	6 000	6 000	6 000	6 000	990
Totaal	30 000	ca. 30 000	31 000	31 600	31 600 *waarvan 21 400 voor 2000*	?
Overige locaties	?	?	?	?	?	?
Totaal						12 200

Tabel 1.4: Aantallen woningen Stadsgewesten Arnhem/Nijmegen (1995–2005)

Stadsgewesten Arnhem/Nijmegen	Startconvenant 29–04–94	Uitvoerings-convenant 24–04–95	Gerealiseerd 01–01–2000
Binnenstedelijk (Arnhem/Nijmegen)	6 479	7 348	?
Waalsprong	6 500	6 500	130
Driel-Oost	2 200	2 200	?
Stadsbl okken-Meinerswijk	900	-	-
Elst	1 332	1 555	?
Bemmel	888	1 442	?
Valburg	552	552	?
Overige locaties	5 269	4 523	?
Totaal	24 120	24 120 *waarvan 16 000 voor 2000*	12 100

Volgens de uitvoeringsconvenanten dienen er in het KAN in de jaren 1995–1999 16 000 woningen gebouwd te zijn, in de periode 2000–2004 8 120 woningen. Volgens de Voortgangsbrief 1999 van DGVH zijn dit er naar verwachting 12 100 woningen gereed op 01-01-2000. Dit betekent een achterstand van 3 900 woningen. In het BRU dienen er in de jaren 1995–1999 21 400 woningen gebouwd te zijn, in de periode 2000–2004 10 200 woningen. Ook het BRU heeft volgens de Voortgangsbrief 1999 te weinig woningen opgeleverd op 01-01-2000: 12 200 in plaats van 21 400, een achterstand van 9 200 woningen. Volgens DGVH (geciteerd in Rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999) zijn de vertragingen met name het gevolg van vertraging in de grondverwerving, procedures, MER's en besluitvorming over de ontsluiting van locaties en vervoersverbindingen. «Ook de benodigde bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten, plannen voor gemeentelijke herindeling en tijdrovende contractonderhandelingen leiden tot vertraging» (1999: 15). De «Rapportage» geeft in een bijlage een overzicht van de voortgang op locaties met meer dan 1000 woningen. Hieruit blijkt dat Leidsche Rijn en

de Waalsprong behoorlijk achterlopen in ontwikkeling, maar dat in de komende jaren de bouwstroom goed op gang komt. In de Waalsprong worden naar verwachting van DGVH in 2000 en 2001 respectievelijk 1270 en 1180 gerealiseerd. Voor Leidsche Rijn zijn dat 1400 en 3690 woningen. In de laatste kolom van de tabellen 1.3 en 1.4 staan de gerealiseerde aantallen woningen in 2000. Hieruit blijkt dat er vooral buiten de grote uitleglocaties veel woningen zijn gerealiseerd. Het betreft zowel binnenstedelijke locaties en locaties in perifere gemeenten.

Afspraken over financiële middelen
Tabel 1.5 geeft een overzicht van de rijksmiddelen die zijn toegezegd in de Vinex-uitvoeringsconvenanten.

Tabel 1.5: Afgesproken middelen

	BRU	KAN
Locatiesubsidie (DGVH)	272 milj. BLS-gelden, met inbegrip van 5 milj. Voor sanering van niet-ernstige verontreinigingen t.b.v. woningbouw in glastuinbouwgebieden	103,5 milj. BLS gelden, met inbegrip van 2,5 milj voor sanering niet ernstige verontreiniging t.b.v. woningbouw in glastuinbouwgebieden.
Bodemsanering (DGM)	– 35 milj. aan de Provincie en de gemeente Utrecht gezamenlijk; – verplichting voor de provincie om in de periode 1995 tot 2004 een bedrag van 7,5 milj. (47,5% van de WBB-gelden) aan te wenden; – verplichting voor de gemeente Utrecht om in de periode 1995 tot 2004 een bedrag van 15 milj. (10% van knelpuntgelden en regulier bodemsaneringsbudget); – projectfinanciering ogv art 77 Wbb voor De Kraal (39 milj.) in de periode van 2000 tot 2004; – 22 milj. FES-gelden voor sanering Rijksstraatweg t.b.v. HOV.	6,9 milj. Aan de provincie uit te keren.
Infrastructuur (V&W)	– bijdrage t.b.v. HOV-verbindingen Vleuten/De Meern (180 milj.) en CS-De Uithof (368 milj.); – bijdrage t.b.v. fietsbrug (30 milj.) (beide bedragen bij afzonderlijke beschikking van minister V&W o.g.v. Wet Infrastructuurfonds en Besluit Infrastructuurfonds); – alsmede een jaarlijkse GDU-uitkering.	58,4 milj. voor projecten in de periode 95–99 op basis van het MIT, alsmede een jaarlijkse GDU-uitkering.
Landschaps-ontwikkelingsplan (LNV en VROM)	Bijdrage 50% van benodigde middelen t.b.v. realisering Strategisch Groenproject Groot Groengebied Utrecht e.o. Provincie, RBU en gemeenten dragen overige middelen bij.	f 75 000,– van LNV en 75 000,– van VROM.

Afspraken over infrastructuur
Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verklaart zich mede-verantwoordelijk voor de ontsluiting per openbaar vervoer van de grotere Vinex-locaties voor zover de subsidiabele kosten méér dan f 25 miljoen per project bedragen. Voor projecten waarvan de subsidiabele kosten lager zijn kunnen de provincies en stadsgewesten putten uit het GDU-fonds

(gebundelde doeluitkering). De inhoudelijke invulling van de GDU is volgens V&W een verantwoordelijkheid van het decentrale bestuur.
De OV-projecten waarbij een directe relatie wordt gelegd met de verstedelijkingsopgave 1995–2005 worden door V&W aangeduid als «V-projecten». Per V-project worden in de Vinex-convenanten afspraken gemaakt over de financiële bijdrage, waaraan vijf voorwaarden zijn verbonden:

1. Het project doorloopt de systematiek van het MIT (met een verkenningen-, planstudie- en realisatiefase).
2. Het project dient te voldoen aan de criteria uit de weten het Besluit Infrastructuurfonds.
3. De uitvoering van het project kan doorlopen na 2004.
4. Het project moet minimaal enkele jaren na ingebruikname voor minimaal 50% kostendekkend te exploiteren zijn.
5. Kosten- en prijsstijgingen van het project leiden niet automatisch tot aanpassing van de in het convenant opgenomen bijdrage.

Uitgangspunt is dat een ontsluitend OV-project gereed is als circa tweederde van de woningbouw op een nieuwbouwlocatie gereed is. De financiering van de exploitatie van OV in de aanloop fase is de primaire verantwoordelijkheid van de stadsgewesten. De middelen daarvoor zitten verwerkt in de generieke opslag van 0,5% in de gedecentraliseerde budgetten ter dekking van de exploitatietekorten van het OV-netwerk.
De Vinex-convenanten bevatten uitsluitend afspraken over bus, tram en metro. Spoorprojecten (lightrail en voorstadstations NS) ontbreken, enkele uitzonderingen daargelaten.

1.6.3. Procedurele afspraken

In de convenanten is nog een aantal andere zaken afgesproken, die worden hier kort benoemd, maar niet verder uitgewerkt:

- er is afgesproken dat het ROL-KAN c.q. het BRU zorg draagt voor de afstemming tussen: de bouw van de woningen en andere gebouwen; de sanering van de bodem en de aanleg van voorzieningen op het terrein van verkeer en vervoer;
- er is afgesproken dat het BRU en het ROL-KAN jaarlijks verslag doen aan de minister van VROM over de toevoeging aan de woningvoorraad, waarbij ook wordt aangegeven in hoeverre dit toevoeging in de sociale bouwsector en de marktsector betreft. Ook dient verslag te worden gedaan van de aanmaak van bouwlocaties;
- conform het BLS is afgesproken in de convenanten dat de sociale bouwsector op Vinex-locaties buiten de bebouwde kom ten hoogste 30% van het totaal aantal woningen bedraagt;
- er zijn afspraken gemaakt over de bodemsanering (toepassing instrumentarium, instelling werkgroep); infrastructuur; ABC-locatiebeleid en over de opstelling van een landschapsontwikkelingsplan;
- er zijn afspraken gemaakt over het opstellen van verplaatsingsplannen voor de glastuinbouw;
- er zijn afspraken gemaakt over onvoorziene omstandigheden («Blauwe hoed»-formule): een bepaling over (gedeeltelijke) ontbinding convenant op grond van onvoorziene omstandigheden.

BIJLAGE 2 **TOELICHTING OP BESLUITVORMING LEIDSCHE RIJN**

2.1. Inleiding

Met het afsluiten van de uitvoeringsconvenanten zijn er afspraken gemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van Vinex-locaties. Hierbij is reeds voor een belangrijk deel bepaald welke actoren betrokken worden bij het besluitvormingsproces en welke middelen er (middels het Rijksbod) tot hun beschikking staan. Dit is de startsituatie voor de tweede fase. Het besluitvormingsproces in de tweede fase wordt in deze bijlage beschreven aan de hand van actoren, regels en procedures. De actoren hebben bepaalde belangen die hun positie in het proces bepalen. Daarnaast zijn ze afhankelijk van de middelen die tot hun beschikking staan. Afhankelijk van hun middelen kunnen ze in meer of mindere mate sturen in het proces. De actoren en hun belangen en middelen worden beschreven in paragraaf 2.2. De actoren hebben rekening te houden met verschillende regels en procedures. De regels zijn een kader waarbinnen het besluitvormingsproces plaatsvindt. De regels worden beschreven in paragraaf 2.3. De randvoorwaarden zijn ontstaan in de eerste fase en dienen ook als kader in de tweede fase. Deze zijn beschreven in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op de fysieke kenmerken van de locatie, waarna in paragraaf 2.6 de programmatische invulling van de locatie wordt besproken gevolgd door een beschrijving van de besluiten in chronologische volgorde.

2.2. De actoren, hun belangen en middelen

De centrale actoren zijn de betrokken gemeenten (en met name de centrumgemeente) in het stadsgewest. Gemeenten hebben weliswaar invloed op de keuze van partijen en wijze van samenwerking, maar zijn tegelijkertijd afhankelijk van de bereidwilligheid van marktpartijen om te participeren in de ontwikkeling van het gebied. Deels worden gemeenten echter gedwongen om te onderhandelen met bepaalde partijen die een strategische positie hebben verworven. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn. Dit gebeurt aan de hand van hun belangen en de hun ter beschikking staande middelen. Deze middelen zijn onder te verdelen in bronnen, regels en ideeën.

De *gemeente Utrecht* heeft een groot belang bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn, aangezien zij binnen haar eigen gemeentegrenzen niet voldoende bouwlocaties heeft om aan de bouwopgave te voldoen. Door de omvang van de locatie kan de gemeente voorzien in een grote behoefte aan woningen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties (Gemeente Utrecht 1997, 1999). Binnen de gemeente Utrecht houden verschillende diensten zich bezig met Leidsche Rijn. Het Projectbureau Leidsche Rijn houdt zich bezig met de ontwikkeling van Leidsche Rijn in het geheel en de Dienst Stadsontwikkeling houdt zich bezig met de ontwikkeling van de hoofdinfrastructuur.
De gemeente Utrecht is voor het realiseren van Leidsche Rijn afhankelijk van de steun van hogere overheden, welke ondermeer verwoord wordt in het Vinexbeleid. Hierdoor worden de plannen om een nieuwe stadswijk te bouwen op het grondgebied van Vleuten-De Meern haalbaar. Daarnaast is er een aantal verschillende plannen, zoals het Intergemeentelijk Structuurplan, het Masterplan en de Ontwikkelingsvisie opgesteld, waarin de gemeente(n) hun visie op het gebied uiteenzetten. De gemeente heeft een aantal juridische middelen tot haar beschikking. Zij is bevoegd het

bestemmingsplan te wijzigen op grond van de WRO en een voorkeursrecht op grond van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) te vestigen. Daarnaast heeft zij onteigeningsbevoegdheid op grond van de Onteigeningswet. Deze juridische middelen tezamen met dreigementen (zoals het tegen zullen werken bij de toewijzing van ontwikkelingscapaciteit of bouwopdrachten elders in de stad (Gemeente Utrecht 1996)), vormen de basis van een actief ontmoedigingsbeleid. Daarnaast gaat er van het Uitvoeringscontract, waarin betrokken ministeries, gemeenten en provincie zich verplichten een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van Leidsche Rijn, een bindende werking uit. Deze partijen hadden zich eerder al gecommitteerd aan het Startconvenant en het Vinex Onderhandelingsakkoord op hoofdlijnen.
De gemeente Utrecht heeft in het begin van de ontwikkeling van Leidsche Rijn weinig grond in handen en kan dit dan ook in mindere mate als financieel middel in het onderhandelingsproces inzetten. De grootste inzet van de gemeente komt voort uit het gebruik van financiële middelen en het ambtelijke apparaat voor de planvorming.
De gemeente Utrecht had medio jaren negentig geen bouwtraditie (meer) en heeft – om in deze leemte te voorzien – capaciteit van buiten de gemeente moeten aantrekken. Dit in tegenstelling tot de *gemeente Vleuten-De Meern*, die een doorlopend bouwvolume realiseert en op dit punt een voorsprong had. Het grondgebied van de gemeente Vleuten-De Meern werd van het begin af aan betrokken bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn. Ondanks de medewerking van deze gemeente streven provincie en gemeente naar een herindeling, waarbij de gemeente Vleuten-De Meern toegevoegd wordt aan Utrecht. Het grootste belang van de gemeente Vleuten-De Meern is, naast een goede ruimtelijke ontwikkeling, het behoud van de zelfstandigheid van de gemeente.
De belangrijkste troef die Vleuten-De Meern in handen heeft om de grond volgens eigen plannen te ontwikkelen, is het recht om op het eigen grondgebied een bestemmingsplan vast te stellen. Daarnaast heeft Vleuten-De Meern zich tot de vaststelling van het Masterplan verbonden aan dezelfde plannen als de gemeente Utrecht en is haar positie in deze dus vergelijkbaar. De gemeente bezat in het gebied bij Veldhuizen 37% van de grond. Om deze reden kon in dit gebied ontwikkeling met behulp van een bouwclaimmodel afgedwongen worden. Een belangrijke bron is ook hier de inzet van financiën en het ambtelijke apparaat. De verdeelsleutel tussen Utrecht en Vleuten-De Meern met betrekking tot het ontwikkelingsproces in Leidsche Rijn op het gebied van voorzieningen, glastuinbouw, groen, bodemsanering en dergelijke is 2:1. In eerste instantie is de gemeente Vleuten-De Meern akkoord gegaan met een grenscorrectie (Uitvoeringsconvenant 1994). Alsnog zal er een gemeentelijke herindelingprocedure gebaseerd op de Wet Arhi worden gevolgd.
De derde gemeentelijke actor is de *gemeente Harmelen.* Deze is betrokken bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn vanwege de verplaatsing van de glastuinbouw naar de Harmelerwaard. De Harmelerwaard ligt in het Groene Hart. Desondanks wordt de verplaatsing van de glastuinbouw naar deze plek waarschijnlijk getolereerd, hetgeen een verdere erodering van het Groene Hart tot gevolg heeft. Harmelen heeft principiële bezwaren tegen de verplaatsing van de glastuinbouw, maar is onder bepaalde voorwaarden bereid het bestemmingsplan ten behoeve van de glastuinbouw aan te passen en heeft zich ook aan het «Verplaatsingsplan Glastuinbouw» verbonden.

De *Rijksplanologische Dienst* (RPD) heeft een initiërende rol en in die zin is zij reeds bepalend geweest voor de randvoorwaarden waarmee de tweede fase van het onderhandelingsmodel is begonnen (zie ook

hoofdstuk 2 en bijlage 1). Zij heeft een aantal belangrijke juridische middelen in handen waaronder een aanwijzingsbevoegdheid op grond van de WRO. Daarnaast kan zij het rijksbeleid, zoals de Vinex, SVV-II en NMP, en de Vinexcontracten als pressiemiddel gebruiken. Op financieel gebied levert VROM een bijdrage op grond van het «Besluit locatiegebonden subsidies» (BLS-gelden). De RPD heeft het initiatief voor de regiovorming van het ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteund. Een regionale autoriteit wordt wenselijk geacht in verband met de allocatie van middelen en het bewaken van de afspraken in regionaal verband.
Het *ministerie van Binnenlandse Zaken* (BiZa) heeft belang in het project vanwege de procedures bij grenswijzigingen en het instellen van kaderwetgebieden. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij dit ministerie.
Het *ministerie van Verkeer & Waterstaat* (V&W) is bij Leidsche Rijn betrokken vanwege de aanleg van de HOV-lijnen en de reconstructie van de A2. Zij heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor rijkswegen en de coördinatie van infrastructuur op regionaal niveau. De taken van V&W worden op regionaal niveau grotendeels uitgevoerd door de dienst Rijkswaterstaat Utrecht. V&W heeft financiële middelen tot haar beschikking en ook een intentieverklaring afgegeven met betrekking tot de financiering van de genoemde projecten. Desalniettemin heeft dit ministerie rekening te houden met de door haar zelf ontwikkelde MIT-systematiek. Het ministerie van Financiën steunt de het principe van MIT-systematiek en daarmee de weigering om zich vast te leggen op lange termijn afspraken voor wat betreft de ontwikkeling van de infrastructuur.
Het *ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij* (LNV) is bij het project betrokken vanwege de verplaatsing van de kassen naar de buurgemeente Harmelen en vanwege het feit dat deze locatie een deel uitmaakt van de zogenaamde Randstadgroenstructuur.
Het plangebied Leidsche Rijn ligt in z'n geheel in de *provincie Utrecht.* Afgezien van de «normale» bestuurlijke verantwoordelijkheden van een provincie, is de bemoeienis van de provincie Utrecht met de ontwikkeling van het Leidsche Rijn gebied beperkt. Ten aanzien van de plannen en het budget met betrekking tot Leidsche Rijn treedt namelijk de BRU/RBU in de plaats van de provincie. De provincie speelt nog wel een belangrijke rol in de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure in verband met de «goedkeuring door de provincie». Daarnaast speelt de provincie een grote rol bij de gemeentelijke herindeling van de gemeente Utrecht en Vleuten-De Meern op grond van de Wet Arhi en ziet zij toe op het restrictief beleid.
De *RBU/BRU* vertegenwoordigt het belang van een sterke regio, waarin wordt voldaan aan de woningbouwopgave zoals gesteld in het Vinex-beleid. Hierbij wordt uitgegaan van het Intergemeentelijk Structuurplan zoals dat in 1995 is vastgesteld (Berenschot 1999). Het RBU/BRU heeft het beheer van het Vinexbudget in handen en kan op deze wijze invloed uitoefenen op het planproces. De verdeling van het budget is vastgesteld in het uitvoeringsconvenant. Een taak die ook geheel onder de verantwoordelijkheid van het BRU valt is de verplaatsing van de glastuinbouw.

De *woningbouwcorporaties Mitros, Amnis, SSH, Boex en Woonstichting Vleuten-De Meern* moeten voldoen aan hun sociale doelstelling om in de vraag aan sociale woningbouw te voorzien, terwijl tegelijkertijd hun bedrijfsvoering rendabel is. Zij hebben hiervoor kapitaal en volkshuisvestingsubsidies tot hun beschikking. De Utrechtse woningbouwcorporaties hebben in Utrecht de eerste rechten op de ontwikkeling van sociale woningbouw. De woningbouwcorporaties Mitros en Amnis hebben zich hier verenigd in het STUW en een prestatieovereenkomst

gesloten met de gemeente. In Vleuten-De Meern hebben de gemeenten en corporaties verschillende convenanten afgesloten. De woningbouwcorporaties bezien hun activiteiten in deze uitleglocaties in relatie tot hun binnenstedelijke activiteiten. Hiertussen kan uitwisseling en/of compensatie plaatsvinden. De belangrijkste ontwikkelaars in de gemeente Utrecht zijn *SFB Vastgoed*, *Fortis* en *Bouwfonds*. De belangen van deze ontwikkelaars komen tot op zekere hoogte met elkaar overeen. Als private partij willen ze een financieel resultaat op korte en op (middel)lange termijn. SFB Vastgoed is zowel een projectontwikkelaar als een belegger. Zij ontwikkelt vooral (huur)woningen in Leidsche Rijn ten behoeve van haar beleggingsportefeuille. Om deze reden beoogt zij een financieel resultaat op langere termijn. Fortis en Bouwfonds hebben hun werkzaamheden in Leidsche Rijn ondergebracht in een gezamenlijke BV (Bofor). Zij ontwikkelen tot nu toe vooral koopwoningen en beogen een financieel resultaat op korte(re) termijn. Genoemde partijen hebben een groot belang bij een goede kwaliteit van het product en een goede kwaliteit van de omgeving, aangezien ze dit product voor een hoge prijs willen verkopen, tot op een bepaalde termijn willen blijven exploiteren en een goede naam in de markt willen behouden. De ontwikkelaars hebben grond in handen, hetgeen een belangrijke middel is bij de onderhandelingen. Ook beschikken deze partijen over lange ervaring op het gebied van projectontwikkeling. Volgens het bouwclaimmodel krijgen de partijen in ruil voor de aankoop van grond toestemming (claims) om grond hier of elders te mogen ontwikkelen.
In Vleuten-De Meern zijn projectontwikkelaars op verschillende wijze bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn betrokken, maar vergelijkbaar met het Utrechtse deel van Leidsche Rijn. Ze hebben ze dezelfde belangen. De partijen Bouwfonds, Fortis, *Amstelland Vastgoed* en *Wilma* hadden een deel van de grond van het plangebied Veldhuizen in handen en hebben dit gebruikt als inzet om bouwclaims te verwerven. Zij zitten in een vergelijkbare positie als de partijen in Utrecht. De partijen Fortis, Amstelland Vastgoed, *Amvest* en *Ballast Nedam* hadden de grond van het plangebied Vleuterweide in handen en hebben dit als inzet gebruikt voor de GEM-constructie. Bouwfonds heeft alle grond van het plangebied De Woerd in handen en ontwikkelt het totale gebied als private partij.
Ontwikkelaars en *beleggers* in het algemeen nemen strategische grondposities in om hun onderhandelingspositie te optimaliseren. Uiteindelijk beogen ze met deze werkwijze hun doelstellingen (waaronder winst!) maximaal te bedienen. De gemeente kan dergelijke transacties tegen te gaan door gebruik te maken van de WVG. Door het afsluiten van samenwerkingsconstructies trachten grondeigenaren en speculanten de WVG te ontduiken. Dergelijke constructies worden in veel gevallen niet door de rechter getolereerd. Recentelijk heeft de rechter in hoger beroep de gemeente Utrecht in het gelijk gesteld, die de constructie van de overeenkomst tussen Oostveen en De Bruijn aanvocht.
Er is ruimte voor particulier opdrachtgeverschap, waarmee wordt ingespeeld op de vraag van *particulieren* om hun woning in eigen beheer te bouwen. Vaak bieden ontwikkelaars, zoals SFB, de mogelijkheid om zelf keukens en badkamers te kiezen. Dit is een zeer beperkte vorm van particulier opdrachtgeverschap. De gemeente Utrecht staat open voor initiatieven van groepen consumenten.
De *glastuinbouwbedrijven* hebben er belang bij dat ze hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten of dat ze tegemoet worden gekomen in de schade in het geval van gedwongen verplaatsing of beëindiging van het bedrijf. De glastuinbouwbedrijven zijn afhankelijk van het verplaatsingsplan glastuinbouw, de bereidheid van andere gemeenten (i.c. de gemeente Harmelen) om het bestemmingsplan te wijzigen en investeringen van

risicodragende partijen. Aangezien de glastuinbouwbedrijven grond in handen hebben, hebben zij een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeente. Veel glastuinbouwbedrijven zijn onder het mom van «de vervuiler betaalt» bij verkoop op grond van de Wet Milieubeheer verplicht om bij te dragen in de kosten van sanering. Door de gedwongen verkoop van de grond trachten zij een deel van deze kosten op de gemeente verhalen. De gemeente is bereid in de normale kosten te voorzien, maar ernstige vervuiling wordt verrekend in de grondprijs.
De *Nederlandse Spoorwegen* is betrokken bij de aanleg van de HOV-lijnen, de spoorverdubbeling en de aanleg van de stations. Zij heeft grote belangen bij een optimaal netwerk en een station dat rendabel kan worden geëxploiteerd en is derhalve bereid investeringen te doen. Hier moeten echter wel middelen tegenover staan. Vanuit het MIT is er een taakstellend budget voor NS-Railinfrabeheer in verband met de spoorverdubbeling AmsterdamUtrecht. Over de financiering van de stations en de HOV-lijnen zijn nog geen afspraken gemaakt.
De *consumenten* worden vertegenwoordigd door verschillende partijen, zoals makelaars, actiegroepen en belangenverenigingen, maar ook worden hun voorkeuren via marktonderzoek door de projectontwikkelaars ingebracht. De consumenten zijn niet direct bij het besluitvormingsproces betrokken, maar hebben wel een zeer groot belang bij een goede kwaliteit van de locatie. De consumenten kunnen een grote invloed uitoefenen door bezwaren en ideeën publiek te maken, tijdens inspraakmogelijkheden of door het benaderen van de media. Daarnaast biedt de gemeente Utrecht ruimte voor initiatieven van consumenten.

Tabel 2.1: Samenvatting van actoren, belangen en middelen

Actor	Belang	Middelen
Gemeente Utrecht	Bouwopgave: voorzien in behoefte aan woningen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties; Optimale ruimtelijke ontwikkeling;	*Regels:* WRO/Bro (bestemmingsplanbevoegdheid), WVG, Onteigeningswet, Uitvoeringscontract; *Ideeën:* Vinex-beleid (politieke steun), ISP, Masterplan, Ontwikkelingsvisie, ontmoedigingsbeleid. *Bronnen:* Inzet financiën en ambtelijk apparaat voor planvorming, Grondpositie, Kapitaal voor grondaankopen, Financiële prikkels.
Gemeente Vleuten-De Meern	Optimale ruimtelijke ontwikkeling; Geen gemeentelijke herindeling;	*Regels:* zie Gemeente Utrecht, in bijzonder WRO/ Brobestemmingsplanbevoegdheid, Uitvoeringscontract, Wet Arhi. *Ideeën:* zie Gemeente Utrecht, bouwtraditie. *Bronnen:* zie Gemeente Utrecht.
Gemeente Harmelen	Optimale ruimtelijke ontwikkeling. Glastuinbouw is niet gewenst	*Regels:* WRO/Brobestemmingsplanbevoegdheid; *Ideeën:* Verplaatsingsplan glastuinbouw inclusief ontbindende voorwaarden.

Actor	Belang	Middelen
Rijk (Rijks-planologische Dienst, DGVH, V&W, LNV)	Uitvoering Vinexbeleid	*Regels:* WRO/Bro, Woningwet, Kaderwet (ROL). *Ideeën:* Regiovorming, grenscorrectie, MIT-systematiek. *Bronnen:* BLS-gelden, HOV-subsidie, subsidie bodemsanering.
Provincie Utrecht	Optimale ruimtelijke ordening in de regio en een goed milieubeleid.	*Regels:* WRO/Bro (streekplanbevoegdheid, toezicht op lagere overheden); Wet Arhi, handhaven restrictief beleid.
Regio: RBU/BRU	Sterke regio, voldoende woningen, glastuinbouw	*Ideeën:* ISP. *Regels:* Kaderwet, uitvoeringscontract *Bronnen:* Beheer Vinexbudget.
Woningbouwcorporaties (Amnis, Mitros, SSH, Boex, Woonstichting Vleuten-De Meern)	Rendabele bedrijfsvoering en uitvoering sociale taak	*Ideeën:* Sociale doelstelling, expertise, ontwikkelingsplan. *Bronnen:* kapitaal, grond, volkshuisvestingssubsidies. *Regels:* prestatieovereenkomst, convenant.
Private partijen: Projectontwikkelaars Utrecht: Bofor, SFB. Vleuten-De Meern: Bouwfonds, Fortis, Wilma, Ballast Nedam, Amvest, Wilma, Fortis, Amstelland	Winst op korte of (middel) lange termijn, goede kwaliteit woningen en woonomgeving i.v.m. reputatie	*Regels:* GEM. *Ideeën:* bouwclaims, expertise, risico, stedenbouwkundige plannen, programma's van eisen voor de woningen en planning (Berenschot 1999). *Bronnen:* grond, investeringsmogelijkheden.
Andere ontwikkelaars en beleggers (Oostveen–De Bruijn)	Winst uit speculatie	*Regels:* economisch eigendom grond, exploitatieovereenkomst. *Ideeën:* samenwerkingsconstructies ter omzeiling WVG, Onteigeningswet. *Bronnen:* juridisch eigendom grond, kapitaal.
Particulieren	Woning die voorziet in eigen behoefte	*Regels:* percentage. *Bronnen:* eigen financiering.
Glastuinbouwbedrijven	Voorzetting bedrijfsvoering, schadeloosstelling	*Bronnen:* grondeigendom. *Regels:* Wet Milieubeheer. *Ideeën:* verplaatsingsplan glastuinbouw.
Nederlandse Spoorwegen	Optimaal netwerk, rendabele exploitatie station	*Bronnen:* kapitaal.
Consumenten	Optimale woon- en leefomgeving	*Ideeën:* Invloed via pers, inspraakmogelijkheden, initiatieven.

2.3. Regels en procedures

Algemene regelgeving
Het Masterplan, de Ontwikkelingsvisie en de Actualisatie Ontwikkelingsvisie vormen samen met het Startconvenant, het Onderhandelaarsakkoord en het Uitvoeringscontract de basis voor het beleid met betrekking tot Leidsche Rijn. Met deze plannen en overeenkomsten als

uitgangspunt is een kader gecreëerd waarbinnen voor bepaalde procedures wordt gekozen.
Hierbij wordt rekening gehouden en gebruik gemaakt van algemene wet- en regelgeving, zoals de WRO/Bro, de Woningwet, het Bouwbesluit, de Wet Arhi, de Wet op de Bodemsanering, het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS), de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht gemeenten (WVG).
De regels en procedures die in deze paragraaf worden beschreven betreffen de constructies die gekozen worden met betrekking tot de ontwikkeling en realisering van Leidsche Rijn en het ontmoedigingsbeleid.
De samenwerkingsconstructies tussen gemeente(n) en projectontwikkelaars voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn zijn te typeren als het bouwclaimmodel en vormen van publiekprivate samenwerking.

Het bouwclaimmodel
Zowel in de gemeente Utrecht als gedeeltelijk in de gemeente Vleuten-De Meern wordt het bouwclaimmodel gehanteerd. In Vleuten-De Meern is door de gemeente voor het bouwclaimmodel gekozen, mede gebaseerd op de resultaten van een onderzoek (van Deloitte & Touche), waaruit het hanteren van het bouwclaimmodel de beste optie bleek. Volgens het bouwclaimmodel kopen partijen grond op in overleg met de gemeente. Vervolgens wordt de doorverkocht aan de gemeente voor een relatief lage prijs. De gemiddelde grondprijs is 45 gulden per m^2, terwijl de gemeente er ca. 19,– gulden/ m^2 voor betaalt. In ruil voor het inbrengen van deze grond ontvangen de projectontwikkelaars toestemming om te bouwen, een zogenaamde bouwclaim. De bouwclaims blijven niet beperkt tot Leidsche Rijn. Opdat ook woningbouwcorporaties actief kunnen zijn op de commerciële markt in Leidsche Rijn, krijgt een projectontwikkelaars in ruil voor het inbrengen van grond ook bouwclaims elders in de gemeente (Dichterswijk). Daarnaast gaat de gemeente uit van een grondbank-constructie. Dit betekent dat het originele eigendom niet van invloed mag zijn op de plannen. Deze werkwijze impliceert dat er ook bouwclaims kunnen gelden voor kavels die nog niet in handen van de gemeente zijn. Indien dergelijke kavels niet beschikbaar komen, zullen er nieuwe afspraken gemaakt moeten worden met de partijen aan wie de bouwclaim is toegezegd.
De grondprijzen na het bouwrijp maken zijn in 1995 vastgelegd op 400 gulden per m^2. Volgens een onderzoek van Kolpron in 1996 schenen deze prijzen toentertijd nog aan de hoge kant. Anno 2000 blijken ze relatief laag in verhouding tot de prijzen die er nu betaald worden. In Vleuten-De Meern worden reeds prijzen gerealiseerd van tussen 8oo en 900 gulden per m^2 en in een enkel extreem geval (particulier opdrachtgeverschap) betaalt de consument zelfs al 950 gulden per m^2. Hierbij moet beseft worden dat de prijzen in het bestaande stedelijke gebied ook zo hoog zijn. De hoogte van de grondprijzen is niet alleen aan het gevoerde beleid (in Leidsche Rijn) te wijten. De grondprijzen die in 1996 zijn afgesproken worden gekoppeld aan een lange termijn zekerheid in de vorm van een bouwverplichting voor de projectontwikkelaars.
De gemeente Utrecht geeft de grond uit in eeuwigdurende erfpacht De gemeente Vleuten-De Meern geeft de grond in eigendom uit.

Publiekprivate samenwerking: de Samenwerkingsovereenkomst Vleuterweide
Bij de grondexploitatie in de gemeente Utrecht is er geen sprake van publiek private samenwerking. Wel is er gepoogd om in Terwijde «locatie-engineering» te bereiken, maar dit is niet van de grond gekomen.
In Vleuten-De Meern is op een samenwerkingsovereenkomst gesloten

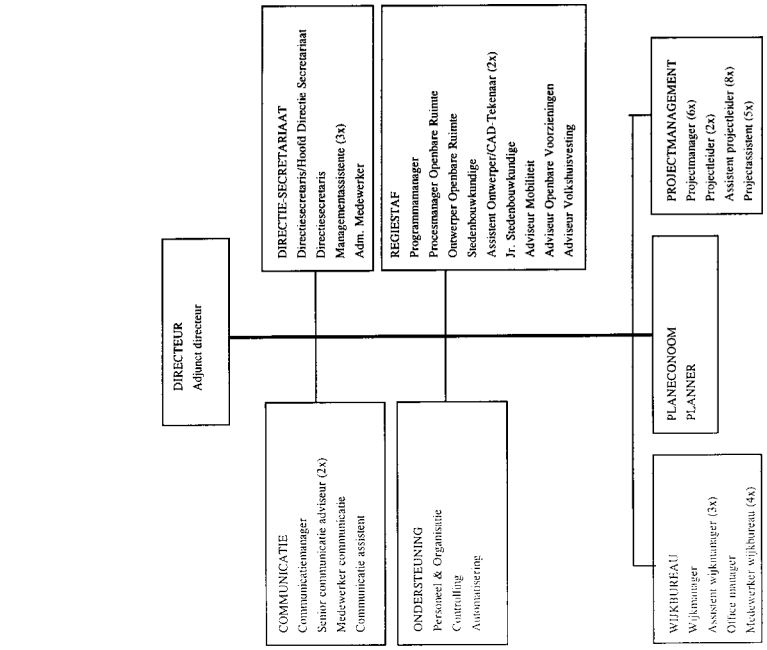
tussen de gemeente en de private partijen Fortis, Amstelland Vastgoed, Amvest en Ballast Nedam ten behoeve van de ontwikkeling en realisering van het plangebied Vleuterweide. Hierin is overeengekomen dat ten behoeve van de publiek-private samenwerking twee organisaties worden opgericht, te weten de commanditaire vennootschap «Grondexploitatie-maatschappij Vleuterweide» en de besloten vennootschap «GEM Beheer BV». Alle partijen participeren in deze organisaties. De zeggenschaps-verhouding in GEM Beheer B.V. is voor de ene helft (50%) in handen van de gemeente Vleuten-De Meern en voor de andere helft (50%) in handen van de overige partijen. De zeggenschap in de GEM C.V. is: 48% gemeente, 48% overige partijen en 4% GEM Beheer B.V.
Vanwege het feit dat de vier genoemde partijen reeds grondposities hadden ingenomen, konden zij veel druk uitoefenen op de keuze van de samenwerkingsconstructie. Amvest en Ballast Nedam hadden grond aangekocht vanwege speculatieve doeleinden en Fortis was al zeer lang in het bezit van een stuk grond (een erfenis uit het AMEV verleden) en was daarmee een vanzelfsprekende partner. De marktpartijen hebben om verschillende redenen de voorkeur voor de GEM-constructie. In de eerste plaats vanwege de expertise van de deelnemende partijen. Daarnaast durft de gemeente bepaalde risico's niet aan, met name waar het risicodragend ontwikkelen van grond betreft. De marktpartijen zijn dan ook voornamelijk bereid bij te dragen aan de woningbouw. De markt-partijen willen echter niet op termen van de gemeente bijdragen aan de planontwikkeling, indien op voorhand niet duidelijk wordt gemaakt, hoe de investeringen kunnen worden terugverdiend.
De verschillende partijen brengen grond in de GEM voor 45 gulden per m^2. De inbreng van de gemeente is circa 89 hectare. De marktpartijen brengen samen 145 hectare in. Met betrekking tot de verdere grond-verwerving van circa 20 hectare is afgesproken dat deze voor rekening en risico van de GEM komt. Er is een aantal afspraken gemaakt met betrekking tot de grondontwikkeling. De GEM geeft de grond uit om bouwrijp te maken, te ontwikkelen en te verkopen. De gemeente heeft de projectontwikkelingsrechten voor 3 105 woningen, de marktpartijen hebben de rechten voor de overige 2 895 woningen. De verdeling is evenredig met het percentage risicodragend kapitaal dat de partijen inbrengen. Ter compensatie voor de ingebrachte grond mogen de marktpartijen maximaal 1 170 woningen in Veldhuizen bouwen.
Een deel van de woningen van de gemeente wordt ontwikkeld door de woningbouwcorporaties. De belangrijkste documenten die deel uitmaken van de samenwerkingsovereenkomst zijn: het bestemmingsplan, de beeldkwaliteitsplannen, het bouwprogramma en het programma van eisen.

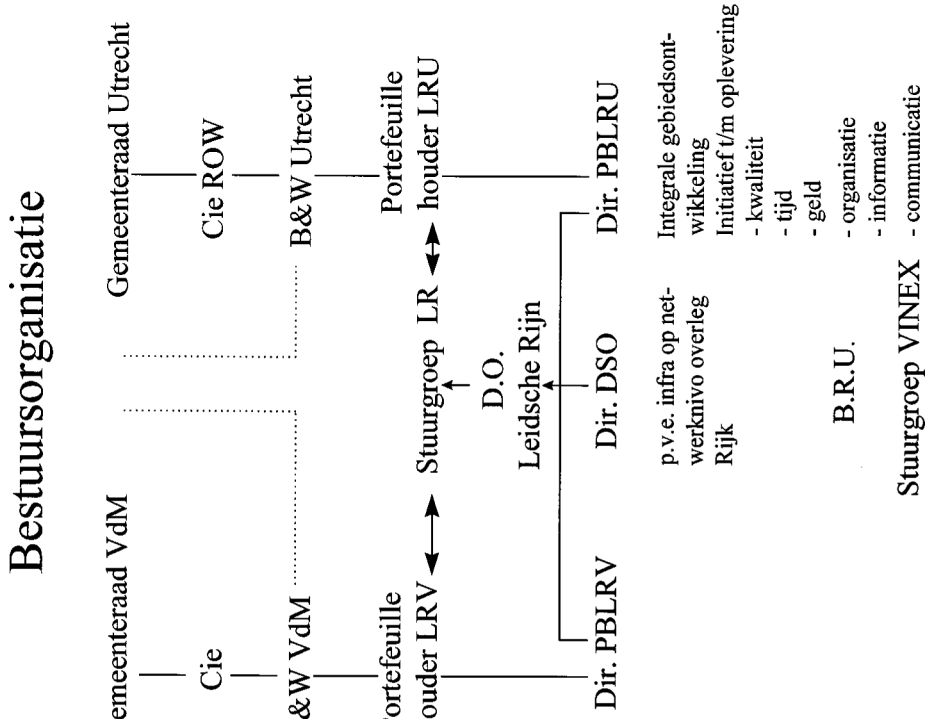
Ontmoedigingsbeleid: WRO, WVG en Onteigeningswet
De gemeente poogt middels een ontmoedigingsbeleid zo veel mogelijk grond in handen te krijgen, zodat zij die kan inzetten als middel om die kwaliteit te genereren die zij voor ogen heeft in het eerdergenoemde Masterplan, Ontwikkelingsvisie en Actualisatie Ontwikkelingsvisie. Bij de onderhandelingen met de eigenaren heeft de gemeente drie wettelijke instrumenten in handen, te weten de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Ook kan de gemeente dreigen met gevolgen voor de samenwerking elders binnen de gemeente, indien partijen besluiten grond aan te kopen.
Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is de gemeente bevoegd om een bestemming(splan) te wijzigen. Indien een project niet met de gewenste bestemming overeenkomt, mag de gemeente bijvoorbeeld een bouwvergunning weigeren. Door te dreigen met het opzettelijk vertragen

of niet meewerken aan een bestemmingsplanprocedure probeert de gemeente partijen te ontmoedigen om ongewenst grond te kopen. Daarnaast kan de gemeente «schuiven» met bestemmingen of zich beperken tot een globaal bestemmingsplan, waardoor het voor partijen niet duidelijk is op welke kavels rendabele projecten kunnen worden gerealiseerd.
Op grond van de Onteigeningswet is de gemeente bevoegd om een onteigeningsprocedure te starten, indien de eigenaar zelf de realisatie van het bestemmingsplan niet kan bewerkstelligen. Op grond van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten is de grondeigenaar verplicht zijn grond bij verkoop in eerste instantie aan de gemeente aan te bieden, indien deze grond als zodanig is aangewezen. Met beide wetten lijkt de gemeente belangrijke troeven in handen te hebben. Desalniettemin zijn er een enkele «lekken» geconstateerd. In de eerste plaats kent het voorkeursrecht een aantal beperkende termijnen, waardoor een gemeente gedwongen wordt in een relatief kort tijdsbestek te reageren indien er kennisname is van een grondtransactie. Daarnaast verplicht een gemeente zichzelf binnen drie jaar na vestiging (wederom een relatief krappe termijn) een nieuw bestemmingsplan te maken.

Het andere lek in de WVG in combinatie met de Onteigeningswet blijkt te ontstaan indien een grondeigenaar besluit de bestemming te realiseren in samenwerking met een ontwikkelaar. In dit geval blijft het juridische eigendom in handen van de grondeigenaar, terwijl het economische eigendom in handen is van de ontwikkelaar. Hier speelt de vraag of er sprake is van eigendomsoverdracht, zoals die is verboden in de WVG. Recentelijk heeft het hof in hoger beroep een dergelijke constructie niet erkend (gemeente Utrecht versus De Bruijn/Oostveen). Een derde nadeel bij zelfrealisatie op grond van de Onteigeningswet volgt uit de exploitatieverordening. Indien een grondeigenaar overgaat tot zelfrealisatie is de gemeente op grond van art. 42 WRO (en exploitatieverordening) verplicht bepaalde voorzieningen aan te leggen indien een grondeigenaar hierom verzoekt (waarbij de kosten voor rekening van de verzoeker komen). Onder verwijzing naar de exploitatieovereenkomst komt zelfrealisatie erop neer, dat de grondeigenaar de woning bouwt, terwijl de gemeente tegen betaling de bijkomende voorzieningen aanlegt. Middels een exploitatieovereenkomst kan het directe kostenverhaal wel worden verhaald, maar het indirecte kostenverhaal niet of nauwelijks.

Figuur 2.1: Overzicht organisatiestructuur gemeente Utrecht, Leidsche Rijn





2.4. De randvoorwaarden en uitgangspunten

Randvoorwaarden uit het Uitvoeringscontract
De randvoorwaarden en uitgangspunten in de tweede fase worden gevormd door de afspraken in het Uitvoeringscontract van 22 december 1994. Het contract is ondertekend door de ministerie van VROM, V&W, Financiën, LNV, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken, aangevuld met de RBU, de gemeenten Utrecht, Houten, Nieuwegein, Harmelen, Vleuten-De Meern, de provincie Utrecht en de vervoerregio Utrecht. Hierin zijn afspraken gemaakt met betrekking tot de programmatische invulling van Leidsche Rijn.
In het Uitvoeringscontract worden verschillende randvoorwaarden en uitgangspunten genoemd:

- Het Startconvenant van maart 1993;
- Het afsprakenkader restrictief beleid voor het Groene Hart tussen rijk en provincie (als bijlage bij het Uitvoeringscontract;
- Het afsprakenkader om te komen tot een Verplaatsingsplan voor de glastuinbouw (zie hieronder);
- Het RBU draagt zorg voor de afstemming tussen de bouw van de woningen andere gebouwen, de sanering van de bodem en de aanleg van voorzieningen op het terrein van verkeer en vervoer;
- Het RBU doet jaarlijks verslag aan de minister van VROM over de toevoeging aan de woningvoorraad;
- Over woningdifferentiatie: het aantal woningen in de sociale sector bedraagt 30% van het totaal aantal woningen.
- Over de ontwikkeling van bouwlocaties: VROM zegt een budget van 272 miljoen gulden aan locatiegebonden subsidies (BLS-gelden) toe aan de stadsregio Utrecht;
- Over bodemsanering: VROM zegt 35 miljoen gulden aan FES-middelen toe aan de BRU/RBU;
- Over openbaar vervoer- en weginfrastructuur: V&W zegt 180 miljoen gulden toe ten aanzien van de HOV-verbinding Vleuten-De Meern. Ten aanzien van de aanleg van de fietsbrug Vleuten-De Meern-A2-ARK-Utrecht zegt zij 30 miljoen toe;
- Uitgangspunten aangaande het ABC-locatiebeleid;
- Over Grootschalige Groenprojecten: Het ministerie van LNV levert een bijdrage via Groenfonds van 50% ten behoeve van 60 km. Groene verbindingen voor wandelingen en fietsen in het Strategisch groen-project Randstadgroenstructuur «Utrecht e.o.». Het Gebiedsperspectief is aanvaard door de minister van LNV, mede namens de minister van VROM. Het overleg over de mogelijkheden van PPS ten behoeve van 35 hectare Groen Wig in de locatie Utrecht/ Vleuten-De Meern loopt nog.
- Een bepaling over onvoorziene omstandigheden.

Verplaatsing glastuinbouw
Op 1 januari 1995 ondertekenen glastuinbouwers, de BRU, aangevuld met enkele van de eerder genoemde publieke partijen een convenant over het *verplaatsingsplan glastuinbouw*. Hierin wordt afgesproken dat de glastuinbouw wordt verplaatst naar de Harmelerwaard. De risicodragende uitvoeringspartijen zijn Arcadis, Heidemij en ook WMN en de Remu. In 1998 blijkt dat er onvoldoende vertrouwen te bestaat in de bereidheid van Arcadis om een financieel risico te lopen, indien de overheid zich niet garant stelt. Vandaar dat op 1 juli 1998 wordt besloten een haalbaarheids-studie uit te voeren en afhankelijk daarvan te beslissen om door te gaan danwel te stoppen. Uit deze studie blijkt dat verplaatsing mogelijk is, indien de rijksoverheid veel geld bijlegt. De gemeente Harmelen is bereid

mee te werken aan de verplaatsing, maar heeft nog wel enkele eisen. Zij is alleen bereid het bestemmingsplan aan te passen indien het glastuinbouwgebied alleen bestemd is voor glastuinders van de oorspronkelijke Vinexlocaties en de eigen gemeente. Daarnaast moet het duidelijk zijn dat een groot percentage glastuinders uit gemeente Utrecht en Vleuten-De Meern ook daadwerkelijk naar de nieuwe locatie wil verhuizen. Uiteindelijk blijkt uit een vrijblijvende intekening dat slechts 54% naar het toekomstige glastuinbouwgebied van Harmelerwaard wil verhuizen: hiermee wordt niet voldaan aan de ontbindende voorwaarden die de gemeente Harmelen heeft gesteld. Vervolgens meldt zich een nieuwe uitvoerdersorganisatie (De Waal & Partners) aan. Deze heeft als eis dat de uitgifteprijs van de grond van de glastuinbouw hoger wordt en dat de risico's van de verplaatsing door derden wordt gedragen. In het voorjaar van 2000 zal een go/no go-beslissing worden genomen.
Bij de verplaatsing van de glastuinbouw hebben de betrokkenen in belangrijke mate te maken met de Wet Milieubeheer. In de eerste plaats vanwege de verplaatsing naar de Harmelerwaard, dat immers in het Groene Hart ligt. In de tweede plaats vanwege de bodemsanering. Het «vervuiler betaalt» principe schept een belangrijk dilemma. Bij het begin van het proces is niet bekend hoeveel geld er gereserveerd moet worden, aangezien pas na een gerechtelijke uitspraak meer zekerheid bestaat over de hoogte van het bedrag dat de vervuiler zal gaan bijdragen. In de planontwikkeling kan hier echter niet altijd op gewacht worden.

2.5. Fysieke kenmerken van de locatie Leidsche Rijn

De totale oppervlakte van het plangebied Leidsche Rijn bedraagt 2558 hectare. In de locatie zullen de plaatsen Vleuten en De Meern fysiek worden opgenomen. De gemeente Vleuten-De Meern is nu nog een zelfstandige gemeente, maar zal worden ondergebracht bij de gemeente Utrecht. Door het Amsterdam Rijnkanaal en de huidige A2 wordt het plangebied Leidsche Rijn gescheiden van de stad Utrecht. Door integratie van de A2 in het gebied probeert men de locatie beter bij de stad te betrekken.
De A2 en de spoorverbinding tussen Utrecht en Rotterdam/ Den Haag, twee onderdelen van de hoofdinfrastructuur, doorsnijden het gebied (zie ook de kaart). Vanwege de woningbouw zullen er extra maatregelen genomen moeten worden om de geluidsoverlast te beperken.
Het grondgebied wordt voornamelijk gebruikt voor agrarische doeleinden, waardoor er verspreid over het gebied bedrijven, woningen en tuinbouwkassen te vinden zijn. In verband met de aanleg van de HOV-brug zal het terrein van Douwe Egberts beschikbaar moeten komen. Archeologisch gezien is Leidsche Rijn een zeer interessant grondgebied in verband met de aanwezigheid van overblijfselen uit de Romeinse tijd. Trajectum, de Romeinse naam voor de stad Utrecht, was een van de vele nederzettingen langs de Rijn, die de grens van het Romeinse Rijk aangaf. In Vleuten-De Meern zijn twee archeologisch zeer waardevolle vondsten, een Romeins schip en een deel van de zogenaamde «Romeinse A1» gedaan. Deze zijn geconserveerd. Op delen die van archeologische waarde zijn, mag niet worden gebouwd. Op deze plekken wordt nu een zogenaamd «archeologiebos» aangelegd.

2.6. De programmatische invulling

2.6.1. Inleiding

In het hierboven beschreven besluitvormingsproces is gekomen tot

bepaalde afspraken, die bepalend zijn voor de invulling van de locatie. Onder de besluiten aangaande de programmatische invulling van Leidsche Rijn vallen fysieke en procedurele afspraken. De afspraken omtrent de planvorming, en dan met name de hardheid van deze afspraken, bepalen uiteindelijk de kwaliteit van de locatie. In onderstaande paragraaf worden deze fysieke afspraken in het kader van de planvorming beschreven. De procedurele afspraken betreffen afspraken over de bouwclaims en de voortgang van de GEM. Hier zal verder niet op worden ingegaan.
De invulling van de locatie wordt nader uitgewerkt in het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) en het Masterplan Leidsche Rijn voor het totale plangebied Leidsche Rijn, de Ontwikkelingsvisie en Actualisatie Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn voor het Utrechtse plangebied van Leidsche Rijn en de Structuurschets Leidsche Rijn voor het deel van Vleuten-De Meern. Voor de te ontwikkelen gebieden worden afzonderlijke Beeldkwaliteitsplannen gemaakt.

2.6.2. De «fysieke» afspraken

De kwaliteitseisen, waarop het besluitvormingsproces wordt getoetst, zijn:
1. Variatie in dichtheden per plek.
2. Variatie binnen sociale sector en binnen de marktsector (woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit).
3. percentage particulier opdrachtgeverschap.
4. (tijdige) aanwezigheid voorzieningen.
5. vervoersontsluiting.

Ad 1 Variatie in dichtheden
Het plangebied Leidsche Rijn omvat een omvangrijke woningbouwopgave. In totaal zullen er ca. 30 000 woningen worden gerealiseerd. Voor het woningbouwprogramma is de oorspronkelijke Vinex-taakstelling richtinggevend, dat wil zeggen dat er ca. 20 000 woningen in de eerste fase (de periode tot het jaar 2005) gebouwd moeten worden. In de tweede fase wordt uitgegaan nog eens 10 000 woningen. De gemeente Utrecht zal zorg dragen voor de ontwikkeling van 20 000 woningen. De gemeente Vleuten-De Meern neemt de ontwikkeling van de overige 10 000 woningen op zich. De omvang van het totale plangebied van Leidsche Rijn bedraagt ca. 2558 hectare. Het bruto plangebied van de woon- en werkgebieden omvat 1790 hectare. Hiervan is 800 hectare bestemd voor woningen met alle bijbehorende voorzieningen, wegen en groen op wijk- en buurtniveau (Gemeenten Utrecht & Vleuten-De Meern 1995: p 19 en 56).
De gemiddelde woningdichtheid is 37 woningen per hectare. Beide gemeenten streven naar een grote variatie in dichtheden. In de gemeente Vleuten-De Meern is de dichtheid op buurtniveau 45 woningen/hectare en aan de randen 25 woningen/hectare. De gemeente Utrecht deelt Leidsche Rijn op in een groot aantal verschillende deelgebieden, met elk een karakteristieke dichtheid, die varieert tussen van 15 tot 75 woningen per hectare (Gemeente Utrecht 1997). Er wordt daarmee gestreeft naar een grote variatie in dichtheden binnen het Utrechtse deel van het gebied voor wat betreft het aantal woningen per hectare (Hooijmeijer 1999). Voor wat betreft het percentage oppervlakte dat wordt bebouwd, zal de dichtheid groter worden dan in eerste instantie was gepland. Per saldo betekent dat, dat er de grotere woning ten koste van de omvang van de tuin gaat. Het verlies aan tuinruimte wordt gecompenseerd geacht door de aanwezigheid van een groot park.

Tabel 2.2: Dichtheden (Gemeenten Utrecht & Vleuten-De Meern 1995: 111)

Dichtheden woongebied		
Totaal woongebied		*800 ha*
Totaal netto woongebied		*242,3 ha*
Aanwending		
– uitgeefbaar	152,8	63,1%
– groen	12,3	5,1%
– verharding	71,2	29,4%
– technisch groen/water	6,0	2,5%
– aantal woningen	29 751	
– bruto dichtheid	37,2 wo/ha	
– netto dichtheid	41,3 wo/ha	

Ad 2: Variatie binnen de sociale sector en binnen de marktsector (woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit)
Het woningbouwprogramma, zoals gepland in het Masterplan en het woningbouwprogramma dat van toepassing is op Vleuterweide, zoals afgesproken binnen de GEM staan weergegeven in de tabellen 2.3 tot en met 2.7.
De gemeenten Utrecht heeft november 1996 ondermeer een prestatie-overeenkomst afgesloten met de woningbouwcorporaties Amnis, Mitros, die zich hebben verenigd in het STUW. Daarnaast zijn er afspraken met Boex en SSH. De woningbouwcorporaties nemen 30% van de ruim 20 000 woningen voor hun rekening. Dit komt neer op 6000 woningen in de sociale sector, waarvan 5000 woningen bestemd zijn voor sociale huur en 1000 woningen voor huurkoop. Er is geen premiekoop. Bovenop de 30% sociale sector biedt de gemeente de mogelijkheid tot het realiseren van marktkoopwoningen op de koppen/hoeken van de te realiseren complexen sociale huurwoningen, ter compensatie van de verliezen in de sociale huursector, maar hier zijn geen harde afspraken over gemaakt. Voor deze woningen gelden de grondprijzen zoals gebruikelijk in de marktsector. De gemeente verwerft grond voor de sociale woningen en levert deze voor een grondprijs (in 1996) van respectievelijk 23 500 gulden per kavel (goedkope huur), 26 000 gulden per kavel (duurdere huur) en 30 900 gulden per kavel (huurkoop). Rekening houdend met een normale prijsontwikkeling ligt de prijsindex nu ongeveer 10% hoger.
De verdeling van de woningbouw over de betrokken partijen komt in het Utrechtse gedeelte van Leidsche Rijn neer op iets meer dan 30% voor rekening van de woningbouwcorporaties en voor het overige voor rekening van de marktpartijen. De gemeente Utrecht ontwikkelt zelf geen woningen. Er bestaan duidelijke relaties tussen de woningbouwopgave in Leidsche Rijn en de herstructureringsopgave in de stad.

De gemeente Vleuten-De Meern heeft een convenant gesloten met de woningbouwcorporaties Amnis en de Woonstichting Vleuten-De Meern met betrekking tot de ontwikkeling van de wijk Veldhuizen. De corporaties realiseren hier 1 126 woningen, waarvan 720 woningen (20%) in de sociale huur en 406 (10%) goedkope koopwoningen. In Vleuterweide heeft de gemeente ook een contract afgesloten met de woningbouwcorporaties. De corporaties moeten hun eigen middelen aanspreken, maar mogen ook woningen in de vrije sector ontwikkelen ter compensatie van tekorten in de sociale huursfeer. De grondprijzen voor de sociale huur in Vleuten-De Meern zijn 26 000 gulden voor eengezinswoningen en 21 000 voor gestapelde woningen.

Tabel 2.3: Woningbouwprogramma Leidsche Rijn (Gemeenten Utrecht & Vleuten-De Meern 1995: 110)

Aandeel in programma	Percentage
Sociale sector (huur < 810, koop < 160 000)	21, 9
Huur > 810	5
Middeldure koop (160 000–200 000)	16
Dure koop (200 000–400 000)	43
Duur plus	6

Tabel 2.4: Woningbouwprogramma Vleuterweide (Grondexploitatiemaatschappij Vleuterweide 1998)

Aandeel in programma	Percentage
Sociale sector	20
Huurkoop en bel huur	10
Goedkope koop	6,5
Middeldure koop	33,5
Dure koop	30

Tabel 2.5: Verdeling woningbouw binnen contingent corporaties (Gemeenten Utrecht & Vleuten-De Meern 1995: 105)

Type woning	
Sociale huur (eengezins)	21,8%
Sociale huur (meergezins)	43,8%
Sociale koop (eengezins)	21,9%
Soiale koop (meergezins)	12,5%
Markt	Niet vastgelegd

Tabel 2.6: Verdeling woningbouw binnen contingent corporaties Vleuterweide (Grondexploitatiemaatschappij Vleuterweide 1998)

Type woning	Percentage
Sociale huur (eengezins)	38
Sociale huur (meergezins)	16
Huurkoop (eengezins)	8
Huurkoop (meergezins)	3
Bel huur (eengezins)	11
Bel huur (meergezins)	6
Goedkope koop (eengezins)	11
Goedkope koop (meergezins)	7

Tabel 2.7: Verdeling sociale woningbouw (bron: gemeentelijke opgave)

Sociale huur	83%
Huurkoop	17%
Markt	Niet vastgelegd

Ad 3: Percentage particulier opdrachtgeverschap
Er zijn zowel in Utrecht als in Vleuten-De Meern kavels beschikbaar voor particulier opdrachtgeverschap. Het uitgangspunt hierbij is dat de bestaande glastuinbouw verplaatst wordt. Tussen de bestaande, te handhaven woningen in de linten komt bij deze uitplaatsing voldoende ruimte vrij. In de gebieden met een woonbestemming kan deze ruimte onder andere benut worden voor particulier opdrachtgeverschap

(Gemeenten Utrecht & Vleuten-De Meern 1995: p. 111). In Vleuten-De Meern zijn er in het plangebied Vleuterweide 120 vrije kavels beschikbaar en in in Veldhuizen 40 vrije kavels en 20 afbouwwoningen in particulier opdrachtgeverschap beschikbaar. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat binnen het plangebied Haarzicht relatief veel kavels zullen worden uitgegeven voor particulier opdrachtgeverschap, danwel dat er de mogelijkheid is voor projectmatig particulier opdrachtgeverschap. In Utrecht zijn er verspreid over Leidsche Rijn 30, 100 en 7 kavels beschikbaar voor particulier opdrachtgeverschap. Uit het feit dat drie kavels niet zijn verkocht, blijkt kan weliswaar niet de conclusie getrokken worden dat de behoefte aan particulier opdrachtgeverschap niet erg groot is, maar het geeft toch te denken in een dergelijke marktsituatie. Het is onduidelijk of dit te maken heeft met de prijs of met de omvang van de kavels.
In Utrecht wordt geëxperimenteerd met consumentengroepen die invloed willen uitoefenen op de woning alsmede op de woonomgeving. Vereniging De Kersentuin (ontstaan uit een bewonersinitiatief in Utrecht) heeft het initiatief genomen om een duurzame buurt te ontwerpen, als onderdeel van Parkwijk Noord. Deze zal bestaan uit 28 sociale huurwoningen, 67 koopwoningen en een projecthuis (Rigo 1999: p. 65). Naar verwachting zal de bouw in december 2000 starten.
Er is ook ruimte voor het afbouwen van woningen (cascowoningen). Deze mogelijkheid is door de gemeente buiten de afspraken gehouden met projectontwikkelaars. Afbouwwoningen worden in een driehoeksverhouding tussen een aannemer, een architect en de consument gerealiseerd.

Ad 4: (Tijdige) aanwezigheid voorzieningen
Het Masterplan, de Ontwikkelingsvisie en de Structuurschets Leidsche Rijn geven de basis voor de invulling van het voorzieningenprogramma voor Leidsche Rijn. Uiteindelijk is de Utrechtse visie op de voorzieningenstructuur in Leidsche Rijn vastgelegd in de Kadernota «Voorzien in kwaliteit». De plannen ten aanzien van niet-commerciele voorzieningen in Vleuten-De Meern zijn opgenomen in een aparte Kadernota inzake woningen, voorzieningen en het centrale park.
Het voorzieningenpakket omvat programma's met betrekking tot de detailhandel, onderwijs, gezondheidszorg, welzijn en cultuur, overheid en openbare veiligheid, sport en niet-openbaar groen, openbaar groen en openluchtrecreatie en bovenregionale voorzieningen (Gemeenten Utrecht & Vleuten-De Meern 1995: p. 119). In het Utrechtse deel van Leidsche Rijn is vanwege het vergroten van de bereikbaarheid en de effectiviteit van het voorzieningenaanbod, gekozen voor concentratie van vooral hoogwaardige werkgelegenheid, voorzieningen en detailhandel rond knopen (concentratiepunten) van openbaar vervoer. Deze clusters worden over het Leidsche Rijn gebied verspreid. Daarnaast zijn er nog verschillende kleinschalige voorzieningen. Per gebied van ongeveer 5 000 woningen komt er een zorgcluster en een kindercluster (Gemeente Utrecht 1997: p. 29). Vooralsnog zijn er noodvoorzieningen. Een huisarts en een tandarts worden gehuisvest in panden die al door de gemeente zijn aangekocht. Er is een noodwinkelcentrum en er zijn «schoolwoningen». Deze worden nu gebruikt voor educatieve doeleinden, maar in een later stadium kunnen ze worden weer verbouwd tot woningen. In Veldhuizen, onderdeel van het deel van Vleuten-De Meern, zal een voorzieningencentrum komen voor commerciële en niet-commerciële doeleinden, zoals medische voorzieningen. De inwoners van Vleutenweide en Veldhuizen kunnen vooralsnog gebruik maken van de voorzieningen in de dorpen Vleuten of De Meern.

Ad 5: Vervoersontsluiting
De ontsluiting voor het autoverkeer van Leidsche Rijn is «opgehangen» aan de nabijgelegen autosnelwegen, de A2 en de A12. Ten behoeve van de integratie wordt de A2 in westelijke richting verlegd en over een lengte van twee kilometer overkapt. Ter bevordering van verdere ontsluiting van het autoverkeer wordt de Papendorpse Brug over het Amsterdam Rijnkanaal aangelegd. Daarnaast zal de bestaande spoorlijn voor het Randstadspoor verdubbeld worden. Daarnaast komen er drie stations, twee in het Utrechtse deel en een in het deel van Vleuten-De Meern en zullen twee HOV-lijnen de radialen van Leidsche Rijn in oost-west richting ontsluiten. Ten behoeve van het langzaam verkeer wordt een fietsnetwerk en een fietsbrug over het Amsterdam Rijnkanaal aangelegd (Gemeenten Utrecht & Vleuten-De Meern 1995: p. 129–135).

Middels publiek-private samenwerking is getracht de ontwikkeling van infrastructuur op gang te brengen. Dit is vooralsnog niet gelukt. Wel bestaat er een intentieverklaring van V&W voor ontsluiting door openbaar vervoer door de realisatie van HOV. Voor de HOV-busbanen geldt een convenantverplichting. De realisatie van drie stations als onderdeel van Randstadspoor leidt tot de andere vorm van ontsluiting door openbaar vervoer. Bij deze stations gaat het om de verplaatsing van een bestaand station (Vleuten), een station waaraan in het convenant «tactische goedkeuring» is verleend (Leidsche Rijn West) en een station dat gepland wordt in de periode 2005–2010 (Leidsche Rijn Centrum). De stations maken deel uit van Randstadspoor en hangen ook qua besluitvorming daarmee samen. Randstadspoor is op zijn beurt afhankelijk van de spoorwegverdubbeling Vleuten-Utrecht. Als gevolg van deze afhankelijkheid is de opening van station Leidsche Rijn West pas in 2005 voorzien, wanneer de Vinex-taakstelling is voltooid. In 2002 kan – voorwaardelijk – een tijdelijke halte aan een tweesporig baanvak worden gerealiseerd (Minister V&W, 3-12-99).
Voor de realisatie van infrastructurele voorzieningen moet de systematiek van het MIT worden doorlopen, waarbij eerst de verkenningsfase, vervolgens de planfase en uiteindelijk de realiseringsfase moet worden doorlopen. De planfase is nog niet afgerond. Vanwege de MIT-systematiek kon het ministerie van Verkeer en Waterstaat geen harde toezeggingen doen ten aanzien van de financiering van infrastructurele projecten bij de Vinexlocaties. Om toch tegemoet te komen aan de wensen van de RPD en omdat deze projecten ook de voorkeur van V&W verdienden werden ze als preferent betiteld. De doelstelling van VROM om HOV aan te leggen voordat er auto-afhankelijkheid ontstaat, tracht men, nu sommige oplossingen op korte termijn nog niet in het vooruitzicht staan, te bereiken met verschillende tussenoplossingen, zoals bijvoorbeeld taxirechten. Door de huidige bewoners van het Leidsche Rijn gebied wordt dit als «lapmiddelen» afgedaan (Utrechts Nieuwsblad). Het ministerie van Verkeer & Waterstaat claimt zich niet te hoeven bezig houden met de aanleg van de NS-stations. De NS is wel bereid om een station aan te leggen, maar eist daarvoor financiële compensatie.
Er zijn bij de woonconsumenten verwachtingen gewekt over tijdige vervoersontsluiting. Vooralsnog is er echter nog geen aanstalten gemaakt om het Hoogwaardig Openbaar Vervoer, het Randstadspoor, de fietsbrug en de stationslokaties aan te leggen. HOV Leidsche Rijn, is klaar voor wat betreft de voorbereiding. Er is echter nog geen beschikking gegeven om tot realisatie over te gaan, in verband met formele procedures over het HOV. Ook de verplaatsing van de A2 laat op zich wachten. De verwachting is dat deze in 2008 gerealiseerd is. De enige vervoersontsluiting vanuit Utrecht wordt op dit moment gevormd door een busverbinding (lijn 27).

Daarnaast probeert men middels taxibonnen de auto-afhankelijkheid te beperken.

Tabel 2.8: Verdeling woningcategorieën Vleuterweide (Grondexploitatiemaatschappij Vleuterweide 1998)

Woningcategorie Totaal Vleuterweide	Huur/Koop	Totaal
Eg So huur	Huur	840
Eg huurkoop < 200	Huurkoop	180
Eg bel huur	Huur	240
Eg koop 200–230	Koop	138
Eg koop 230–252	Koop	102
Eg koop 252–300	Koop	720
Eg koop 300–350	Koop	990
Eg koop 350–400	Koop	570
Eg koop 400–450	Koop	570
Eg koop 450–500	Koop	*300*
Eg koop 500–550	Koop	180
Eg koop >550	Koop	120
Mg So huur	Huur	360
Mg huurkoop <200	Huurkoop	60
Mg bel huur	Huur	120
Mg koop 200–230	Koop	60
Mg koop 230–252	Koop	90
Mg koop 252–300	Koop	150
Mg koop 300–350	Koop	150
Mg koop 350–400	Koop	30
Mg koop 400–450	Koop	30

2.7. Besluiten Leidsche Rijn

Fase 1: De ontwikkelingsrichting
In deze besluitvormingsfase gaat de discussie over de ontwikkelingsrichting van Utrecht. Deze periode wordt gekenmerkt door het proces van de locatiekeuze en wordt afgesloten met de keuze van het rijk en de provincie voor de Leidsche Rijn, de ondertekening van het Vinex uitvoeringscontract voor de regio Utrecht en de onderhandelingen over het Masterplan Leidsche Rijn door de gemeenteraden van Utrecht en Vleuten-De Meern.

17-03-1988 Het Ministerie van VROM brengt de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit. Hierin wordt Utrecht aangeduid als «stedelijk knooppunt», maar zij maakt, in tegenstelling tot steden als Amsterdam en Rotterdam, geen deel uit van het nationale vestigingsmilieu van de Randstad.

14-11-1990	Ministerie van VROM brengt het eerste deel van de Vinex (beleidsvoornemen) uit. Na protesten uit Utrecht wordt de positie van Utrecht als poort van de Randstad en deel uitmakend van het (inter)nationale milieu volledig erkend. In de Vinex worden de gewenste ontwikkelingsrichtingen beschreven voor stadsgewest Utrecht 1995–2005. Hiertoe behoren een maximale benutting van het bestaande stedelijke gebied (5000 woningen), de ontwikkeling van Houten en Vleuten-De Meern (5000 c.q. 20 000 woningen). Een versterking van het openbaar vervoer die zich uit in een sneltram tussen Utrecht CS en De Uithof respectievelijk Vleuten-De Meern, Maarssen en een maximale benutting van de A-locaties in het centrum en de B-locaties aan de nieuwe verbindingen, ondermeer in de richting van de Uithof.
juli 1990	In de «Structuurvisie 2015», ontwikkeld door de verschillende gemeenten van de BRU, worden de belangrijkste uitgangspunten voor de ruimtelijke ordening van de regio geformuleerd op grond van een analyse van een aantal ruimtelijke modellen voor de ontwikkeling van de regio van 1995 tot 2015. De ontwikkelingsrichtingen, volgend uit de modellen-studies zijn: (1) locaties voor wonen en werken moeten in de eerste plaats volgens het compacte stadmodel gekozen worden, in de tweede plaats volgens het lobben-model en in de laatste plaats volgens het satellietenmodel; (2) de ontsluitingsstructuur heeft de hoogste prioriteit en (3) er moet rekening gehouden worden met de ecologische en landschappelijke randvoorwaarden en de mogelijkheid om gebruik te maken van landschappelijke en recreatieve elementen. Als uitgangspunt wordt ervoor gekozen de verstedelijking te concentreren in de west- en in de zuidflank van de regio. In de noord- en oost-flank staat het versterken van de landschappelijke en ecologische kwaliteiten voorop.
1991	In het Plan van Aanpak ISP hebben de bij het RBU aangesloten gemeente aangegeven langs welke weg het ISP zal worden opgesteld.
1993	De uiteindelijke pkb Vinex deel 4 met gewenste ontwikkelingsrichtingen ten aanzien van wonen, werken en openbaar vervoer geeft slechts kleine wijzigingen weer ten opzichte van deel 1 voor het stadsgewest Utrecht. Voor Houten staan nu 6000 woningen gepland. Opvallend is dat de verstedelijking in Houten niet in Houten-Noord maar in Houten-Zuid zal plaatsvinden, hetgeen gezien het nabijheidsprincipe minder logisch is.

8 maart 1993	Het Startconvenant Regio Utrecht is een intentieverklaring van betrokken gemeenten in de regio Utrecht (RBU) en rijksoverheden om gezamenlijk te komen tot een uitvoeringscontract. De uitwerking van de Vinex voor het stadsgewest Utrecht wordt inhoudelijk en organisatorisch gekoppeld aan het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP). Als voornaamste ontwikkelingsrichtingen worden voor de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern (20 000 woningen in de periode 1995–2005) en Houten (6000 woningen in de periode 1995–2005) genoemd en een binnenstedelijke capaciteit van 5000 woningen.
25 november 1993	De uitwerking door het Regionaal Beraad Utrecht (RBU) van de locaties voor de woningbouw in de twee ontwikkelingsrichtingen en het binnenstedelijk gebied wordt weergegeven in de Nota Hoofdlijnen ISP. In de schets van het integrale ruimtelijke beeld wordt er een onderscheid gemaakt in vier flanken: De Noordoostflank (Maarssen, Maartensdijk, de Bilt en Bunnik: niet-bouwgemeenten), de Westflank (Utrecht, Vleuten-De Meern: woningbouw en bedrijvigheid), de Zuidwestflank (Nieuwegein, IJsselsteijn, Vianen: kantoren en moderne bedrijventerreinen) en de Zuidoostflank (Houten: woningen)
8 februari 1994	In het «Vinex-onderhandelaarsaccoord op hoofdlijnen Stadsgewest Utrecht» worden de verstedelijkingsrichtingen Utrecht/Vleuten-De Meern en Houten zoals aangewezen in het Startconvenant overgenomen. De binnenstedelijke capaciteit is opgehoogd tot 5600 woningen. Daarnaast wordt medegedeeld dat er een grenscorrectie tussen de gemeente Utrecht en Vleuten-De Meern in gang is gezet.
30 maart 1994	Aangezien er een zeer groot woningtekort in de regio is vastgesteld, wordt besloten op de locatie Zenderpark 3500 woningen te bouwen. De locatie zal door stadsgewestelijk railvervoer worden ontsloten. Een belangrijke consequentie van dit besluit is het verleggen van de grens van het Groene Hart, zodat Zenderpark niet langer in het Groene Hart ligt. De toezeggingen ten aanzien van deze woningbouw kunnen worden beschouwd als compensatie voor de afspraken die gemaakt zijn in het kader van ontwikkeling van Leidsche Rijn als Vinexlocatie.

Ter voorbereiding van het opstellen van een Integraal Structuurplan (ISP) is een aantal werkgroepen ingesteld die flankenstudies verrichtten en er is een werkgroep opgericht die zich bezighoudt met het Integraal Ruimtelijk Beeld. De drie projecten die zich richten op de verstedelijkingsrichtingen zijn:

- Bestaande restcapaciteit en binnenstedelijke capaciteit
- Verstedelijkingsrichting Utrecht/Vleuten-De Meern
- Verstedelijkingsrichting Houten

In het Spoorboekje Vinex regio Utrecht (28 april 1993) wordt het project Integraal Ruimtelijk Beeld toegelicht. Dit Integraal Ruimtelijk Beeld wordt bepaald door het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) en het Streekplan en heeft betrekking op de periode tot 2005 en op de ontwikkeling in de

periode 2005–2015. Daarnaast doet het Spoorboekje onder andere melding van het project «Verplaatsingsplan glastuinbouw».

19 april 1994	De colleges van Utrecht en Vleuten-De Meern ondertekenen het Samenwerkingsconvenant Utrecht/Vleuten-De Meern over de ontwikkeling van de woningbouwlocatie Leidsche Rijn. Een onderdeel van het convenant is de grenswijziging tussen de gemeenten. Daarnaast wordt overeengekomen een gezamenlijk Masterplan te maken.
12 oktober 1994	De afspraken die uiteindelijk worden vastgelegd in het «Vinex-Uitvoeringscontract voor de regio Utrecht» omvatten onder andere de omvang van het (woningbouw)programma, de ontsluiting van het gebied door (hoogwaardig) openbaar vervoer, de realiseringstermijn en de financiering. De betrokken partijen zijn de ministeries van VROM, V&W, Financien, LNV, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken, het RBU en de gemeenten Utrecht, Houten, Nieuwegein, Harmelen, Vleuten-De Meern en de provincie Utrecht.

Fase 2: De programmatische invulling van Leidsche Rijn
Na de ondertekening van Uitvoeringscontract kan begonnen worden met de programmatische invulling van Leidsche Rijn. Er worden verschillende plannen ontwikkeld. De eerste plannen zijn nog globaal van aard, maar worden concreter in de loop van de tijd.

23 mei 1995	Het Intergemeentelijk Structuurplan heeft betrekking op het grondgebied van de tien RBU-gemeenten: De Bilt, Bunnik, Houten, Maarssen, Maartensdijk, Nieuwegein, Utrecht, Vianen, Vleuten-De Meen en IJsselstein. Deze tien gemeenten presenteren hiermee hun gezamenlijke plan voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Het Intergemeentelijk Structuurplan bestaat uit een het concept-structuurplan 2015, het Regionaal Grondbeleid, het Bedrijfsplan en de Nota van Wijzigingen. Het concept-Structuurplan 2015 schetst het regionale beleid voor de ruimtelijke ontwikkeling voor het grondgebied van de tien gemeenten tot het jaar 2015. Kenmerkend is dat het een uitvoeringsgericht plan is. Een financieel-economisch kader op regionaal niveau en afspraken op het gebied van het grondbeleid vormen de pijlers voor de uitvoerbaarheid van het ISP. In de nota het Regionaal Grondbeleid zijn de gemaakte afspraken over het regionaal grondbeleid vastgelegd, dat tezamen met de exploitatie-opzet van de projecten en de uitvoeringsplanning het toetsingskader vormt voor de uitvoering. Het Bedrijfsplan heeft betrekking op de regionale uitvoeringsorganisatie ten behoeve van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen.
1995	Het Masterplan Leidsche Rijn is vooral bedoeld om richting te geven aan toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast heeft het ook betekenis als «ruimtelijk contract» tussen de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingen, te weten de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern.

1 juli 1995	Naar aanleiding van de Kaderwet gaat het RBU over in het BRU (Bestuur Regio Utrecht). Hierin nemen ondermeer de 10 RBU gemeenten deel. Het totaal aantal deelnemende gemeenten is 26.
13 januari 1997	Het BRU presenteert een Regionaal Structuurplan, waarin de toekomstige ontwikkelingen in het BRU gebied kenbaar worden gemaakt. Het Regionaal Structuurplan vormt een afwegingskader voor planologische besluiten en voornemens van de betrokken gemeenten. Tegelijkertijd vormt het een uitvoeringskader voor de periode 1995–2005.
Januari 1997	Het Masterplan wordt voor het Utrechtse gedeelte van het Leidsche Rijn gebied verder uitgewerkt in de Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn, waarbij aandacht wordt besteed aan de bereikbaarheid, sociale netwerken, de ligging en indeling van Leidsche Rijn en stedenbouwkundige elementen.
Mei 1997	Ook Vleuten-De Meern ontwikkelt voor haar plangebied de Structuurschets Leidsche Rijn. Per deelgebied zal er later een zogenaamd «beeldkwaliteitsplan» worden ontwikkeld.
Maart 1999	De differentiatie zoals die in de Ontwikkelingsvisie is genoemd, wordt verder uitgewerkt voor de verschillende gebiedjes in de Actualisatie Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn, door een programma toe te voegen voor «verrijking» van Leidsche Rijn (in de zin van detailhandel, hotels en een ziekenhuis), maatwerk in het voorzieningenaanbod en het bieden van ruimte voor bijzondere initiatieven. Daarnaast wordt een verdieping van het woningbouwprogramma ingeleid. Het maatwerk in het voorzieningenpakket is gebaseerd op de kadernota «Voorzien in kwaliteit», waarin de Utrechtse visie op de voorzieningenstructuur in Leidsche Rijn is vastgelegd. Ook in Utrecht worden de plannen per deelgebied uitgewerkt, waardoor kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden.
6 juli 1999	Raadsbesluit gemeente Vleuten-De Meern inzake de realisatie van Vleuterweide op basis van een publiek private samenwerking
Oktober 1999	Op rijksniveau wordt nog eenmaal in de Actualisatie Vinex ingegaan op de gewenste ontwikkelingen voor het stadsgewest Utrecht. De gewenste woningbouwcapaciteit voor het Utrechtse stadsgewest wordt verder uitgebreid met 3 500 huizen. Deze zullen in IJsselstein (Zenderpark) komen. Daarnaast wordt melding gedaan van de noodzakelijke verplaatsing van glastuinbouwbedrijven naar de onmiddellijke omgeving.

BIJLAGE 3 **TOELICHTING OP BESLUITVORMING DE WAALSPRONG**

3.1. Inleiding

In deze bijlage wordt het besluitvormingsproces, dat in hoofdstuk 3 is gereconstrueerd, uiteengelegd. Daarbij worden in de eerste plaats de deelnemende actoren met hun belangen en de middelen die zij (kunnen) inzetten beschreven (paragraaf 3.2). Vervolgens worden de regels en procedures die de actoren zijn overeengekomen toegelicht (paragraaf 3.3). Tot slot wordt ingegaan op de uitgangspunten en randvoorwaarden die aan de besluitvorming zijn gesteld (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 volgt een beschrijving van de fysieke kenmerken van de locatie, waarna in paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de programmatische ontwikkeling van de locatie Waalsprong. In paragraaf 3.7 wordt nogmaals kort de besluiten aangaande De Waalsprong op een rijtje gezet.

3.2. De actoren, hun belangen en middelen

De *gemeente Nijmegen* wordt in dit onderzoek beschouwd als initiator van de ideeën voor het bouwen over de Waal. Zij presenteert de Waalsprong voor het eerst in een ontwikkelingsschets (juni 1989). De gemeente heeft dan te kampen met een ruimtenood en zoekt naar mogelijkheden voor het realiseren van een grootschalige stadsuitbreiding. Nijmegen kiest voor de Waalsprong vanwege de mogelijkheid tot het realiseren van een concentrische stadsopbouw, de nabijheid van de locatie tot de centrumvoorzieningen en de ruimte die er op de lange termijn is in de Over-Betuwe. Het belang van de gemeente ligt in het tijdig realiseren van een nieuwe verstedelijkingslocatie die voldoende ruimte biedt voor de woon- en werkbehoefte van de eigen inwoners. De gemeente heeft er belang bij, gezien haar financiële positie, zoveel mogelijk op eigen grondgebied te realiseren om zo inkomsten te genereren (bij groei komen er meer inkomsten uit het gemeentefonds, uit de gemeentelijke belastingen en dergelijke). De middelen die de gemeente inzet zijn divers. Het idee van de Waalsprong an sich, het uitdragen van dit idee en het visualiseren ervan in verschillende plandocumenten beïnvloedt geleidelijk aan de besluitvorming van de hogere overheden in de gewenste richting. Reeds voordat de Waalsprong Nijmeegs grondgebied is, worden de expertise van het apparaat en financiële middelen ingezet ten behoeve van de planontwikkeling. De gemeente investeert ook in het overleg met de overheidspartijen en de markt. Met de marktpartijen wordt gezocht naar een adequate samenwerkingsconstructie.
De gemeente Nijmegen is voor het realiseren van de Waalsprong afhankelijk van de hogere overheden. In de besprekingen tussen het rijk en de regio over het rijksbod wordt het rijk vertegenwoordigd door de hoofdinspecteur volkshuisvesting. De *Rijksplanologische Dienst* kiest gedurende lange tijd niet voor de Waalsprong. Tot in Vinex deel 4 wordt er geen duidelijke uitspraak gedaan. De Rijksplanologische Dienst heeft echter, gezien de snel oplopende woningbehoefte en de daaruit voortvloeiende druk op de open ruimte, nadrukkelijk belang bij de ontwikkeling van nieuwe verstedelijking in deze regio. Om dit belang te verwezenlijken wordt het proces van regiovorming gestimuleerd. Arnhem en Nijmegen zijn in de Vino reeds aangewezen als dubbelknooppunt en komen in aanmerking voor de status van stadsprovincie, hiertoe dient regelgeving (Kaderwet) tot stand te komen. Het betekent ook dat het rijk rechtstreeks met de regio onderhandelt over het rijksbod. Het rijk stelt financiën beschikbaar voor de Waalsprong in de vorm van grondkostensubsidie

(BLS), geld voor bodemsanering en ook wordt overeengekomen dat er een NS-halte komt langs de spoordijk door Lent.
De *provincie Gelderland* heeft in 1993 haar keuze voor de Waalsprong vastgelegd in de «Ontwikkelingsvisie Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen». Vanaf dat moment heeft de provincie belang bij de ontwikkeling van de Waalsprong omdat daarmee een oplossing wordt geboden voor een aantal ruimtelijke problemen met betrekking tot de stedelijke ontwikkeling van Nijmegen, in het bijzonder als nieuwe uitbreidingslocatie voor woningbouw. De provincie zet verschillende middelen in ten behoeve van de besluitvorming. Zo werkt de provincie mee aan de totstandkoming van het IBBC-KAN en krijgt het ROL in wording ambtelijke ondersteuning van de provincie. Ook speelt de provincie een belangrijke rol in de formele procedures voor de gemeentelijke herindeling in het kader van de Wet ARHI. Daarnaast heeft de provincie bevoegdheden in het kader van de WRO/Bro als het gaat om de streekplanvaststelling en de toetsing van de gemeentelijke plannen. De provincie tekende ook een afsprakenkader met de Rijksplanologische Dienst over het restrictief beleid. De vertaling daarvan in het streekplan voldeed echter niet aan de wensen van VROM en leidde zelfs tot een aanwijzing van de minister van VROM. Deze aanwijzing wordt in 1999 ingetrokken als de provincie een streekplanherziening toezegt. Tot slot heeft de provincie een stem in een aantal financiële aspecten, zoals de GDU (subsidie voor openbaar vervoer) en subsidies voor bodemsanering.
De *regio Arnhem-Nijmegen* is één van de zeven BON-gebieden. Er zijn in de loop van de tijd verschillende samenstellingen geweest van deelnemende gemeenten aan het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. In afwachting van de vorming van een regionaal openbaar lichaam (ROL, april 1995) heeft een Interbestuurlijke Begeleidingscommisie Knooppunt Arnhem-Nijmegen (IBBC-KAN) als bestuur van de regio gefunctioneerd. Tot september 1994 maakte de provincie deel uit van het IBBC-KAN. De uitvoering van het starten het uitvoeringsconvenant viel onder de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur van de IBBC-KAN dat daartoe een stuurgroep had ingesteld. Het belang van de regio is gelegen in een kwalitatief goede ruimtelijke ontwikkeling van de regio, waarbij er voldoende ruimte beschikbaar komt voor bedrijvigheid en woningbouw. Daarnaast is het regiobestuur gebaat bij haar eigen voortbestaan. De regels die de regio kan inzetten ten behoeve van de beïnvloeding van de besluitvorming zijn aanvankelijk beperkt. Pas na de totstandkoming van de Kaderwet (juli 1994) krijgt de regio formele bevoegdheden. Tot die tijd is er sprake van een WGR-regio waarbij men afhankelijk is van de bereidwillige deelname van de gemeenten. Qua ideeën heeft de regio actief bijgedragen aan de planvorming. De regio heeft geen eigen financiële bronnen die zij kan inzetten, wel is de regio budgethouder geworden van de beschikbaar gestelde middelen. In de regio zijn geen afspraken gemaakt over verevening tussen gemeenten.
De realisatie van de Waalsprong betekende dat er gebouwd zou gaan worden op het grondgebied van drie *Over-Betuwse gemeenten* Bemmel, Elst (kern Lent) en Valburg. Deze gemeenten hadden belang bij hun eigen voortbestaan en hebben de plannen die voor het KAN gemaakt werden als zeer bedreigend ervaren en zich er steeds tegen verzet. Dit culmineerde in een tegenoffensief. Na veel bestuurlijk «getouwtrek» besluit de provincie tot grenscorrecties ten gunste van Nijmegen. Per 1-1-1996 staat Valburg gebied af, per 1-1-97 volgt Bemmel. Pas op 1-1-1998 vindt de overdracht van Lent door Elst plaats. Tot deze correcties plaats hebben gevonden diende de gemeente Nijmegen met deze gemeenten samen te werken ten aanzien van haar voorbereidingen op de Waalsprong. Het belangrijkste middel dat de Over-Betuwse gemeenten hebben ingezet om

de besluitvorming te beïnvloeden was het gebruik maken van de formele regels en procedures in het kader van de WRO/Bro en de Wet ARHI om de besluitvorming te traineren. Ook stapten gemeenten Elst en Valburg uit het IBBC-KAN uit protest tegen de voorgestelde grenscorrecties. De drie gemeenten hebben samen met de andere Over-Betuwse gemeenten hun ideeën gezamenlijk uitgewerkt in een alternatief ontwikkelingsplan (BRO-Adviseurs, 1992) en men sloot het zogenaamde «Pact van Doornenburg» (18 november 1991). De belangrijkste bron van de betreffende gemeenten was uiteraard hun bestuurlijke zeggenschap over het grondgebied.

De PPS Waalsprong is ondertekend door de gemeente Nijmegen, vijf ontwikkelaars en twee *woningbouwcorporaties*. Het zijn de Woningstichting Nijmegen (nu Portaal Woonstichting) en Kolping (nu Talis Woondiensten) die zijn verenigd in Novio Noord BV. Er is overeengekomen dat de corporaties het «goedkope» deel van de woningproductie op zich nemen (28,5% van de bouwproductie). Van de vier oorspronkelijke corporaties trokken zich er twee terug. Op basis van reeds gemaakte afspraken mogen zij echter elk 10% bouwen van het aandeel van corporaties (circa 5% van het totale volume van de Waalsprong). Zij betalen zo dus wel gedeeltelijk mee aan de ontwikkelingskosten en nemen ook een deel van het risico voor hun rekening. De middelen die de corporaties gebruiken in de besluitvorming zijn de afspraken uit de Samenwerkingsovereenkomst met de ontwikkelaars en de gemeente. Uit het BLS vloeit overigens voort dat maximaal 30% van het bouwvolume in de sociale bouw ontwikkeld mag worden. Qua ideevorming kan gewezen worden op de nieuwe ontwikkeling dat corporaties in de markt participeren en zo winst genereren om verliezen elders te compenseren. Overigens stellen de corporaties dat zij financieel toeleggen op de Waalspong: zonder koopwoningen in het duurdere segment zou het contingent niet rendabel zijn. Het tekort wordt betaald uit het bouwvolume in de goedkope bouwsector en uit de algemene bedrijfsreserve. Een tweede belang dat genoemd moet worden is dat er in bestaande wijken door herstructurering meer differentiatie komt, die ten koste zal gaan van het aandeel sociale huurwoningen. Ter compensatie hiervan dient een vergelijkbaar aantal in de Waalsprong terug te komen. In financieel opzicht maken de corporaties gebruik van hun eigen reserves. De corporaties nemen voor 1/12e deel aan de GEM. Portaal heeft voor het realiseren van haar aandeel van de goedkope koopwoningen Tweepool projectontwikkeling BV opgericht. Talis ontwikkelt zelf de koopwoningen. Tweepool participeert ook in andere Vinex-projecten in de regio. In de Waalsprong bouwt Tweepool circa 500 woningen in het goedkope segment (tussen de f 200 000 en f 300 000). De woningen worden aangeboden tegen een prijsniveau dat gemiddeld f 35 000,– onder de marktwaarde ligt. Een anti-speculatiebeding bij de koopovereenkomst moet voorkomen dat woningen direct duurder worden doorverkocht. Het beding gaat uit van een nabetaling van het getaxeerde verschil tussen verkoopwaarde en marktwaarde. Het beding blijft vier jaar van kracht, waarbij jaarlijks de nabetalingsverplichting met 25% afneemt. De eventuele nabetaling bij doorverkoop wordt door Tweepool overgedragen aan de gemeente. Talis heeft een aandeel van circa 450 woningen in de Waalsprong, waarvan er nu 53 zijn gerealiseerd die zijn verkocht van een prijs van f 249 500. Talis hanteert ook een anti-speculatiebeding, deze kent echter een termijn van tien jaar en gaat uit van de waardestijging van de woning (dus niet van een vast bedrag), wel wordt dit jaarlijks met 10% afgebouwd. De koper heeft overigens wel recht op een bedrag van f 50 000 waardevermeerdering voor investeringen in huis en tuin. Verder

wordt in de acte vastgelegd dat Talis recht van terugkoop heeft tegen een marktconforme prijs, de koper heeft dus een aanbiedingsplicht.

De gemeente Nijmegen was al sinds de jaren tachtig in een gesprek met de genoemde corporaties en een aantal *ontwikkelaars* over samenwerking bij de realisatie van woningbouw, kantoren en winkelcentra in de Waalsprong in een «overlegplatform». Dit overleg leidde tot het tekenen van een intentie-overeenkomst (27-05-94). In juli 1997 ondertekent de gemeente Nijmegen een samenwerkingsovereenkomst met deze partijen ten behoeve van de realisatie van de eerste fase van de Waalsprong. De vijf ontwikkelaars zijn: Amstelland Vastgoed BV, Bouwfonds Woningbouw BV, Heijmans Projectontwikkeling BV, Mabon BV en Wilma Vastgoed BV. Het belang van de ontwikkelaars ligt voor een groot deel in het zekerstellen van de continuïteit van hun bouwactiviteiten. Daarnaast zijn ze als commerciële partijen uiteraard gebaat bij winst. Private partijen zien als voordeel van participatie in de GEM de noodzakelijke wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen vanwege het hoge risicoprofiel van de locatie, middels de GEM gaan bedrijfsrendement en maatschappelijk rendement hand in hand. De middelen die de ontwikkelaars inzetten bij de besluitvorming zijn hun expertise op het gebied van markt en marktontwikkelingen en op het gebied van het bouwproces. Tevens zijn ze bereid bepaalde financiële risico's te lopen. Ze nemen voor 5/12e deel aan de GEM.
Er is één grote ontwikkelaar (institutionele belegger) het *Sociaal Fonds Bouwnijverheid* die geen deel uitmaakt van de Samenwerkingovereenkomst tussen de gemeente en private partijen, en die zich heeft «ingekocht» in de Waalsprong. In de ogen van de gemeente betreft het een speculatieve aankoop, het belang van deze ontwikkelaar is dan een winstoogmerk. Ook kan continuïteit in de bouwstroom een argument zijn voor deze ontwikkelaar. De middelen die het SFB gebruikt om de besluitvorming te beïnvloeden bestaan uit regels, ideeën en bronnen. Het SFB houdt zich niet aan de regels die gemeenten en betrokken private partijen zijn overeengekomen in de samenwerkingsovereenkomst. Het SFB gaat uit van de regels van de markt. Het idee van het SFB is het doen van een strategische («vijandige») aankoop van 60 ha grond bij Ressen, een gebied dat na 2005 zal worden ontwikkeld als een suburbaan woonmilieu. Deze aankoop is mogelijk omdat de gemeente Nijmegen nog geen WVG had gevestigd op deze grond. De bron waar het SFB gebruik van maakt is haar eigen kapitaal om aankoop grond en eventueel renteverlies mee te financieren.
Er is ook een poging gedaan door een grote ontwikkelaar (Ballast Nedam), die geen deel uitmaakt van de PPS Waalsprong, om zich in te kopen in de Waalsprong-ontwikkeling. Hier betreft het een kavel waar de gemeente al wel de WVG had gevestigd. Een plaatselijke rozenkweker had aan Ballast Nedam het economische eigendom van zijn kavel verkocht (voor de bijzonder hoge prijs van f 140,– m^2). Omdat het juridisch eigendom niet veranderde was deze transactie niet kadastraal geregistreerd. De gemeente Nijmegen heeft onmiddellijk gereageerd met een rechtsprocedure (ex artikel 26 WVG), Ballast Nedam heeft zich op het laatste moment bedacht en liet ter zitting verstek gaan. Volgens de gemeente gaat uit het mislukken van deze constructie een grote preventieve werking uit. Het belang van Ballast-Nedam was meedelen in de ontwikkelingswinst (zie de beschrijving van de bouwkolom).
Er zijn ook kleine ontwikkelaars, die zich hebben verenigd in de *OverBetuwse Aannemers Combinatie* (OBAC), die zeven kavels hebben verworven van in totaal circa 50 ha (ter waarde van circa 20 miljoen). Op basis van het structuurplan hebben zij centraal in alle woonvlekken een

kavel verworven. Overigens hebben ze ook een kavel net buiten het plangebied gekocht. Het belang van de OBAC ligt in het mee willen delen in de ontwikkelingswinsten van de Waalsprong. Binnenkort worden de gronden overgedragen aan de gemeente Nijmegen in ruil voor een bouwclaim (ruim 1 000 woningen). De middelen die de OBAC inzet zijn de regels van de markt. Het idee van het inkopen in het plangebied betekent ook dat de OBAC zich middels de verworven gronden heeft ingekocht in de besluitvorming. Daarbij heeft zij waarschijnlijk gebruik kunnen maken van haar kennis van de lokale markt. Tevens heeft de OBAC haar kapitaal gebruikt om de gronden te verwerven. Ook leidt de OBAC renteverlies op de verworven gronden totdat met de gemeente tot overeenstemming is gekomen.

Er is afgesproken dat circa 90% van de ontwikkeling van de Waalsprong zal worden uitgevoerd door de private partijen en de corporaties. De gemeente krijgt 10% van de productie toegewezen ten behoeve van *lokale bouwers*. Daarvan wordt de helft ontwikkeld door de lokale aannemers (Samenwerkende Aannemers Nijmegen (SAN), BV Bouwcombinatie H.G.M., Jongenbouw BV, Dornick BV) en de andere helft door particulieren. Het belang van deze groep is het realiseren van woningen. De ingezette middelen zijn eigen kapitaal en deskundigheid.
Er zijn in het Waalspronggebied de nodige *glastuinbouwbedrijven*. Deze bedrijven zijn in de eerste plaats gebaat bij bedrijfscontinuïteit. Een tweede belang is een winstoogmerk. Deze tuinders beschikken over een aantal middelen om de besluitvorming te beïnvloeden, zo hebben zij de nodige grond in eigendom. Op het gebied van de regelgeving is er een verplaatsingsplan opgesteld. Elders zijn twee locaties aangewezen waar glastuinbouw zich kan concentreren (zie ook de beschrijving bij uitgangspunten).
Ook de *vertegenwoordigers van consumenten* in de regio hebben een belang bij de Waalsprong. Het betreft makelaars, maar ook de milieubeweging, het VAC-woonburo en dergelijke. De kopers van woningen in de Waalsprong hebben een aantal kopersverenigingen opgericht. De verenigingen behartigen de belangen van de aangesloten kopers. Zij onderhandelen met de ontwikkelaars en bouwbedrijven over de kwaliteit van de opgeleverde woningen en met de gemeente over de kwaliteit van de woonomgeving. Makelaars zullen woningen verkopen aan de consument. Naast hun eigen belang, een winstoogmerk, zullen zij proberen de besluitvorming te beïnvloeden opdat de bouwproductie zo goed mogelijk aansluit op de wensen van de consumenten. De middelen die zij inzetten zijn vooralsnog vooral communicatief. Zij overleggen met gemeente en ontwikkelaars. Hun belangrijkste bron is hun marktkennis. Voor de milieubeweging is het de milieukennis.
De *Nederlandse Spoorwegen* zijn een belangrijke actor als het gaat om het realiseren van een nieuw station in Lent. De spoorwegen hebben er belang bij als die nieuwe station exploitabel is en het nieuwe station de bestaande dienstregeling zo min mogelijk beïnvloedt. De middelen die de NS kan inzetten zijn eigen kapitaal en overleg. Overigens zal V&W het nieuwe station grotendeels financieren. De NS is niet een actor, maar bestaat uit meerdere partijen als railinfrabeheer (verantwoordelijk voor het station), NS reizigers (verantwoordelijk voor de dienstregeling) en NS Vastgoed (verantwoordelijk voor de gronden).

Tabel 3.1: Samenvatting van actoren, belangen en middelen

Actor	Belang	Middelen
Gemeente Nijmegen	Ruimte voor wonen en werken eigen bevolking, bouwen voldoende woningen; Toekomstwaarde van de openbare ruimte	*Regels:* WRO/Bro. Bestemmingsplanbevoegdheid; Onteigeningsbevoegdheid; Vestigen wet voorkeursrecht, uitvoeringsconvenant. *Ideeën:* Waalsprong-locatie; afspraken met marktpartijen (GEM); gemeentelijke herindeling; inhoud plannen (structuurplan, masterplannen; bp-en); regie in handen houden. *Bronnen:* inzet financiën en ambtelijk apparaat voor planvorming; verkrijgen van grondposities; kapitaal voor grondaankopen
Rijk (RPD, DGVH, DGM, V&W en LNV) in onderhandelingen vertegenwoordigd door HID Volkshuisvesting	Visie op verstedelijking KAN. Goed gebruik subsidies.	*Regels:* WRO/Bro; Woningwet, Kaderwet (ROL), uitvoeringsconvenant. *Ideeën:* aanwijzing Arnhem-Nijmegen tot dubbelknooppunt (stadsprovincie); opheffen bufferzone tussen Arnhem en Nijmegen; convenanten. *Bronnen:* grondkostensubsidie (BLS), subsidie HOV (direct en via GDU), subsidie bodemsanering, bijdrage grootschalig groen.
Provincie Gelderland	Visie op ruimtelijke ontwikkeling KAN (optimale ruimtelijke ontwikkeling): concentrische stedelijke ontwikkeling; bouw. Voldoende woningen; eigen positie handhaven	*Regels:* WRO/Bro (Streekplanbevoegdheid, toezicht op lagere overheden); Bevoegdheden in het kader van gemeentelijke herindeling (wet ARHI), handhaven restrictief beleid; uitvoeringsconvenant. *Ideeën:* Verzet tegen regiovorming? *Bronnen:* subsidie voor bodemsanering; GDU.
KAN-bestuur	Sterke regio Voldoende woningen	*Regels:* Kaderwet, uitvoeringsconvenant. *Ideeën:* regionaal volkshuisvestingsplan. *Bronnen:* ontvanger rijkssubsidies.
Over-Betuwse Gemeenten	Zelfstandigheid	*Regels:* Bestemmingsplan bevoegdheid. Vestigen wet voorkeursrecht. *Ideeën:* «Pact van Doorneburg»; eigen plannen ontwikkeld. *Bronnen:* locatiegebonden bevoegdheden.
Woningbouwcorporaties	Compensatie voor verlies aan sociale sector in herstructureringswijken in bestaande stad; Betaalbare woningbouw; sociale doelstellingen	*Regels:* PPS-Waalsprong; BLS. *Ideeën:* bouwen voor de markt om eigen positie te versterken. *Bronnen:* kapitaal, deskundigheid; deelname in GEM

Actor	Belang	Middelen
Ontwikkelaars betrokken in GEM	Continuïteit in de bouwstroom; goede woningbouw; geld verdienen	*Regels:* PPS-Waalsprong. *Ideeën:* inhoudelijke ideeën over inrichting. *Bronnen:* Kapitaal (financiële risico's); expertise in projectontwikkeling; marktinzicht; deelname in GEM.
Sociaal Fonds Bouwnijverheid (niet betrokken in GEM)	Geld verdienen; continuïteit in het bouwproces	*Regels:* markt. *Ideeën:* inkopen in locatie en bouwproces. *Bronnen:* kapitaal.
Ballast Nedam met rozenkweker	Geld verdienen	*Regels:* markt, ontduiken WVG. *Ideeën:* inkopen in locatie en bouwproces. *Bronnen:* kapitaal.
Over-Betuwse Aannemers Combinatie (OBAC)	Continuïteit in het bouwproces; geld verdienen; visie op de regio.	*Regels:* marktdenken. *Ideeën:* inkopen in de locatie en bouwproces; *Bronnen:* eigen kapitaal; kennis van lokale markt; gronden in de Waalsprong.
Lokale aannemers	Geld verdienen; continuïteit in het bouwproces	*Regels:* krijgen 5% van de bouwproductie toegewezen. *Ideeën:* ?. *Bronnen:* eigen financiering.
Particulieren	Realiseren van een woning die past bij eigen behoefte	*Regels:* krijgen 5% van de bouwproductie toegewezen. *Ideeën:* ?. *Bronnen:* eigen financiering.
Glastuinbouw-bedrijven	Geld verdienen. Continuïteit van bedrijfsvoering	*Regels:* gemaakte afspraken over glastuinbouw. *Ideeën:* continuïteit van bedrijfsvoering. *Bronnen:* grondeigendom.
NS	Betaalbare exploitatie station Lent; Beperken invloed op dienstregeling	*Regels:* *Ideeën:* overleg. *Bronnen:* eigen kapitaal.
Vertegenwoordigers consumenten (kopers-verenigingen, makelaars, milieubeweging, VAC woonburo e.d.)	Kwaliteitseisen t.a.v. leef- en woonomgeving. Behartigen belangen van woonconsumenten; Milieubelang; Winstoogmerk (makelaars)	*Regels:* markt, inspraak. *Ideeën:* overleg met gemeente en ontwikkelaars; milieubeweging: hindermacht. *Bronnen:* marktkennis; milieukennis, financiën.

3.3. Regels en procedures

Algemene regelgeving
Bij de ontwikkeling van de Waalsprong wordt uiteraard gebruik gemaakt van instrumentarium afkomstig uit de algemene wet- en regelgeving. Het betreft onder meer de WRO/Bro, de Kaderwet bestuur in verandering, de Woningwet, het Bouwbesluit, de Wet ARHI (gemeentelijk herindeling), de Wet bodemsanering, het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS), de Wet

en het Besluit Infrastructuurfonds, de onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong
De gemeente Nijmegen heeft in juni 1997 met vijf marktpartijen en twee corporaties een samenwerkingsovereenkomst getekend. Deze samenwerkingsovereenkomst is te zien als het referentiekader voor de besluitvorming van de belangrijkste bij de Waalsprong betrokken actoren. Aan deze samenwerkingsovereenkomst was reeds een intentie-overeenkomst voorafgegaan (22 juni 1994). De samenwerkingsovereenkomst betreft de woongebieden en de centrumontwikkeling van de Waalsprong en heeft een looptijd van 20 jaar. Volgens de overeenkomst is de samenwerking gericht op «de ontwikkeling en realisatie van de woonvlekken, bestemd voor 11 214 woningen, met een tweetal centrumvoorzieningen (kleinschalige winkelcentra in Oosterhout en Ressen) alsmede voor het hoofdcentrumgebied ten noorden van Lent (C Seil) en realisering van alle binnen- en bovenwijkse voorzieningen in verband met de woonvlekken, de centrumvoorzieningen en het hoofdcentrumgebied voor de looptijd van 20 jaar» (Samenwerkingsovereenkomst 1997: 8).
Op basis van de samenwerkingsovereenkomst zijn twee organisaties opgericht: de commanditaire vennootschap «Grondexploitatiemaatschappij Waalsprong» en de besloten vennootschap «GEM Waalsprong beheer BV». Alle partijen participeren in deze rechtspersoon van waaruit gemeenschappelijk de verantwoordelijkheid voor de realisering wordt gedragen. Zowel in de beheers BV GEM, als in de CV GEM is de aandelen verhouding identiek, te weten: gemeente Nijmegen 6/12e deel, private partijen 5/12e deel en corporaties 1/12e deel. De samenwerking binnen de GEM is gericht op het leveren van bouwrijpe grond en de doorlevering daarvan naar de ontwikkelaars. De binding tussen de GEM en de ontwikkelaars wordt door de private partijen vormgegeven in twee vastgoedmaatschappijen. Er is een vastgoedmaatschappij ter realisering van de marktwoningen (OOM-W) en een ter realisering van de centrumvoorzieningen (OOM-C), beide hebben de rechtsvorm van een commanditaire vennootschap. De relatie tussen de GEM en de ontwikkelaarscorporaties vindt plaats via Novio Noord waarin beide woningbouwcorporaties participeren. De gemeente verzorgt de financiering van de GEM, dit vanwege het gematigde rentetarief dat de gemeente kan hanteren. Hierdoor wordt de GEM in staat gesteld een hogere plankwaliteit te realiseren dan bij (dure) externe financiering het geval zou zijn (Voorstel aan de Raad, 2 juli 1997: 5). De procedure kan als volgt worden samengevat: de gemeente verwerft de gronden in de Waalsprong (na een verwervingsbeslissing van de GEM op basis van de criteria vastgesteld in de contractexploitatie-opzet), maakt deze formeel bouwrijp (tegen minimale inspanning en kosten) en verkoopt de grond (zonder BTW), voor zover die nodig is voor de woningbouw, aan de GEM. Winst en verlies is voor rekening van de GEM. De GEM levert de gronden aan de ontwikkelende partijen: de private ontwikkelaars en de corporaties. De GEM is verplicht te leveren aan de ontwikkelaars en de ontwikkelaars zijn verplicht de gronden af te nemen. De verdeling van de bouwproductie is als volgt: projectontwikkelaars 62,5% (OOM-W en OOM-C), corporaties 28,5% en de gemeente 9,0%.
Het structuurplan is vertaald naar een grondexploitatie waarin een analyse is gemaakt van de kosten en opbrengsten. In de contractexploitatie zijn onder meer de woningdifferentiatie, de productieverdeling, de fasering van de woningbouw, de risicoanalyse en -beoordeling en de financieringsbehoefte vastgelegd. Het voorcalculatorisch resultaat van de grondexploitatie is naar verwachting aan het eind van de looptijd

neutraal. Dit betekent dat de gemeente naar verwachting geen financiële bijdrage hoeft te leveren aan de woningbouw. Ten aanzien van de OOM-W heeft de gemeente aanspraak op overrendement, terwijl voor een 10% deelname in OOM-C de gemeente voor 10% zal delen in het rendement van OOM-C. De overrendementsdeling ten aanzien van OOM-W houdt in dat na afloop van het kalenderjaar een nacalculatie van de afgeronde projecten wordt gemaakt. Overrendement wordt vervolgens in de verhouding 7/12e deel gemeente en 5/12e deel marktpartijen uitgekeerd. Eventueel onderrendement wordt gesaldeerd met het overrendement van nieuwe deelprojecten in de Waalsprong. Ten behoeve van de bepaling van het over- c.q. onderrendement wordt uitgegaan van een door OOM-W te hanteren «normstichtingskostenopbouw».

In de samenwerkingsovereenkomst zijn over een grote hoeveelheid onderwerpen concrete afspraken opgenomen. Ook zijn er regels en procedures overeengekomen voor verdere besluitvorming. Hier worden kort de belangrijkste afspraken genoemd.

- bij de samenwerking geldt het structuurplan «Het land over de Waal» (1996) als uitgangspunt, waarbij het structuurplan weer is gebaseerd op de Vinex-doelstellingen;
- afgesproken is dat de vijf private partijen niet zonder goedkeuring van de gemeente en zolang de Waalsprong nog niet is gerealiseerd direct dan wel indirect betrokkken zullen zijn bij verwerving en/of ontwikkeling van met de Waalsprong concurrerende projecten/locaties in de regio (hiertoe is ook een kaart van de regio met de grenzen van het non-concurrentiegebied opgenomen) (1997: 12);
- naast de wettelijk verankerde regelingen zal het Nationaal Pakket Woningbouw Duurzaam Bouwen worden uitgevoerd. «De keuze van het pakket variabele maatregelen zal worden bepaald door het uitgangspunt dat in de Waalsprong een duurzaam milieu wordt nagestreefd dat, mede in relatie tot de marktpositie van de Waalsprong, ligt boven het niveau van concurrerende locaties in de regio» (1997: 13). Dit wordt in de praktijk uitgewerkt als een streven om steeds 10% boven het niveau van die concurrerende locaties te zitten;
- partijen zullen zich houden aan de door GEM bij de gronduitgifte te stellen eisen met betrekking tot kwaliteit (architectuur) (1997: 13);
- bij de door GEM uit te voeren taken zal ter advisering het VAC-woonburo worden ingeschakeld gericht op de toetsing van stedenbouwkundige- en omgevingsplannen. Bij OOM-W, OOM-C en Novio Noord bestaat de intentie een onafhankelijk instantie (bijvoorbeeld het VAC-woonburo) in te schakelen voor woningtoetsing (1997: 13);
- Novio Noord, GEM, OOM-W en OOM-C zullen zich inspannen waar mogelijk regionale bedrijven in te schakelen (1997: 14);
- GEM zal van elke vierkante meter verkochte grond ten behoeve van de woonvlekken in de Waalsprong f 0,50 ter beschikking stellen van woningbouwprojecten in Masaya (Nicaragua) (1997: 14);
- de ontwikkelaars verplichten zich tot het leveren van een maximale inspanning voor de realisatie van 6 500 woningen in de Vinex-periode tot 2005 (1997: 15). Er zijn afspraken gemaakt over hoe te handelen indien de productie substantieel achterblijft;
- afspraken over de specifieke taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen van de gemeente, ontwikkelaars, Novio Noord en GEM;
- afspraken over archeologisch onderzoek, archeologische vondsten en de consequenties daarvan voor het bouwproces (1997: 26–27);
- afspraken over strijdigheid met het recht, voorbehoud, tussentijdse beëindiging van de overeenkomst, geschillen en ontbinding (1997: 27–30);

- de samenwerkingsovereenkomst gaat gepaard met 17 bijlagen waarin onder meer zijn opgenomen: de contractexploitatie-opzet, de stichtingskostenopbouw, de overen onderrendementsregeling, boekwaarde, verwervingscondities, uitgiftecondities, kaart met non-concurrentie regio, CV-akte GEM, ARHI-overeenkomst Nijmegen-Elst, planningfasering boven-bovenwijkste voorzieningen en dergelijke.

Blijkens het voorstel aan de gemeenteraad ter goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst, behoudt de gemeenteraad de mogelijkheden om haar publieke verantwoordelijkheid volledig te dragen middels de 50% deelname van de gemeente in de GEM en de bepalingen in de overeenkomst die regelen hoe om te gaan met onder meer duurzaamheid (Nationaal Pakket Woningbouw), architectuur (gemeentelijk architectuurbeleid), archeologie, alsook via de besluitvormingsprocedure (structuurplan, masterplan, bestemmingsplan).

Ontmoedigingsbeleid gemeente Nijmegen

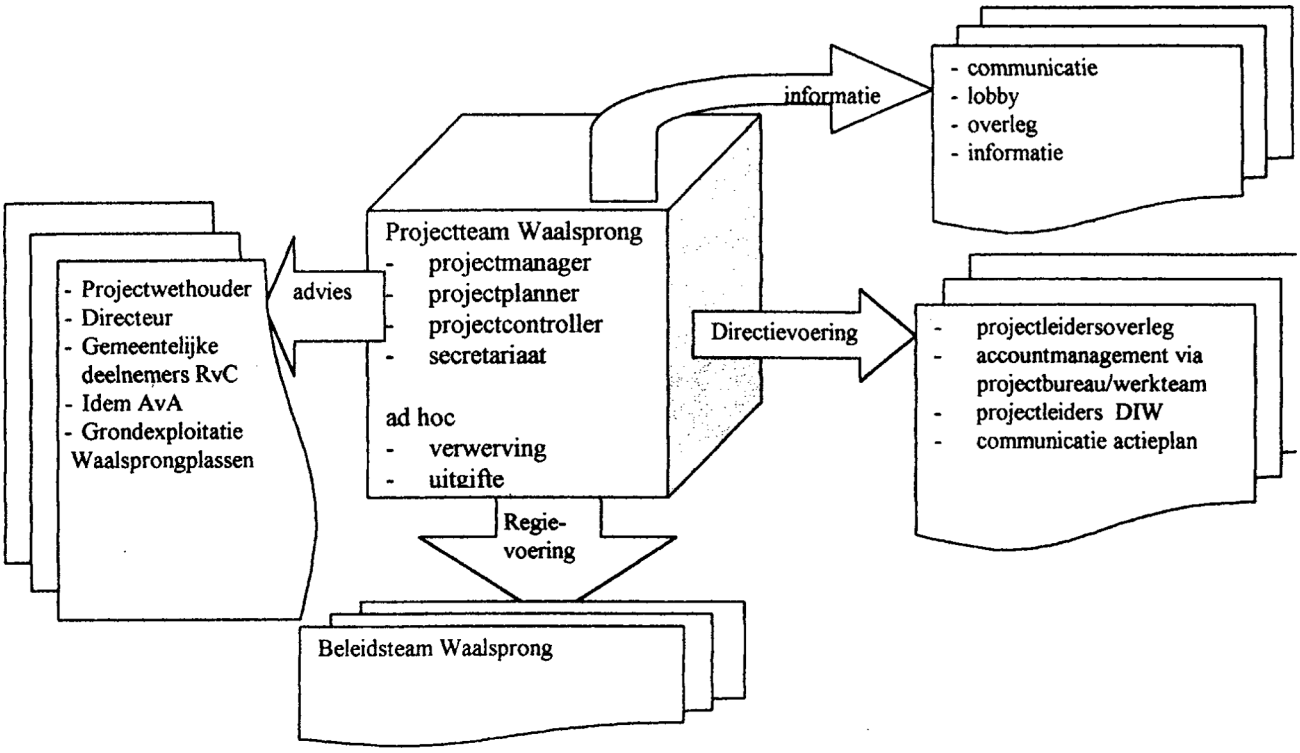
De gemeente Nijmegen voert naar eigen zeggen een actief ontmoedigingsbeleid. In 1994 werden hiertoe vier instrumenten benoemd: de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, onteigening, fiscaal kostenverhaal (bekostigingsbesluit) en communicatie («het opstellen van communicatieplan dat duidelijk maakt dat grondspeculatie en andere ondermijnende activiteiten op alle mogelijke manieren zullen worden tegengegaan» (gemeente Nijmegen, 1994: 5–7). Het communicatieplan, waarvoor de raad indertijd toestemming heeft gegeven, is onbekend bij de betrokken ambtenaren en waarschijnlijk nooit geschreven. Het instrument van fiscaal kostenverhaal is ook niet nader uitgewerkt. Dit betekent dat gemeente naast een algemene houding van «waag het eens» in haar externe contacten het in de praktijk moet hebben van de WVG. De onteigeningswet is nog niet toegepast, maar dient al wel als «stok achter de deur». Met de toepassing van de WVG zijn er diverse problemen. In de eerste plaats vanwege het te laat beschikbaar komen ervan, in de tweede plaats vanwege de krappe termijnen (bestemmingsplanvereiste, sommige termijnen beslaan slechts enkele weken) en het feit dat de WVG vooral een passief instrument is. In de praktijk worden er nauwelijks gronden aangeboden onder de WVG.

Organisatie van de uitvoering

Voor de oprichting van de GEM in 1997 was er een stuurgroep die drie verschillende projectgroepen aanstuurde. Deze stuurgroep bestond uit wethouders, directeuren van private partijen en gemeentedirecteuren. Er was een projectgroep exploitatie, een projectgroep verwervingen en een projectgroep juridische aangelegenheden.
Sinds 1997 is de gemeente op drie niveaus vertegenwoordigd in de Commanditaire Vennootschap GEM Waalsprong en in de Besloten Vennootschap GEM Waalsprong beheer. Het gaat om de vertegenwoordigers van de Commandieten (drie leden van het College van B&W), de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (drie leden van het college) en de Raad van Commissarissen (drie directeuren van de gemeente: Grondbedrijf, Volkshuisvesting en Financiën). De Raad van Commissarissen is gericht op de directe aansturing van het werkproces van de grondexploitatie, en heeft de functie van de oude stuurgroep overgenomen. De GEM heeft een onafhankelijke directeur. Op strategisch niveau opereren de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en de Raad van Commissarissen, op het tactische niveau de directeur. Binnen het college

van B&W is een projectwethouder aangewezen als coördinerend bestuurder. De gemeenteraad heeft een raadscommissie Waalsprong ingesteld. Binnen de ambtelijke organisatie is er een projectmanager Waalsprong als centraal aanspreekpunt. Het projectmanagement bestaat uit de directievoering van de plan- en grondexploitaties, de regievoering, advisering van betrokken gemeentelijke deelnemers en de interne communicatie.
De notitie «Heldere verhoudingen in 1999» geeft een evaluatie van twee jaar samenwerken in en aan de Waalsprong en doet verslag van het organisatorisch, financieel, inhoudelijk en procedureel kader. Volgens deze notitie kunnen de woningdifferentiatie, de productieverdeling, de fasering van de woningbouw en de contractexploitatie na overleg met de gemeenteraad worden bijgesteld. In 1997 heeft een dergelijke bijstelling plaatsgevonden.

Figuur 3.1: Overzicht organisatiestructuur gemeente Nijmegen Waalsprong



a) **Directie**: het verstrekken van opdrachten aan interne (in principe directies Grondgebied en Inwoners) of externe organisaties, ten behoeve van de voorbereiding of ontwikkeling van (onderdelen van) de Waalsprong en het op risicodragende basis laten uitvoeren van investerings- en kapitaalwerken (zie omschreven activiteiten grondexploitatie Waalsprong en Voorzieningenplan Waalsprong).

b) **Regie**: het zorgdragen voor het laten ontwikkelen van de benodigde beleidsvisies en programma-ontwikkeling ten tijde van de realisering van de Waalsprong.

c) **Advisering**: het adviseren van het bestuur en de directie, ten aanzien van de samenhang van Waalsprong activiteiten met en deelname in GEM projecten c.q. activiteiten van andere private organisaties binnen het gebied van de Waalsprong.

d) **Informatie**: het –laten- organiseren van de interne & externe informatievoorziening c.q. communicatie, lobby (ten behoeve van draagvlakontwikkeling en externe subsidiering) en voorlichting.

Dit is exclusief de activiteiten die onderdeel uitmaken van de GEM-exploitatie.

Hiermee wordt expliciet de advisering bedoeld van de projectwethouder & projectdirecteur.

3.4. De randvoorwaarden en uitgangspunten

Randvoorwaarden uit het uitvoeringsconvenant
Fase 1 van de onderhandelingen tussen het rijk en het KAN is afgesloten met de ondertekening van een zogenaamd Vinex-uitvoeringsconvenant op 24 april 1995, een jaar eerder was al een Startconvenant getekend door de betrokken partijen (29 april 1994). In het uitvoeringsconvenant zijn de betrokken partijen afspraken overeengekomen, die hier gezien kunnen worden als randvoorwaarden aan de besluitvorming in de tweede fase van de onderhandelingen, over de programmatische invulling van de locatie.
Het convenant is ondertekend door de ministers van VROM, V&W, Financiën, LNV, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken, het ROL-KAN, de gemeenten Arnhem, Bemmel, Beuningen, Duiven, Elst, Gendt, Heteren, Heumen, Huissen, Nijmegen, Valburg, Westervoort en Wijchen en de provincie Gelderland.
In het convenant worden verschillende randvoorwaarden en uitgangpunten genoemd:

- het startconvenant van 29 april 1994;
- het afsprakenkader restrictief beleid tussen rijk en provincie (als bijlage bij het convenant opgenomen);
- het rijksbeleid zoals vastgelegd in de Vinex, het SVV-II, het Trendrapport (1993); het provinciale beleid zoals vastgelegd in de «Ontwikkelingsvisie» en het daarop afgestemde Regionaal verkeers- en vervoerplan en het Masterplan Eurotransport KAN (1992);
- afspraken over het verplaatsen van de glastuinbouw (zie hieronder);
- dat het ROL-KAN zorg draagt voor de afstemming tussen: de bouw van de woningen en andere gebouwen; de sanering van de bodem en de aanleg van voorzieningen op het terrein van verkeer en vervoer;
- dat het ROL-KAN jaarlijks verslag doet aan de minister van VROM over de toevoeging aan de woningvoorraad, waarbij ook wordt aangegeven in hoeverre dit toevoeging in de sociale bouwsector en de marktsector betreft. Ook zal verslag worden gedaan van de aanmaak van bouwlocaties;
- over woningdifferentiatie: het aantal woningen in de sociale bouwsector waarmee de woningvoorraad op de in het convenant genoemde bouwlocaties buiten de bebouwde kom wordt uitgebreid bedraagt ten hoogste 30% van het totaal aantal woningen;
- afspraken over de toepassing van instrumentarium en het instellen van een werkgroep aangaande de bodemsanering;
- afspraken over reservering van middelen, nadere voorwaarden en nader uit te werken afspraken aangaande de infrastructuur;
- uitgangspunten aangaande het ABC-locatiebeleid;
- dat het ROL-KAN zorg draagt voor de opstelling van een landschapsontwikkelingsplan waarbij ook de ruimtelijke inpassing van het Betuwekanaal en de technische en financiële realiseringsmogelijkheden worden onderzocht;
- een bepaling over onvoorziene omstandigheden («Blauwe hoed»-formule). Een bepaling over (gedeeltelijke) ontbinding convenant op grond van onvoorziene omstandigheden.

Verplaatsing glastuinbouw
Het IBBC-KAN heeft al vrij vroeg in de planontwikkeling de problemen van de glastuinbouw onderkend. Daarom werd er al in 1990 een werkgroep Glastuinbouw en Bodemverontreiniging ingesteld. Het eindrapport van deze werkgroep «Kansen voor glastuinbouw» (januari 1992) is een van de bouwstenen geweest voor de Ontwikkelingsvisie voor het KAN. Er zijn

twee concentratiegebieden aangewezen: het gebied Bergerden bij Huissen en bij Oosterhout. Voor de realisatie van de woningbouw in de Waalsprong is verplaatsing van het kassenareaal bij Lent noodzakelijk, maar niet voor de eerste fase van de woningbouw. Er is een stuurgroep opgericht ter voorbereiding en uitvoering van een verplaatsings- en ontwikkelingsplan.
De gemeenten Bemmel, Elst, Huissen, Nijmegen en Valburg hebben in het uitvoeringsconvenant verklaard dat zij met de tuindersorganisaties overeengekomen zijn dat er binnen een half jaar na ondertekening van het uitvoeringsconvenant een plan van aanpak voor de verplaatsing van de glastuinbouw gereed zal zijn. Dit plan van aanpak betreft de volgende punten: verwervings-/faseringsbeleid in samenhang met woningbouwplanning en de investeringsbeslissingen van de tuinders; alternatieve vestigingslocaties; grondslagen voor verwerving; planologische procedures plus overgangsregelingen; organisatie van het verplaatsingsproces en een goede procesbegeleiding van de te verplaatsen tuinbouwbedrijven. (Dit alles met inachtneming van uitgangpunten Vinex deel 3: 119).

Vergelijking met eerdere uitgangspunten
Als de gemeente Nijmegen in 1989 voor het eerst de plannen voor een mogelijke Waalsprong naar buiten brengt in haar «ontwikkelingsschets Nijmegen» wordt als noodzakelijke randvoorwaarde aan de locatie een derde Waalbrug genoemd.
Ook de provincie Gelderland noemt de derde Waalbrug in het «Ontwikkelingsmodel Arnhem-Nijmegen» (24-10-1990). Daarbij werden zes voorwaarden gesteld aan de Waalsprong: tijdige realisatie van een derde Waalbrug, financiële haalbaarheid, mogelijkheid tot verplaatsing van de glastuinbouw, bodemsanering en een stedenbouwkundig ontwerp dat past in een totaalconceptie van de Over-Betuwe. Als de provincie het nieuwe streekplan Gelderland (1996) uitbrengt, wordt de derde Waalbrug nog steeds als noodzakelijk gezien, maar minder als voorwaarde aan de realisatie van de Waalsprong als woningbouwlocatie.
Ook de Rijksplanologische Dienst heeft randvoorwaarden genoemd. In deel 1 van de Vinex wordt de Waalsprong genoemd. Daarbij wordt geconstateerd dat de Waallocatie past in het beleid gericht op bundeling van verstedelijking«. Wel vraagt de Rijksplanologische Dienst aan de regio duidelijkheid over een zestal zaken: de verbinding met bestaand stedelijk gebied voor langzaam verkeer en OV, de problematiek van autoverkeer over de Waal, de stedenbouwkundige kwaliteit van de wijk (de Waalsprong) in relatie tot de omvang, de relatie met de inrichting van de Over-Betuwe, de geleding van het tussengebied en het bestuurlijke draagvlak en de kosten. De Rijksplanologische Dienst is aanmerkelijk voorzichtiger in haar formulering dan de provincie want de derde Waalbrug wordt niet met name genoemd.

3.5. Fysieke kenmerken van de locatie Waalsprong

De Waal is altijd een grote fysieke en psychologische barrière geweest voor de ontwikkeling van Nijmegen. Dit verklaart waarom de stad zich ontwikkelde volgens een radiaalstructuur in zuidelijke richting. Pogingen in het verleden om tot een compacte stad te komen zijn gestrand. Zo is een grote stadsuitbreiding in de Ooypolder tegengehouden met een aanwijzing van de minister (09-02-1970). Na een grote stadsuitbreiding westelijk van het Maas-Waalkanaal (Dukenburg en Lindenholt) heeft de stad met veel energie inbreidingslokaties gezocht en bebouwd. Desondanks bleek het noodzakelijk in de omliggende dorpen Malden, Wijchen, Beuningen en Ewijk op grote schaal te bouwen voor de Nijmeegse

woningbehoefte. Zo ontstond een redelijk compacte stad met drie stedelijke flanken. Deze uitleg van de stad had tot gevolg dat de binnenstad excentrisch gesitueerd raakte ten opzichte van de woon- en werkgelegenheidsconcentraties.
Het Waalspronggebied is circa 1300 ha groot. Het gebied wordt begrensd door de Waal in het zuiden en de A15 in het noorden. Ten tijde van de planvorming betrof de Waalsprong het grondgebied van de gemeenten Elst (kern Lent), Valburg (kern Oosterhout) en Bemmel (kern Ressen). Sinds de grenscorrecties in 1996, 1997 en 1998 vormt in het westen de nieuwe gemeentegrens met Oosterhout/Valburg de grens en in het oosten die met de nieuwe gemeentegrens Ressen/Bemmel. Het «Land over Waal» is geen open gebied, er staan reeds de nodige woningen, tuinbouwkassen en bedrijven. Dit betekent ook dat het grondeigendom is verdeeld over een groot aantal (enkele honderden) actoren, dit heeft grote consequenties voor de verwerving van de gronden. Het gebied wordt bovendien doorsneden door enkele grote infrastructurele lijnen: verschillende wegen, een spoorlijn en hoogspannings- en gasleidingen met hun bijbehorende hinderzones. Het spoor op de spoordijk gelegen, knipt het gebied als het ware doormidden. Dit wordt versterkt door de autosnelweg Nijmegen-Arnhem (A52) die grotendeels parallel aan de spoorlijn loopt. Het gebied herbergt ook een aantal natuurwaarden (met name natte natuur, uiterwaarden) en cultuur-historisch waardevolle elementen (zoals landgoed en landhuis Oosterhout, voormalig fort Knotsenburg).
Recent is de locatie Waalsprong bekritiseerd door Staatssecretaris de Vries (V&W) omdat de locatie volgens haar in de gevarenzone ligt bij hoogwater. De Waal vormt bij Nijmegen een «flessenhals» die om een «bypass» vraagt. Dit betekent dat er een nevengeul zou moeten worden aangelegd die de Waal kan ontlasten bij calamiteiten, hiervoor heeft zij drie verschillende tracés genoemd. Een andere optie is het terugleggen van de dijken landinwaarts om de Waal meer ruimte te geven. Deze opties hebben in meer of mindere mate consequenties voor de Waalsprong (NRC, 14-03-2000).

3.6. De programmatische invulling

3.6.1. Inleiding

De besluitvorming die in de vorige paragraaf is beschreven heeft geleid tot een groot aantal besluiten aangaande de programmatische inrichting van de Waalsprong. Deze kunnen uiteengelegd worden in «fysieke» afspraken en procedurele afspraken. Omdat de Waalsprong nog volop in ontwikkeling is, krijgen de afspraken hier een relatief groot gewicht.

In het structuurplan «Het land over de Waal» (1996) is vleksgewijs aangegeven waar ruimte is gereserveerd voor wonen, werken, mobiliteit, natuur, recreatie en voorzieningen. Het structuurplan is uitgewerkt in zeven Masterplannen, namelijk Woonpark Oosterhout, Stadseiland, Ressen, Landschapszone, Institutenzone, Griftdijk en Stadsas.

3.6.2. De «fysieke» afspraken

Bij de fysieke afspraken wordt met name ingegaan op vijf verschillende kwaliteitseisen:
1. variatie in dichtheden per plek;
2. variatie binnen sociale sector en binnen de marktsector (woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit);
3. percentage particulier opdrachtgeverschap;

4. (tijdige) aanwezigheid voorzieningen;
5. vervoersontsluiting.

Ad 1 Variatie in dichtheden
De Waalsprong betreft een grote verstedelijkingslokatie voor circa 11 000 woningen, waarvan er zo'n 6 500 voor 2005 dienen te worden gereserveerd. Het totale plangebied beslaat zo'n 1300 ha, waarvan het bruto oppervlak voor woningbouw 384,30 ha bedraagt. De bruto woningdichtheid is 29,18 woningen/ha, netto is dit 32,43 woningen/ha. Voor de afzonderlijke deelgebieden zijn masterplannen gemaakt of in voorbereiding. Hierin wordt een nadere differentiatie van de dichtheden per deelgebied uitgewerkt. In de dorpenzone is de dichtheid over het algemeen lager dan in Stadseiland Lent. Binnen de deelgebieden wordt ook een variatie in dichtheden nagestreefd. Met name in de nabijheid van voorzieningen wordt een hogere dichtheid beoogd.

Tabel 3.2: Dichtheden woongebied (bron: Exploitatie opzet woningbouw, PPS Waalsprong, bijlage 6)

Dichtheden woongebied		
Totaal Bruto woongebied		*384.30 ha*
Af:		
– Bovenwijks	30,50 ha	
– Niet woningbouw	7,99 ha	
Totaal Netto woongebied		*345,81 ha*
AANWENDING		
– uitgeefbaar	216,14 ha	56,24%
– groen	68,65 ha	17,86%
– verharding	99,51 ha	25,89%
– aantal woningen	11 214 st.	
– bruto dichtheid	29,18 wo/ha	
– netto dichtheid	32,43 wo/ha	

Ad 2 Variatie binnen sociale sector en binnen de marktsector (woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit)
Voor een overzicht van de variatie aan woningentypen wordt verwezen naar de tabel aan het eind van dit hoofdstuk en de hier gepresenteerde overzichtstabellen. De gemeente werkt al geruime tijd met een systeem van woningmarktonderzoeken dat inmiddels een redelijke betrouwbaarheid kent. Sinds enige jaren wordt dit onderzoek ook regionaal uitgevoerd. Elke vier/vijf jaar worden de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt zowel retrospectief (3 jaar terug) als prospectief (3 jaar vooruit) onderzocht. De woningprogrammering van de Waalsprong wordt hierop aangepast. Dit jaar (2000) vindt weer een dergelijk onderzoek plaats en de uitkomst wordt verwerkt in het programma voor de Waalsprong. In 1995 bleek er een grote behoefte aan laagbouwwoningen in een duurdere prijscategorie. Dit is een motivatie om dit milieu nu te realiseren bij Oosterhout terwijl er tegelijkertijd in Lent in hogere dichtheden wordt gebouwd. In dit onderzoek wordt ook gevraagd naar de behoefte aan autovrije wonen en duurzame (energie) maatregelen.
In het kader van de contractexploitatie is in 1997 een woningdifferentiatie, de productieverdeling en de fasering van de woningbouw vastgelegd. Deze kunnen na bespreking met de Raad(scommissarissen) worden bijgesteld. Momenteel vind een discussie over een dergelijke herijking plaats.

Tabel 3.3: Woningbouwprogramma Waalsprong (bron: Exploitatie opzet woningbouw, PPS Waalsprong)

Aandeel in programma	Percentage
Sociale sector	22
Goedkope koop	11
Middeldure koop	16
Dure koop	34
Duur plus	17

Tabel 3.4: Verdeling woningbouw over GEM-partners (bron: Exploitatie opzet woningbouw, PPS Waalsprong)

Partij	Aandeel
Gemeente	9,0 % (= 886 woningen)
Projectontwikkelaars	62,5 % (= 6 256 woningen)
Corporaties	28,5 % (= 2 807 woningen)

Tabel 3.5: Verdeling woningbouw binnen contingent corporaties (bron: Exploitatie opzet woningbouw, PPS Waalsprong)

Type woning	Percentage
Sociale huur (eengezins)	48
Sociale huur (meergezins)	16
Sociale koop (meergezins)	5
Sociale koop (eengezins)	16
Goedkope koop (eengezins)	15

Ad 3 Percentage particulier opdrachtgeverschap
Van de totale woningbouwproductie voor de periode 1995–2005 gaat 9% naar de gemeente Nijmegen. 5% daarvan gaat naar lokale bouwers (Samenwerkende Aannemers Nijmegen SAN, BV Bouwcombinatie H.G.M., Jongenbouw BV en Dornick BV), 4% in de vorm van 394 kavels geeft de gemeente uit aan particulieren. Begin 2000 waren er 35 kavels aan particulieren verkocht. Aanvankelijk hadden zich hiervoor circa 400 belangstellenden gemeld, daarvan kochten er echter maar 60 een informatiepakket. Uiteindelijk viel de belangstelling de gemeente tegen. De gemeente heeft daarom inmiddels een enquête uitgedaan naar alle 400 belangstellenden om te onderzoeken waarom de belangstelling afgenomen is. Deze resultaten worden binnenkort verwacht. Volgens de projectmanager Waalsprong zou de beperkte belangstelling voor de kavels erop kunnen wijzen dat de markt voor particulier opdrachtgeverschap beperkt is en dat de wens om dit percentage op te hogen tot 30% niet reëel is. Overigens is dit in de Waalsprong, gezien de gemaakte afspraken, ook niet meer mogelijk. Wel zou er gezocht kunnen worden naar mogelijkheden om de consument meer invloed te laten uitoefenen op de woningbouw. De woordvoerder van de OBAC schat de behoefte in de regio aan particulier opdrachtgeverschap in op 5 tot maximaal 10%. Wel zou er behoefte bestaan aan meer variatie in de «meer- en minderwerk» in de seriebouw. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de verplichting uit het Bouwbesluit om de woning op te leveren met keuken en badkamer ertoe leidt dat deze er direct na oplevering alweer uitgesloopt worden. Vervolgens worden deze vervangen met een eigen keuze die de aannemer niet kan leveren.

Ad 4 (tijdige) aanwezigheid voorzieningen
Er zijn verschillende notities geschreven over de voorzieningenstructuur van de Waalsprong, zoals de notities Voorzieningenstructuur (1993), Sociale veiligheid in het Land over de Waal (1993), Filosofie over recreatie in het Land over de Waal (1993), Sportvelden in de Waalsprong (1993), Sociaal Ontwerp Waalsprong (1994) en Waalsprong Onderwijsvoorzieningen (1994). Deze notities en de Ontwikkelingsvisie voorzieningenstructuur Waalsprong (1994) hebben mede ten grondslag gelegen aan het Voorzieningenplan Waalsprong (1997). In de verschenen masterplannen is per deelgebied aan paragraaf besteed aan de voorzieningenstructuur. Er wordt ruimte gereserveerd voor winkelvoorzieningen, medische voorzieningen, educatieve voorzieningen, sportvoorzieningen en sociaal-culturele voorzieningen.
In de Waalsprong wordt er in elke wijk een zogenaamde «open wijkschool» gerealiseerd. In totaal worden dit er zes. Een dergelijke open wijk school biedt ruimte aan basisscholen, welzijns- en zorgfuncties. Deze voorzieningen worden zeer flexibel vormgegeven, opdat de optimaal ingespeeld kan worden op veranderende behoeften in de wijk door de jaren heen. Ten aanzien van de tijdige aanwezigheid van voorzieningen heeft de Waalsprong als voordeel dat de kern Lent al een goed voorzieningenniveau kent, waar in principe alle voorzieningen aanwezig zijn. Ook de kern Oosterhout kent een redelijk voorzieningenniveau, met name op het gebied van sport. Daar waar wijken in ontwikkeling zijn worden tijdelijke voorzieningen gerealiseerd zoals «schoolwoningen» en dergelijke. In de Waalsprong is ruimte gereserveerd voor een nieuwe bibliotheek ter vervanging van de huidige in Lent. Ook is er ruimte voor een zwembad gereserveerd, hier is echter nog geen financiering voor.

Ad 5 vervoersontsluiting
De Waal betekent een grote fysieke barrière tussen de stad en de Waalspronglocatie. Om filevorming te beperken wordt de rijksweg A52 omgebouwd tot stadsautoweg. De gemeente gaat er van uit dat er in 2010 een derde Waalbrug wordt gerealiseerd. Deze brug, gekoppeld aan het doortrekken van de A73, is momenteel in studie bij V&W.
De realisatie van een NS voorstad-station in Lent zal een eerste stap zijn op weg naar het light-railsystem dat in de toekomst (na 2005) operationeel moet worden. Inmiddels zijn er concrete afspraken met de NS en V&W en zal in 2002 deze voorstadshalte geopend worden. Op termijn (na 2005) zal er ook een halte in Ressen moeten komen, hier zijn nog geen concrete afspraken over gemaakt.
Om deze barrièrewerking te verminderen wordt een fietsbrug gekoppeld aan de bestaande spoorbrug. Deze brug wordt in 2001 opgeleverd en biedt een snelle fietsverbinding tussen Waalsprong en het centrum van de stad. Het fietspad wordt doorgetrokken tot het centraal station van Nijmegen.
In de vormgeving van de woonwijken in de Waalsprong wordt bijzonder veel aandacht besteed aan de ontsluiting met het openbaar vervoer en de fietsverbindingen. Deze vervoersmiddelen hebben voorrang boven het autoverkeer. In het ontwerp is een zogenaamde «omrijfactor» voor autoverkeer geïntroduceerd. Hiermee krijgen de wijken een «autoluw» karakter. Over de stadsbrug loopt reeds een vrije busbaan, ook in de Waalsprong komen vrije busbanen.
Als «extraatje» wordt er momenteel gesproken over een kabeltram. Er bestaan namelijk plannen voor een kabeltram over een tracé van ruim 3 kilometer, vanaf het toekomstige NS-station Lent via de Lentse kade, de Lindenberg en Plein 1944 naar het station NS-centraal. Het vervoerssysteem is bedoeld als snelle openbaar vervoersverbinding tussen de

NS-stations en de verschillende locaties in de stad. Een besluit over het al dan niet realiseren van de kabeltram wordt in 2001 verwacht. Dan besluit de gemeenteraad op basis van lopend nader onderzoek. Dat houdt onder meer een keuze in voor de techniek en de leverancier van het bijpassend systeem. Ook zal dan een marktpartij geselecteerd moeten worden.

3.6.3. Procedurele afspraken

In de Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong zijn de actoren nog afspraken overeen gekomen die niet in het voorgaande zijn opgenomen. Het betreft onder meer afspraken over tussentijdse beëindiging van de overeenkomst, een geschillenregeling en afspraken over de ontbinding van de GEM.

Tabel 3.6: Verdeling Woningcategorieën Waalsprong (Bron: Exploitatie opzet woningbouw, PPS Waalsprong)

Woningcategorie Totaal Waalsprong	Huur/ Koop	Woningtype	Totaal	Opp. Kavel	Prijs kavel	Prijs per m^2	Land-huizen zone	Dorpen zone	Stads-eiland	Centrum stads-eiland	Novio Noord	OOM	Gemeente
Eg 1 So huur 141	Huur	Rijenwon. a	1 528	124	17 912	145	160	375	993	0	1 528		
Mg 4 So huur 141	Huur	Gestapeld a	494	54	13 434	249	0	0	223	271	494		
Mg 4 So koop 146	Koop	Gestapeld a	160	54	13 434	211	160	0	0	0	160		
Eg 1 So koop 146–170	Koop	Rijenwon. b	595	123	23 293	189	0	149	446	0	520	75	
Eg 1 VS koop 170–190	Koop	Rijenwon. b	1 515	125	30 219	242	0	766	749	0	477	1 038	
Eg 1 VS koop 190–225	Koop	Rijenwon. c	1 252	153	35 586	233	0	400	656	196		1 252	
Mg 4 VS koop 190–225	Koop	Gestapeld b	825	68	40 116	594	0	0	619	206		825	
Eg 1 VS koop 225–250	Koop	Rijenwon. d	872	172	42 851	249	0	279	593	0		822	50
Mg 4 VS koop 250	Koop	Gestapeld b	806	180	47 000	261	806	0	0	0		756	50
Eg 1 VS koop 250–300	Koop	Tweekapp.a	1 161	225	51 863	231	0	648	513	0		1 08 1	80
Eg 1 VS koop 250–300	Koop	Tweekapp.b	294	239	55 518	233	0	294	0	0		274	20
Eg 1 VS koop 300	Koop	Tweekp.awf	75	225	60 487	269	0	0	35	40		63	12
Eg 1 VS koop 300	Koop	Bungalow	74	240	66 240	276	0	74	0	0		61	13
Mg 4 VS koop 300	Koop	Gestapeld b	571	279	56 618	203	538	33	0	0		531	40
Eg 1 VS koop 300–350	Koop	Vrijstaand a	64	302	68 342	226	0	45	19	0		32	32
Eg 1 VS koop 300–350	Koop	Tweekapp.b	173	316	73 734	233	0	154	19	0		85	88
Eg 1 VS koop 350–400	Koop	Vrijstaand a	298	412	98 201	238	0	211	87	0		149	149
Eg 1VS koop 400–500	Koop	Vrijstaand b	234	527	123 331	234	0	221	13	0			234
Eg 1 VS koop 350–400	Koop	Kavel	223	700	162 956	233	1	223	0	0			223
Eg 1 kavel 0	Koop	Kavel	0										
Totaal %			**11 214** **100%**				**1 664** **14.8%**	**3 872** **34.5%**	**4 965** **44.3%**	**713** **6.4%**	**3 179** **28.5%**	**7 043** **62.5%**	**992** **9%**

3.7. Besluiten Waalsprong

Fase 1: De ontwikkelingsrichting
In deze besluitvormingsfase gaat de discussie over de ontwikkelingsrichting van Nijmegen, de fase wordt afgesloten met de keuze van het rijk en de provincie voor de Waalsprong en de ondertekening van het Vinex-uitvoeringsconvenant voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen.

1983	Gemeente Nijmegen brengt een «Structuurvisie» uit, waarin gekozen wordt voor een compacte stad en verdere uitbreiding naar het westen (Beuningen en Wijchen) wordt afgewezen. Dit leidt tot ruzie met deze buurgemeenten en een forse schadeclaim omdat deze gemeenten reeds grond hadden aangekocht voor de huisvesting van de Nijmeegse behoefte aan woningen.
17-03-1988	Ministerie van VROM brengt Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit (beleidsvoornemen, deel a). De aanwijzing van Arnhem-Nijmegen tot stedelijk (dubbel)knooppunt betekent een impuls tot samenwerking tussen de twee steden, die vanouds vooral concurrenten waren. Intussen blijkt het in 1983 gekozen compacte stadmodel voor Nijmegen problematisch. De geplande verdichting met 17 350 woningen wordt niet gehaald. Er ontstaat een tekort aan locaties.
20-06-1989	De gemeente Nijmegen brengt een «Ontwikkelingsschets Nijmegen» uit waarin Nijmegen op zoek gaat naar nieuwe uitbreidingslocaties. Er worden drie modellen geschetst voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nijmegen: het vingermodel, het satellietmodel en het concentratiemodel. Het concentratiemodel (de Waalsprong) heeft hierbij gemeentelijke voorkeur vanwege ondersteuning van het stadscentrum en de geringe mobiliteit. Als belangrijk nadeel wordt de noodzaak van een derde Waalbrug genoemd.
03-04-1990	Provincie Gelderland (GS) brengt een «Discussienota Arnhem-Nijmegen ligt goed» uit. Deze nota beschrijft drie modellen: «onder de Waal», «boven de Waal» en «in de Overbetuwe» en plaatst de uitbreiding van Nijmegen in een regionaal perspectief. De modellen komen in grote lijnen overeen met de modellen van Nijmegen.
24-10-1990	Provincie Gelderland (PS) besluiten tot het «Ontwikkelingsmodel Arnhem-Nijmegen», en kiezen daarmee voor de Waalsprong. Wel dient aan een zestal voorwaarden te worden voldaan: tijdige realisatie van een derde Waalbrug, financiële haalbaarheid, mogelijkheid tot verplaatsing van de glastuinbouw, bodemsanering en een stedenbouwkundig ontwerp dat past in een totaalconceptie van de Over-Betuwe.
19-11-1990	Provincie Gelderland (GS) kiezen model voor de ontwikkeling van Arnhem en Nijmegen.

14-11-1990	Ministerie van VROM brengt het eerste deel van de Vinex uit (beleidsvoornemen). Hierin wordt de Waalsprong beschreven als «in beginsel passend bij de knooppuntstatus van Arnhem/Nijmegen. De Waal-locatie past in het beleid gericht op bundeling van verstedelijking». Aan de regio wordt duidelijkheid gevraagd over een zestal zaken: de verbinding met bestaand stedelijk gebied voor langzaam verkeer en OV, de problematiek van autoverkeer over de Waal, de stedenbouwkundige kwaliteit van de wijk (de Waal-sprong) in relatie tot de omvang, de relatie met de inrichting van de Over-Betuwe, de geleding van het tussengebied en het bestuurlijke draagvlak en de kosten.

Nu volgt een periode waarin tal van (deel)onderzoeken worden gedaan ter onderbouwing van de nadere besluitvorming, meestal onder leiding van de Interbestuurlijke Begeleidingscommissie van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (IBBC-KAN). Het betreft onderzoek naar de milieueffecten, mobiliteit, woningbouwlocaties, economische ontwikkeling, glastuinbouw en dergelijke. Zo is er onder meer een werkgroep «Glastuinbouw en Bodemverontreiniging» en wordt er een stuurgroep ingesteld ter voorbereiding van een verplaatsings- en ontwikkelingsplan. Deze plannen dienen ter onderbouwing van een provinciale Ontwikkelingsvisie. Ondertussen werken zowel de provincie Gelderland als de gemeente Nijmegen hun plannen verder uit. Maar er is ook protest van de Over-Betuwse gemeenten.

05-03-1991	B&W van de gemeenten Arnhem en Nijmegen brengen uit: Het KAN, Profielschets Knooppunt Arnhem-Nijmegen.
september 1991	B&W Nijmegen: structuurvisie Nijmegen
18-11-1991	De Over-Betuwse gemeenten (Bemmel, Elst, Gendt, Heteren, Huissen en Valburg) protesteren tegen de plannen voor de Waalsprong. Ze gaan een samenwerkingsverband aan: het «Pact van Doornenburg», en promoten een eigen identiteit voor de Over-Betuwe. Rapporten: «Arnhem-Nijmegen: een open knooppunt» (Bureau Pouderoyen, april 1991) en «Knooppunt Arnhem-Nijmegen; het Over-Betuws alternatief» (BRO-adviseurs, april 1992). Deze plannen gaan uit van meerdere, over de betrokken gemeenten verspreide locaties, De Over-Betuwe is meer dan een «marge» tussen Arnhem-Zuid en Nijmegen-Noord.
december 1991	Werkgroep Inrichtingsschets Over-Betuwe: Wonen in de Waalsprong. Onderzoek naar bouwvolume, bouw-tempo, woningbouwprogramma en woonmilieus voor de Waalsprong.
januari 1992	Werkgroep «Glastuinbouw en Bodemverontreiniging»: Kansen voor Glastuinbouw. Twee concentratiegebieden bij Oosterhout (200 ha) en Huissen/Bemmel (600 ha) worden aangewezen.

februari 1992	Grontmij, projectbureau Milieu (Zeist): MER Woningbouw Regio Nijmegen, hoofdrapport. Een studie naar zo'n 44 deelgebieden in het KAN-gebied op hun geschiktheid als potentiële woningbouwlocatie.
27-02-1992	IBBC-KAN: 'n Waalsprong vergeleken. Deze studie bevat een multicriteria-analyse voor 13 potentiële woningbouwlocaties rondom Nijmegen.
18-04-1992	Provincie Gelderland (GS): Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen; het Over-Betuws alternatief; commentaar. De provincie constateert in haar commentaar dat de Ontwikkelingsvisie meer perspectief biedt dan de plannen van de OBO-gemeenten.
mei 1992	Provincie Gelderland (GS): Ontwerp Ontwikkelingsvisie op het Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen.
28-04-1993	Provincie Gelderland (GS): Voorstel voor de vergadering van 28 april 1993, E-248: Ontwikkelingsvisie Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen; Een ruimtelijk-economisch ontwikkelingsperspectief. Deze Ontwikkelingsvisie heeft de status van een wijziging van het streekplan. Hiermee kiest de provincie definitief voor de Waalsprong.
september 1993	Provincie Gelderland (PS): Ontwikkelingsvisie Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen; Een ruimtelijk-economisch perspectief. Opmerkelijk maakt de ontwikkelingsvisie geen melding van een restrictief beleid ter flankering van het verstedelijkingsbeleid.
25-11-1993	Gemeente Bemmel besluit op vrijwillige basis grondgebied aan Nijmegen over te dragen.
15-12-1993	De provincie gaf de OBO-gemeenten deze deadline om overeenstemming met Nijmegen te bereiken. Heteren, Huissen en Bemmel hebben inmiddels het «Pact van Doornenburg» doorbroken. De gemeenten Elst en Valburg volharden en stappen uit het samenwerkingsverband van het KAN. De provincie besluit hierop tot een grenscorrectieprocedure ten gunste van Nijmegen.
december 1993	Ministerie VROM: Vinex (deel 4, PKB). Er vindt tussen Vinex deel 1 en deel 4 geen grote wijziging in het rijksbeleid plaats. Het rijk legt zich niet vast op de door de regio gekozen verstedelijkingsrichting, alternatieven worden blijkbaar niet uitgesloten. Wel is, overigens zonder enige toelichting in de tekst, de bufferzone (de Over-Betuwe) tussen Arnhem en Nijmegen verdwenen.
mei 1994	Elst wil Lent aan Nijmegen overdragen maar verlangt ter compensatie een toezegging om niet 1300 maar 2500 woningen te bouwen in Elst-Noord.
25 september 1996	Provincie Gelderland (PS) stellen streekplan Gelderland vast.
01-01-1998	Grenscorrectie tussen Elst en Nijmegen doorgevoerd.

Tegelijkertijd lopen de besprekingen over het Vinex-uitvoeringsconvenant, waarbij veel aandacht uitgaat naar de financiële onderbouwing van de locaties en de hoogte van het rijksbod. Hierbij hanteert elke overheidslaag eigen cijfers over woningbehoefte en grondkosten. Zelfs DGVH en de Rijksplanologische Dienst hanteren verschillende cijfers voor de woningbehoefte. Deze fase eindigt met de ondertekening van het start- en uitvoeringsconvenant voor het KAN en de installatie van het KAN-bestuur.

Er kan aan de invulling van de Waalsprong begonnen worden.

02-02-1992	Rijksplanologische Dienst: notitie «Woningbehoeftebepaling Knooppunt Arnhem-Nijmegen».
09-11-1992	Rijksplanologische Dienst: notitie «Informatie ten behoeve van het uit te brengen voorlopig rijksbod KAN».
16-11-1992	Provincie Gelderland: Financieel-economische grondslagen Ontwikkelingsvisie, eindrapport.
17-11-1992	Onderhandelingen van provincie Gelderland met Ministerie van VROM over rijksbod.
13-01-1993	VROM: Toelichting berekening voorlopig rijksbod grondkosten Arnhem-Nijmegen.
3 maart 1994	Provincie Gelderland: bijstelde financiële onderbouwing ter beschikking gesteld aan DGVH.
13 april 1994	Verhoging rijksbod (van 89 naar 103,5 miljoen).
29 april 1994	Startconvenant Knooppunt Arnhem-Nijmegen.
24 april 1995	Vinex-uitvoeringsconvenant voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen.
april 1995	Installatie KAN-bestuur met de status van Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) waarin 25 gemeenten deelnemen.

Fase 2: De programmatische invulling van de Waalsprong

Gekozen is voor de Waalsprong als nieuw woongebied voor Nijmegen. Tot 2015 zullen er 11 000 woningen worden gebouwd voor circa 30 000 bewoners, waarvan 70% in de vrije sector. Er wordt uitgegaan van een realisatie van 3 500 woningen tussen 1995 en 2000 (in 1998 zijn er 50 woningen gerealiseerd, in 1999 80 en in 2000 worden naar verwachting 1270 opgeleverd). In 2005 dienen er 6 500 te staan (het KAN-gebied heeft in 2000 een achterstand van zo'n 4000 woningen op de convenantsafspraken). De Waalsprong beslaat circa 922 ha: 270 ha grondgebied van Elst, 400 ha van Valburg en 252 van Bemmel. De doortrekking van de A73 naar de A15 is in het concept MIT (2000–2004) opgenomen in het planstudieprogramma in samenhang met de verbreding van de A50 en de knooppunten Valburg en Ewijk. De komst van een derde Waalbrug, ooit randvoorwaarde in de besluitvorming van rijk en provincie, is niet zeker gesteld.

Nog voor ondertekening van het uitvoeringsconvenant start de gemeente met de planvoorbereiding voor de Waalsprong, dit overigens in «beslotenheid» omdat het grondgebied van de gemeente Elst betrof. Vrijwel direct nadat Lent, middels gemeentelijke herindeling op 1 januari 1998, wordt toegevoegd aan het grondgebied van Nijmegen kan de eerste paal de grond in. Nijmegen stelt eerst een structuurplan vast dat later uitgewerkt wordt in een aantal masterplannen.

1990	De eerste visualisatie van woningbouw in het versnipperde gebied van de Waalsprong is gemaakt door het Bureau Bakker en Bleeker: «De Waalsprong». Dit plan geeft een uitwerking aan het concentratiemodel uit de ontwikkelingsvisie van de gemeente Nijmegen (1989).
1991	Gemeente Nijmegen: Inrichtingsschets Over-Betuwe; Wonen in de Waalsprong.
februari 1993	Gemeente Nijmegen: Het Land over de Waal; discussiebrief.

27-05-1994	Gemeente Nijmegen sluit intentie-overeenkomst «fase 1 Waalsprong» met vijf projectontwikkelaars en vier woningbouwcorporaties om gezamenlijk de planologische, stedenbouwkundige, technische, milieuhygiënische, economische en commerciële haalbaarheid van de Waalsprong te onderzoeken.
25-10-1994	Gemeente Nijmegen: Structuurplan Het land over de Waal; concept.
juli 1995	gemeente Nijmegen: Structuurplan Land over de Waal, Nota van Wijzigingen.
juli/augustus 1996	Gemeente Nijmegen: Structuurplan Land over de Waal, wordt vastgesteld door B&W. Dit structuurplan biedt een «robuuste» hoofdstructuur met vier hoofdelementen: een Stadseiland bij de kern Lent, een Dorpenzone die loopt van Oosterhout tot Ressen, een Landschapszone van water- en groenelementen en de Stadsas die de Waalsprong met Nijmegen en de regio verbindt.
02-07-1997	De gemeenteraad van Nijmegen ondertekent de «Samenwerkingovereenkomst Waalsprong» tussen gemeente Nijmegen, vijf projectontwikkelaars (Amstelland Vastgoed BV, Bouwfonds Woningbouw BV, Heijmans Vastgoed BV, H.B.G. Vastgoed BV en Wilma Vastgoed BV) en twee woningbouwcorporaties (Portaal Woonstichting en Talis Woondiensten). Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst is de oprichting van de Grondexploitatie Maatschappij Waalsprong. De gemeente Nijmegen koopt de gronden in ten behoeve van de GEM Waalsprong B.V., die de gronden zal ontwikkelen en vervolgens zal leveren aan de bouwers (projectontwikkelaars, woningcorporaties en gemeente). De grondexploitatie heeft een looptijd van 20 jaar. Naast deze PPS-partners zullen enkele regionale ontwikkelaars bouwen in de Waalsprong (Samenwerkende Aannemers Nijmegen SAN, BV Bouwcombinatie H.G.M., Jongenbouw BV en Dornick BV). Ook geeft de gemeente kavels uit aan particulieren.
1997	Gemeente Nijmegen: Voorzieningenplan Waalsprong.
01-01-1998	Gemeentelijke herindeling: Lent (gemeente Elst) wordt bij gemeenten Nijmegen gevoegd.
19-01-1998	Minister de Boer (VROM) plaatst met een druk op de knop de eerste paal van nieuwbouw in de Waalsprong (Visveld-Oost).
08-07-1998	Gemeente Nijmegen: Masterplan Woonpark Oosterhout.
23-09-1998	Gemeente Nijmegen: Masterplan Stadsas.
05-10-1999	Gemeente Nijmegen: Masterplan Stadseiland Lent.
?	Gemeente Nijmegen: Masterplan Landschapszone.

Geplande realisatie Waalsprong

19-01-1998	Eerste paal geslagen door minister De Boer van VROM, voor project Visveld-Oost bij Lent (40 etagehuur-woningen, 88 koopwoningen).
1999	Start bouw Woonpark Oosterhout (middengebied) Tweeduizend woningen in zes jaar.
1999	Start reconstructie autoweg.
1999	Opening Transferium Lent.
2000	Start bouw Stadseiland Lent, Visveld-Noord.
2000	Start bouw fietsbrug aan spoorbrug (gereed 2002).
2001	Start bouw/bouwrijpmaken Bedrijventerrein De Grift.
2001	Start aanleg Waalsprongplassen.
2001	Start reconstructie autoweg (A325).
2001	Start bouw ovatonde Oosterhout/Ressen.
2001	Start aanleg sportpark Vossenpels (Stadseiland Lent).
2002	Start recreatieve inrichting Landschapszone bij Landgoed Oosterhout.
2002	Start bouw rotonde Stadseiland Lent.
2002	Opening tijdelijk NS halte Lent.
2003	Start bouw stadsdeelcentrum.
2003	Start aanleg busbaan vanaf toekomstig transferium Ressen tot aan NS halte Lent.
2004	Opening definitief NS-station Lent.
2005	Start bouw/ bouwrijpmaken Institutenpark.
2005	Start aanleg sportpark Oosterhout.
2005	Start bouw kabelbaan.
2005	Opening transferium Ressen.
na 2005	Start bouw Woonwijk Nieuw Ressen.
na 2005	Realisering NS-station Nijmegen-Ressen.

BIJLAGE 4

RESTRICTIEF BELEID

Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie

Onderzoeksverslag van de werking van het restrictief beleid uit de VINEX/VINAC

Alterra, Wageningen
Roel During, Paul Kersten

BRO, Vught
John Stohr

Opdrachtgever: Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer

April 2000

Inhoud

Samenvatting 314

1. Inleiding **319**
1.1. Kader van het onderzoek 319
1.2. Probleem- en doelstelling 319
1.3. Methode van onderzoek 320
1.4. Leeswijzer 325

2. De beleidstheorie en doorwerking van het restrictief ruimtelijk beleid **326**
2.1. Doelen en instrumenten 326
2.2. Verticale doorwerking en handhaving 329
2.3. Conclusie 330

3. De horizontale doorwerking **331**

4. De verticale doorwerking **334**
4.1. Doorwerking naar de provincie 334
4.2. Typering restrictief beleid vanuit gemeentelijk perspectief 336
4.3. Doorwerking naar de vijf Groene Hart en vijf IJssel-vallei gemeenten 337
4.3.1. Algemene analyse 337
4.3.2. Woningbouw 338
4.3.3. Bedrijventerreinen 339
4.3.4. Recreatie 339
4.3.5. Land- en tuinbouw 340
4.3.6. Natuur en landschap 341
4.3.7. Infrastructuur 341
4.4. Fasering van de contingenten. 342
4.5. Conclusies 342

5. Beschrijving van het krachtenveld **344**
5.1. Woningbouw en restrictief beleid 344
5.2. Processen in de transitie van landbouwgrond naar nieuwbouwlocatie 346
5.3. Bespreking van enkele cases 349
5.4. Preludes op de VIJNO 353
5.5. Conclusies uit de analyse van het krachtenveld 354

6. Conclusies **356**

7. Hoe verder met het restrictief beleid? **360**

8. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek **362**

9. Gebruikte bronnen **363**

Bijlage 1. Verantwoording van de statistische analyse op gemeenteniveau **366**

Bijlage 2. Lijst van geïnterviewden; overzicht van interviewvragen voor de tien gemeenten in twee restrictieve gebieden **382**

Bijlage 3. Summiere samenvatting financiële regelingen **388**

Bijlage 4. Uitkomsten van dossier onderzoek bij tien gemeenten in tabel **391**

Bijlage 5. Resultaten van de gemeentelijke inventarisatieronde in tabelvorm **398**

Bijlage 6 Brief GS provincie Zuid Holland **399**

Bijlage 7 Dossier Bosplan Schinkelpolder **402**

Bijlage 8. Woningbouw programma en capaciteiten Zuid-Holland. **403**

SAMENVATTING

Kader en aanpak

In het kader van de voorbereiding van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening onderzoekt en evalueert een werkgroep van de Tweede Kamer der Staten Generaal onder voorzitterschap van dhr. A. Duivesteijn de werking van het Ruimtelijke Ordeningsbeleid zoals neergelegd in de Vierde Nota. De werkgroep wil de resultaten van dit onderzoek onder meer gebruiken voor de discussie over de aanstaande Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Een van de deelonderzoeken die plaatsvindt is dit onderzoek naar de werking van het Restrictief Beleid.

Op basis van de indicatoren in de Balans Ruimtelijke Kwaliteit kan geen omvattend beeld van de effectiviteit van het ruimtelijk restrictief beleid gegenereerd worden. Om de basis voor oordeelsvorming te verbreden is meer inzicht nodig in het feitelijk proces van planontwikkeling in restrictieve gebieden. Voorliggend onderzoeksrapport heeft als doelstelling om het inzicht van de effectiviteit van het restrictief beleid te vergroten, op basis van een gegevensbasis en analyse- en interpretatiekader.

Qua methode van onderzoek is aangesloten op de werkwijze van de programmatische evaluaties van de VINO/VINEX van de Rijksplanologische Dienst en op hoofdlijnen beschreven in het rapport Al doende leert men (RPD, 1997). Er is onderscheid gemaakt tussen doorwerking, conformiteit en doelbereiking.

Het restrictief beleid

Het ruimtelijk beleid voor de bescherming van de open ruimte uit de Vierde Nota en Vinex kent verschillende onderdelen. Het beleid gericht op de bescherming van de open ruimte wordt doorgaans restrictief beleid genoemd, maar eigenlijk bestaat dit beleid uit drie elementen.

1. Restrictief beleid;
2. Contourenbeleid;
3. Bufferzonebeleid.

Het restrictief beleid vormt in de Vinex de contramal van het bundelingsbeleid en heeft uiteindelijk dezelfde doelen als het bundelingsbeleid:

- beperking van de verstedelijking van het landelijk gebied, en daarmee de beperking van aantasting van ecologische en landschappelijke waarden;
- vermijding van onnodige mobiliteit;
- versterking van het stedelijk draagvlak.

Het restrictief beleid is erop gericht de open ruimten te vrijwaren van verstedelijkingsdruk.

In de Vinex is ervoor gekozen om op ruimtebeslag te sturen via bebouwingscontouren. Deze bebouwingscontouren gelden voor de door het rijk begrensde rijksrestrictieve gebieden, voor de provinciale restrictieve gebieden gelden meer vrijheidsgraden in het trekken van de contour.

De uitvoering van het restrictief beleid loopt via een aantal sporen. In de eerste plaats worden bestuurlijke afspraken gemaakt over contouren, eventueel contingenten en de fasering van de realisatie, met de provincies, die worden vastgelegd in afsprakenkaders, convenanten en soms via de Nadere Uitwerkingen.

Bij de doorwerking en handhaving van het restrictief beleid spelen de vier regionale Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO) een belangrijke rol. Bij doorwerking gaat het om het RB in provinciale plannen te laten landen en daar een formele positie in het beleid te laten innemen. Bij deze toets gaat het om de formele toetsingsmomenten WRO (ART 10, PPC en Art 19). Hier speelt een rol of er getoetst wordt aan de inhoudelijke doelen van het Rijksbeleid (zoals verwoord in de PKB) in de rijksrestrictieve gebieden, dan wel de toetsing aan het streekplan in een provinciaal RB. De provincie heeft geen formele bevoegdheid tot handhaving.

De IRO's controleren voorts onder meer of gemeenten de voorschriften op de wet op de Ruimtelijke Ordening goed uitvoeren en dragen er zorg voor dat het nationaal ruimtelijk beleid een goede doorwerking krijgt in regionale en lokale plannen.

Succes of falen van het restrictief beleid wordt afgemeten aan de toename van stedelijke functies in de restrictieve gebieden. Het gaat in concreto om bedrijfsterreinen, nieuwbouw, glastuinbouw, terwijl ook de permanente bewoning van recreatiewoningen als een diffuse vorm van verstedelijking wordt gezien. Het restrictief beleid is daarin zeer expliciet: in beginsel mag in de restrictieve gebieden geen uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag plaatsvinden. Er is ook een duidelijke norm voor glastuinbouw: nieuwvestiging van glastuinbouw buiten de bestaande planologische capaciteit wordt in principe niet toegestaan behalve als het gaat om concentratie van bestaand glastuinbouwareaal. Hierbij moet overigens altijd rekening gehouden te worden met het pijplijneffect van de bestaande planvoorraad.

De inkleuring van de beleidsruimte voor provinciale overheden is niet gebonden aan afgesproken tijdstermijnen, maar onderdeel van een overleg- en onderhandelingscircuit.

In de planologische kernbeslissing is geen precieze omschrijving opgenomen van wat nu precies die stedelijke functies zijn.

Horizontale doorwerking
In het onderzoek zijn nauwelijks duidelijke feiten boven tafel gekomen die de doorwerking van het restrictief beleid naar andere beleidsterreinen kunnen staven. Wel zijn er veel feiten aan het licht gekomen die wijzen op het gebrek aan doorwerking. Er is eerder sprake van het continu aftasten van de grenzen van het toegestane. Het draagvlak voor restrictief beleid bij alle departementen is erg gering.

Verticale doorwerking naar provicies Gelderland en Zuid-Holland
De doorwerking van het restrictief beleid richting provincie laat zich typeren als een onderhandelingsproces, waar de provinciale manier van beleidsformulering en bestuurscultuur een rol spelen. De RPD en Inspectie Ruimtelijke Ordening waren erop gericht om juist in het provinciale kader het RB zo duidelijk mogelijk een plaats te laten krijgen. Te zien is, dat in het voorbereidende traject de provincie vanuit haar tussenliggende positie zoveel mogelijk beleidsruimte probeert te verkrijgen om invloed op de ruimtelijke ontwikkeling uit te oefenen. Vanuit een basishouding om uitwerking te willen geven aan het restrictief beleid worden op tal van detail punten onderhandelingen gevoerd om te komen tot de formulering van regelingen, die in het streekplan vastgelegd dienen te worden.

In de beginfase van de onderhandelingen kiezen de provincies voor liefst ruime mogelijkheden. Dit onderhandelingstraject heeft bij de streekplannen in Gelderland en Zuid-Holland respectievelijk tot een aanwijzing en «bijna aanwijzing» geleid. Nadat de onderhandelingen hebben geleid tot een duidelijke beleidskeuze, functioneert de provincie verder als hoeder van het restrictief beleid. De richting en marges die dan in het streekplan zijn of worden vastgelegd krijgen hun formele sturende en toetsende waarde.

Er zijn op grond van bovengenoemde typering enkele belangrijke discrepanties tussen theorie en praktijk te constateren. Niet voorzien was in de VINEX en VINAC dat er zo veel en zo zwaar onderhandeld moest worden. Niet voorzien was dat de provincies Gelderland en Zuid Holland de marges van de aanwijzing zouden opzoeken. Niet voorzien was dat de onderhandelingen even lang zouden duren als het volbouwen van het contingent. Niet bekend was dat de provincie geen handhaver van de WRO was en dat de IRO derhalve alleen staat in z'n formele handhavingstaak.

Doorwerking naar gemeenten
De verticale doorwerking naar gemeenten is onderzocht voor tien gemeenten in het restrictief gebied.
De resultaten illustreren een positieve houding ten opzichte van de achterliggende doelen, maar een kritische houding ten opzichte van de instrumentele uitwerking. De ruimtelijke dynamiek in randgemeenten is beduidend hoger dan in de kerngemeenten van de restrictieve gebieden. In alle gemeenten zijn initiatieven in het informele traject gestopt, tengevolge van het RB, waarmee een zekere mate van zelfbinding is bevestigd. Gemeenten verschillen onderling wel sterk in de mate van zelfbinding.

Ondanks het feit dat gemeenten de contingentering als te weinig flexibel typeren, kan geconcludeerd worden dat dit instrument goed werkt. De uitfasering van de contingenten heeft daarentegen niet goed gewerkt, mede vanwege de lange onderhandelingen die ervoor nodig waren.

Vanwege het feit dat er streekplannen voor de provincies Gelderland en Zuid Holland in de marges van een aanwijzing zijn opgesteld, weerspiegelen deze eerder het conflict dan de aard van de beleidsdoelstelling. Deze streekplannen dienen vervolgens als basis voor de toetsing van bestemmingsplannen.

Tussen de twee onderzochte restrictieve gebieden bestaan duidelijke verschillen. In het Groene Hart komen meer grootschalige initiatieven voor, die overwegend een positieve procedure hebben doorlopen. Dit heeft gedurende de jaren negentig geleid tot een groot aantal plannen met een ruime capaciteit, waarbij de gemeente vooral de initiatiefnemer was. Pas in een latere fase is deze ruimte ingeperkt door middel van relatief strakke contingenten.
In de IJsselvallei heeft de provincie vanaf het begin van de jaren negentig gemeentelijke uitbreidingsplannen in omvang beperkt. Daardoor is hier geen stuwmeer van restcapaciteit ontstaan. Ook Gelderland hanteert contingenten.

Maatschappelijke druk op het restrictief beleid
Via de toewijzing van contouren en contingenten speelt het restrictief beleid heel direct in op de lokale mogelijkheden tot woningbouw. Een van de belangrijkste redenen voor woningbouwprogrammering is de afname van het aantal bewoners per huis. In 1989 woonden er in een huis gemiddeld 2,6 personen per woning; in 1996 is dat gezakt naar 2,47. Ook de vraag naar riant wonen neemt fors toe. De individualiseringstrend in de samenleving vertaalt zich rechtstreeks naar het woongedrag. Er is een trend naar één- en tweepersoonshuishoudens, die hoge eisen stellen aan hun woonomgeving (onder meer in termen van identiteit en vrijheidsgraden). Gelet op de toename van het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden is de enorme druk op de ruimte vanuit de woonfunctie verklaarbaar.

De onderlinge verschillen tussen gemeenten in de mate waarin ze de doelstellingen van het restrictief beleid onderschrijven uit zich tevens (in een aantal gevallen) in een zekere laksheid om een bestemmingsplan te actualiseren. Oude bestemmingsplannen hebben voor gemeenten het voordeel dat er restcapaciteit voor bouwplannen in besloten zit. Er is overigens geen centraal overzicht van de actualiteit van de bestemmingsplannen. Als het contingent is volgebouwd wordt annexatie van een buurgemeente als de oplossing gezien, om de contour te verleggen en om er contingenten bij te sprokkelen.

In de overgang van landbouwgrond naar bouwgrond verzilveren eigenaren hun ontwikkelingsrechten om er meer geld bij uitkoop c.q. onteigening uit te slepen. Om geen stakingswinst te maken dient er relatief snel geherinvesteerd te worden in een vervangend bedrijf. Dit heeft uiteindelijk gevolgen voor de grondprijsontwikkeling. Die stijgt de laatste jaren met zo'n acht procent per jaar en kan uiteindelijk effect sorteren op het landschap dat we in de open ruimtes met het restrictief beleid in stand willen houden.

Diverse cases illustreren het gebrek aan draagvlak voor het restrictief beleid, het gebrek aan horizontale doorwerking ervan en de onderhandelingsopstelling van actoren tengevolge van het onduidelijke toetsingskader. Tevens illustreren verschillende cases het gebruik van emotionele argumenten, veelal gestoeld op een smalle feitenbasis.

Slotconclusie:
Als we vanuit de uitvoeringspraktijk van de het restrictief beleid terugkijken naar de oorspronkelijke VINEX/VINAC doelstelling, dan zijn er twee integrale conclusies te formuleren, voor het beleidsproces en voor de uitkomst.
Ten aanzien van het **beleidsproces** is er een nauwe samenhang te onderkennen in bovenstaande conclusies. Het restrictief beleid heeft in z'n uitwerking in hoge mate een proceskarakter meegekregen. De onscherpe doelen blijken in de praktijk tot veel discussiestof en ongeleide initiatieven te leiden. Er is geen uitgewerkt en breed gecommuniceerd toetsingskader. Door gebrek aan horizontale afstemming komen veel initiatieven op gang die conflicteren met de beoogde ruimtelijke structuur in de restrictieve gebieden en die tot staan gebracht moeten worden met het argument «geen verdere stedelijke functies in het landelijk gebied». Dit leidt tot onderhandelingssituaties waarin op voorhand het resultaat niet is te voorspellen. De aard van de onderhandelingen leidt ertoe dat partijen steeds beter calculeren, maar onvoldoende leren om te gaan met de thematiek van ruimtelijke kwaliteit.

Twee factoren werken complicerend: ten eerste zet de overheid in tal van situaties de doelen van het restrictief beleid zelf op scherp door ze te «overtreden» en levert daardoor een stuk geloofwaardigheid in; ten tweede vindt er een te beperkte monitoring plaats, met name van de sociale gevolgen van het gevoerde beleid waardoor de tegenkrachten vrij spel krijgen op het emotionele vlak.

Er is voor de mate van **doelbereiking** nog geen eenduidige conclusie mogelijk. Op dit moment (nog voor de helft van de uitvoeringsperiode van het RB) is te zien, dat thans een stabiele situatie zou moeten gaan optreden. De contingenten zijn volgelopen en de contouren bepaald. In feite zal nu in het Restrictieve gebied een situatie van nul-groei tot 2010 voor stedelijke activiteiten moeten optreden. Als dat zo is, zal over de gehele periode het RB succesvol blijken te zijn geweest. Aan de ander kant zijn er nu ook tal van initiatieven, die juist deze grenzen testen.

Vanuit de veronderstelling dat er nieuwe contingenten vrijkomen binnen strakke contouren, is de slotconclusie te trekken dat het RB averechts heeft gewerkt op de concentratie van het verstedelijkingsproces.

Voor de toekomst van het restrictief beleid is verbetering mogelijk door naast contouren vanuit het rijk ook te sturen op contingenten, om al te grote verdichting van de stad tegen te gaan. Contigenten zijn ook noodzakelijk om te kunnen voorzien in een flexibele bodem om sociaal maatschappelijke knelpunten ook buiten de contouren op te lossen. Tevens bevelen we aan om termijnen van vaststelling op te nemen in de pkb.

Een verdergaande verbeteringpunt betreft de opbouw van een referentiekader, dat bij de toepassing van het RB dient om ontwikkelingen aan te toetsen. De ruime en algemene begrippen, die in de strategische doelstelling van het RB zijn opgenomen, moeten dan nader gedefinieerd. Het opbouwen van landelijk geldende definities van stedelijke gebruiksfuncties, het aangeven van de marges, waarbinnen lagere overheden kunnen komen tot hun eigen planontwikkeling en het genereren van jurisprudentie ten aanzien van toetsing is dan het doel van de nadere uitwerking van het beleid. De reden voor deze aanpak ligt in het doorzichtig maken van de onderhandelingspositie van overheden en de optimalisering van de mogelijkheden voor handhaving.

Wanneer de doelstelling van het ruimtelijk beleid verschuift van een generiek contrast naar een specifieke sturing op ruimtelijke kwaliteit, is het aan te bevelen om de onderhandelingspositie van het restrictief beleid te versterken. De grondgedachte van deze aanbeveling is de voornaamste drijvende kracht achter het verstedelijken van het platteland (te weten «geld»), in evenwicht te brengen met financiële tegenmaatregelen.

1. INLEIDING

1.1. Kader van het onderzoek

In het kader van de voorbereiding van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening onderzoekt en evalueert een werkgroep van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onder voorzitterschap van dhr. A. Duivesteijn de werking van het Ruimtelijke Ordeningsbeleid zoals neergelegd in de Vierde Nota. De werkgroep wil de resultaten van dit onderzoek onder meer gebruiken voor de discussie over de aanstaande Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Een van de deelonderzoeken die plaatsvindt is een onderzoek naar de werking van het Restrictief Beleid.

In de Balans Ruimtelijke Kwaliteit is een negatief beeld geschetst van het restrictief beleid, echter op basis van informatiebronnen met grote beperkingen. Door middel van een dossieranalyse is gevraagd om vast te stellen op welke wijze de beoordeling van het restrictief beleid idealiter zou moeten geschieden. Gevraagd is om dit te verrichten aan de hand van onder meer enkele case studies.

Het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied is van oudsher sterk gericht op bescherming en behoud van landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke waarden. Het beleid is primair gericht geweest op het tegenhouden van ongewenste ontwikkelingen. In de VINEX is een combinatie uitgewerkt van gebundelde verstedelijking en het voorkomen van aantasting van de kwaliteiten van het landelijk gebied. Het restrictief beleid kan derhalve gezien worden als behorend tot de kernopgave voor de ruimtelijke ordening.

1.2. Probleem- en doelstelling

Op basis van de indicatoren in de Balans Ruimtelijke Kwaliteit kan geen omvattend beeld van de effectiviteit van het ruimtelijk restrictief beleid gegenereerd worden. Om de basis voor oordeelsvorming te verbreden is meer inzicht nodig in het feitelijk proces van planontwikkeling in restrictieve gebieden. Daarbij doet zich dan nog de moeilijkheid voor dat een groot aantal afgewezen plannen niet in de metingen van de gebruikte indicatoren teruggevonden kunnen worden. Ze voegen derhalve schijnbaar geen waarde toe aan de effectiviteit van het restrictieve beleid.

Een complicerende factor bij de interpretatie van de indicatoren is tevens dat ze aan het einde van de pijplijn ruimtelijke veranderingen meten. Effecten van nieuw beleid zijn echter pas meetbaar in tijdstermijnen van tien tot vijftien jaar.

Er is een groot aantal invalshoeken mogelijk om het falen of het succes van het restrictieve beleid over het voetlicht te brengen. In de voorbereiding van de Vijfde Nota RO is het van groot belang dat alle invalshoeken over het voetlicht worden gebracht, waarbij wordt aangegeven welke feitenbasis er ligt voor oordeelsvorming. Dit vereist een analyse op verschillende abstractieniveaus en een speurtocht naar de beschikbaarheid van feitenmateriaal, gekoppeld aan de invalshoeken voor analyse.

Voorliggend onderzoeksrapport heeft als doelstelling om het inzicht van de effectiviteit van het restrictief beleid te vergroten. Het bevat daartoe een gegevensbasis en analyse- en interpretatiekader, waarop een

afgewogen oordeel over de effectiviteit van het restrictief beleid in rijksrestrictieve gebieden uit de Vierde Nota RO kan worden gebaseerd.

1.3. Methode van onderzoek

Qua methode van onderzoek is aangesloten op de werkwijze van de programmatische evaluaties van de VINO/VINEX van de Rijksplanologische Dienst en op hoofdlijnen beschreven in het rapport Al doende leert men (RPD, 1997). Er is onderscheid gemaakt tussen doorwerking, conformiteit en doelbereiking.
Bij het doorwerkingsonderzoek gaat het om de vraag in hoeverre het gedachtegoed uit de rijksnota is opgepakt door doelgroepen, vanuit de verwachting dat andere instanties kennis nemen van het rijksbeleid en het in hun eigen beleidsvoering betrekken. Deze vorm van doorwerking is in dit rapport beschreven als horizontale doorwerking.
Bij het conformiteitsonderzoek gaat het om de mate waarin de inhoud van besluiten en handelingen overeenstemt met het beleid uit de planologische kernbeslissing en het beleid dienovereenkomstig wordt ingericht. Conformiteit wordt in dit rapport beschreven als vertikale doorwerking.
Doelbereikingsonderzoek: het bereiken van de in de rijksnota geformuleerde ruimtelijke doelen. Hiervoor is inzicht gegenereerd van de (neven)effecten van het beleid in het veld.

Gewerkt is met een aanpak om eerst de beleidstheorie te beschrijven als basis voor de evaluatie, vervolgens de doorwerkingsanalyse uit te voeren aan de hand van de afspraken en taakstellingen. De analyse is vervolgens verbreed met een analyse van conflicten en actoren om scherpere verklaringen te kunnen geven van de bevindingen. Vanuit het veld van argumentaties is statistisch (empirisch) onderzoek uitgevoerd om het gewicht van de argumenten beter in te kunnen schatten.

In de analyse van de verticale doorwerking is de kijkrichting niet beperkt tot de mate waarin de inhoud van besluiten en handelingen overeenstemt met het rijksbeleid, maar ook omgekeerd, welke terugkoppelingen vinden er plaats vanuit de praktijk naar het beleidsontwerp.

Vanuit de hierboven genoemde systematiek hebben verschillende onderzoeksactiviteiten plaatsgevonden:
– een zeer gedetailleerde dossierstudie naar de vertikale doorwerking en doelbereiking van het restrictief beleid naar een tiental gemeenten in een rijks- en provinciaal restrictief gebied, t.w. het Groene Hart en de IJsselvallei
– een bestuurskundige analyse van een aantal cases in de twee restrictieve gebieden, ter aanscherping van het doorwerkingsonderzoek
– een statistisch onderzoek naar de ontwikkelingen bij gemeenten in restrictieve gebieden, vergeleken met gemeenten erbuiten, om effecten en neveneffecten vast te stellen
– een quick scan naar de sociale implicaties van het restrictief beleid voor de geselecteerde gemeentes
– een literatuur- en internet studie naar de horizontale doorwerking van het restrictief beleid.

De ondernomen activiteiten worden hieronder kort getypeerd.

In detail is dossierstudie verricht in een tweetal transecten (een langsdoorsnede door een terrein waarin alle patronen en processen successievelijk

beschreven worden) in twee rijksrestrictieve gebieden: de IJsselvallei en het Groene Hart. De transecten bestaan telkens uit maximaal vijf gemeenten en bieden zicht op de druk op het restrictieve beleid naarmate gebieden grenzen aan niet restrictieve gebieden, alsmede zicht op de aanzuigende werking van de hoofdinfrastructuur. Er is met een setje blanco kaarten naar een gemeente afgereisd om alle verschillende plannen in te tekenen. De plannen zijn met een kleurcode op kaart gezet, die informatie geeft over de fase waarin het plan is terechtgekomen. Het stramien waarmee de interviews zijn afgenomen is weergegeven in bijlage 2.

Om voor de cases de juiste dossiers op te sporen en ook om de samenhang tussen de verschillende onderdelen aan te brengen zijn diverse interviews uitgevoerd. De interviews hebben dus vooral geleid tot het aanscherpen van het onderzoek en het openen van dossiers. De interviews bij VROM konden door omstandigheden pas in een zeer laat stadium worden afgenomen, zodat deze werkwijze daar niet meer kon worden toegepast. Om het krachtenspel rondom conflicten beter in beeld te krijgen is via de verdeelsleutels van het gemeentefonds nagegaan welke belangen er voor gemeenten in het spel zijn, zie bijlage 3. De interviews zijn voorbereid door middel van kaart- en literatuurstudie. Het statistisch onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de meest recente CBS gegevens en heeft betrekking op het zichtbaar maken van de ontwikkelingen in gemeenten in restrictieve gebieden, afgezet tegen landelijke gemiddelden. Bij de analyse van migratiepatronen zijn de grote gemeenten eruit gefilterd om een zuiverder vergelijking te verkrijgen tussen de ontwikkelingen binnen en buiten de restrictieve gebieden.

Het aspect van sociale implicaties is in beeld gebracht met behulp van de medewerking van de onderzochte gemeenten. Ook via de hierboven genoemde CBS analyse is zicht verkregen op de sociale gevolgen.

De literatuur- en internetstudie is gestart met een internetverkenning waarin o.m. gezocht is op het trefwoord «restrictief». Tevens is een aantal rijksnota's van ministeries automatisch doorzocht op het voorkomen van het woord «restrictief». Als dit woord in een gehele nota niet voorkomt, is aangenomen dat er geen horizontale doorwerking heeft plaatsgevonden in de fase van het beleidsontwerp. Uiteraard heeft een check plaatsgevonden met behulp van de evaluatiestudies die reeds over dit onderwerp zijn verschenen, zoals het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de IRO's en de RPD slotbeschouwing programma evaluatie VINO/VINEX (inclusief onderliggende rapporten), getiteld Al doende leert men, naast gebiedsgerichte evaluatiestudies als Het Groene Hart in Retrospectief.

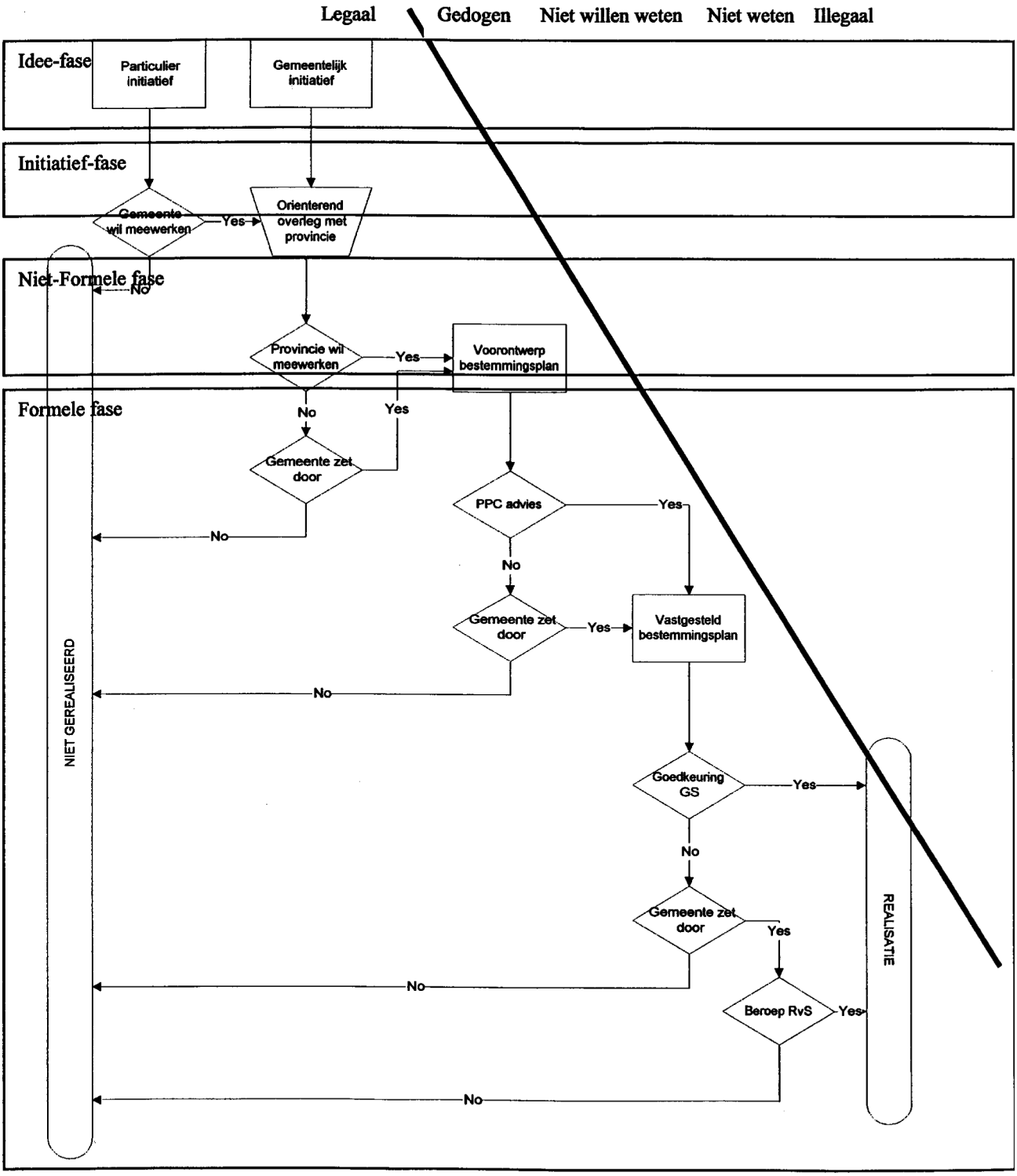
Hypotheses:
Gewerkt is met een tweetal hypotheses, een bestuurskundige en een geografische. Deze zijn hieronder beschreven. De hypotheses zijn gehanteerd om het onderzoek bij aanvang aan te scherpen. Ze komen terug bij de conclusies.

De bestuurskundige hypothese:
Veel initiatieven sneuvelen al in de voorfase van de planuitwerking. Het effect van het restrictief beleid kan zelfs zijn die van zelfcensuur in initiatieffase: «dit initiatief krijg ik hier nooit van de grond». Daarnaast zullen een groot aantal plannen in een niet formele fase af kunnen vallen; slechts zelden komt het tot afwijzing van plannen in de formeel juridische fase, op basis van de doelstellingen van het restrictief beleid. De

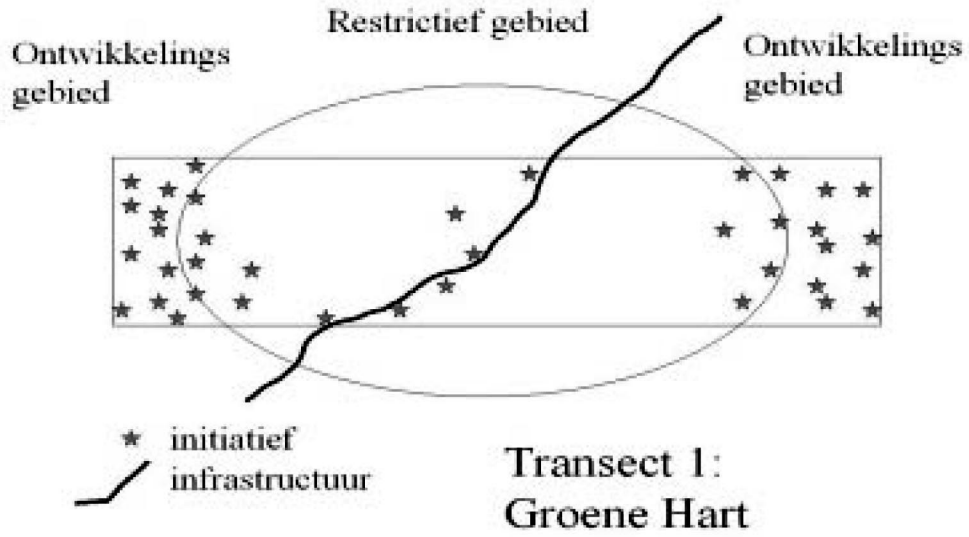
hypothese is dat dossieronderzoek in het formele traject geen volledig beeld oplevert van de werking van het restrictief beleid en dat onderzoek aan de procesgang uit de praktijk van ruimtelijke ordeningsbeslissingen nodig is ter aanvulling. Uit deze hypothese vloeit de aanpak voort om op detailniveau van percelen binnen bestemmingsplannen de veranderingen op een rijtje te zetten voor de tien gemeenten. Die procesgang is weergegeven in een beslisschema en gebruikt als richtsnoer voor het opsporen van feitelijke besluitvormingen die vallen onder de noemer restrictief beleid, c.q. strijdig met restrictief beleid, zie figuur 1.

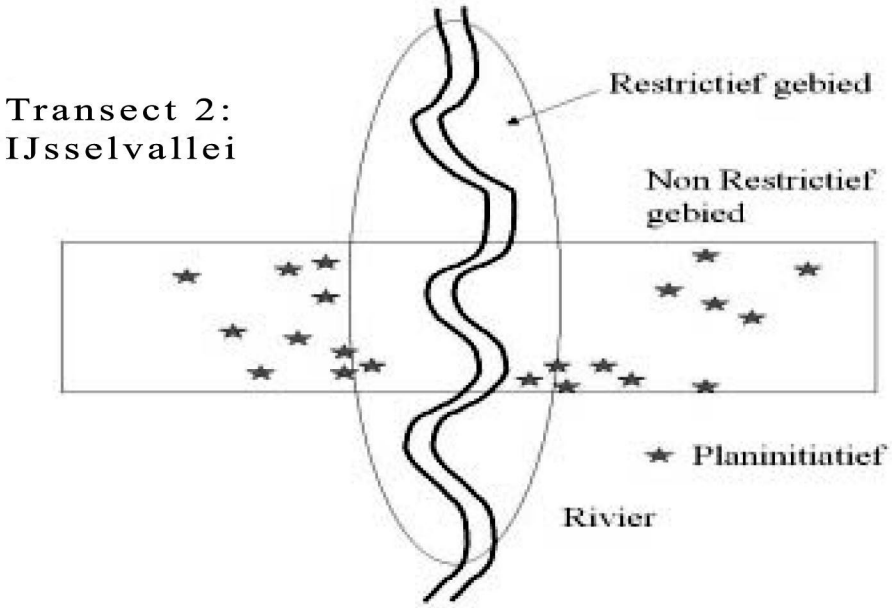
Dit schema wordt in het algemeen gebruikt om aan te geven in welke fase van project- en besluitvorming er sprake kan zijn van een zekere werking van restrictief beleid en of er daarbij sprake is van jurisprudentie, dossiervorming of statistieken. Een belangrijk onderdeel van het schema is de fasering van de plannen.

Figuur 1. Weergave van de procesgang van Ruimtelijke Ordeningsbeslissingen



De ruimtelijke hypothese:
De hypothese is dat de mate waarin het restrictief beleid onder druk staat afhangt van de plek, aan de randen van het restrictieve gebied is die druk groter. Een grote druk vertaalt zich in een groot aantal initiatieven die op gespannen voet staan met de doelstellingen van het restrictief beleid. In de volgende figuur is deze relatie tussen gebieden en initiatieven (die al dan niet zijn doorgegaan) weergegeven. Deze hypothese heeft geleid tot de keuze van de gemeenten aan de randen van de restrictieve gebieden.





Inperkingen
Het bufferbeleid is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

1.4. Leeswijzer

Voorliggend rapport heeft de volgende opbouw:
- hoofdstuk 1 bevat het onderzoekskader en biedt inzicht in de methode die gevolgd is in het onderzoek.
- hoofdstuk 2 gaat over de doelen, instrumenten en strategische uitwerkingen alsmede handhavingstheorie van het beleid zoals neergelegd in de VINEX en de geactualiseerde VINEX. De hier beschreven beleidstheorie vormt de basis voor de evaluatie.
- In hoofdstuk 3 is de doorwerking beschreven naar de beleidsterreinen die medespeler zijn in de ruimtelijke ordening.
- Hoofdstuk 4 geeft de analyse van de doorwerkingspraktijk naar provincie Gelderland en Zuid-Holland en naar de tien onderzochte gemeenten. In dit hoofdstuk vindt een terugkoppeling plaats op de bestuurlijke en ruimtelijke hypothese.
- Het krachtenspel rondom de contouren wordt beschreven in hoofdstuk 5. Allereerst is er achtergrondinformatie gegeven over de maatschappelijke druk op de open ruimtes. Dan is er een beschrijving van processen die leiden tot waardevermeerdering bij bestemmingsplanwijzigingen. Vervolgens worden cases besproken waarin de bevindingen uit de eerdere analyse worden geïllustreerd aan de hand van werkelijke conflicten in het veld.
- In hoofdstuk 6 worden de conclusies op een rijtje gezet. Het is niet een herhaling van de conclusies van de voorgaande hoofdstukken, maar deze zijn met elkaar in verband gebracht. Afgesloten wordt met een slotconclusie richting het beleidsproces en de mate van doelbereiking.
- In hoofdstuk 7 wordt stilgestaan bij mogelijke (beleids)opties om het restrictief beleid een vervolg te geven in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.
- Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek (hoofdstuk 8), een bronverwijzing (hoofdstuk 9) en diverse bijlagen.

2. DE BELEIDSTHEORIE EN DOORWERKING VAN HET RESTRICTIEF RUIMTELIJK BELEID

2.1. Doelen en instrumenten

Doelstelling en planologische kernbeslissing
Het ruimtelijk beleid voor de bescherming van de open ruimte uit de Vierde Nota en Vinex kent verschillende onderdelen. Het beleid gericht op de bescherming van de open ruimte wordt doorgaans restrictief beleid genoemd, maar eigenlijk bestaat dit beleid uit drie elementen.
1. Restrictief beleid;
2. Contourenbeleid;
3. Bufferzonebeleid.

Als vierde element van het open ruimtebeleid kan voor het Groene Hart de investeringsimpuls worden genoemd. Dit is de rijksinvulling van het flankerend beleid, gericht op de kwaliteitsverbetering van de open ruimte gebieden.

Restrictief beleid
Het restrictief beleid vormt in de Vinex de contramal van het bundelingsbeleid en heeft uiteindelijk dezelfde doelen als het bundelingsbeleid:
- beperking van de verstedelijking van het landelijk gebied, en daarmee de beperking van aantasting van ecologische en landschappelijke waarden;
- vermijding van onnodige mobiliteit;
- versterking van het stedelijk draagvlak.

Het restrictief beleid is erop gericht de open ruimten te vrijwaren van verstedelijkingsdruk.

In de Vierde Nota (1988) wordt de term restrictief beleid als zodanig niet gebruikt, maar in de Vinex krijgt het restrictief beleid weer een expliciete plaats. Naast de reeds gememoreerde doelen van het bundelingbeleid/open ruimte beleid wordt ook expliciet melding gemaakt van een «geledingsfunctie» voor het restrictief beleid. Het gaat daarbij om *«het behoud en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijke en landelijke gebieden»* via in het beleid aangeduide open ruimten waarvoor het restrictieve beleid geldt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in rijksrestrictieve gebieden en provinciale restrictieve gebieden (waarvoor overigens hetzelfde beleidsdoel geldt)(VINEX, deel d, pag. 5–6). Omdat het beleid in het verleden onvoldoende aan de doelstellingen heeft voldaan, wordt gesproken van «aangescherpt» restrictief beleid. 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 voor ruimtebeslag door woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen ingevoerd. Overigens wordt pas in de Actualisering van de Vinex in de PKB-tekst geformaliseerd *dat «buiten in de streekplannen rond de kernen aan te geven bebouwingscontouren»* geen uitbreiding van het ruimtebeslag door verstedelijking mag plaatsvinden.

Het restrictief beleid heeft z'n uitwerking gekregen door middel van vijf strategische uitwerkingen (Mastop, 1995):
1. op de Regiokaarten in de Vinex worden rijks- en provinciale restrictieve gebieden aangegeven

In de *rijksrestrictieve* gebieden mag in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden. De rijksrestrictieve gebieden zijn: het Groene Hart, een deel van de Utrechtse Heuvelrug en het Kromme Rijngebied, het Centraal Veluws Natuurgebied, Waterland, het gebied Schermer/Beemster/Wormer en delen van de Noord- en Zuid-Hollandse duinstrook.

In de *provinciale* restrictieve gebieden wordt de provincie gevraagd in streekplannen het restrictief beleid zodanig in te vullen dat verstedelijking wordt geconcentreerd in stadsgewesten en zo nodig in regionale opvangkernen. Provinciale restrictieve gebieden zijn: de IJsselvallei, de Gelderse Vallei, een deel van de Utrechtse Heuvelrug, het Rivierengebied, het Eemland, het Midden-Deltagebied, Midden-Brabant, het Heuvelland en de open ruimte behorend tot het Benelux Middengebied.

2. Het rijk zorgt voor alternatieven voor opvang van de verstedelijkingsdruk;

Hiermee worden de Vinex-locaties bedoeld. Het mes snijdt aan twee kanten: het restrictief beleid levert een bijdrage aan de verwezenlijking van de Vinex-locaties door het creëren van 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 prijsverhoudingen*» (Vinex deel I, 1990, p.20). Anderzijds maken de Vinex-locaties het restrictief beleid mogelijk doordat de verstedelijkingsdruk elders kan worden opgevangen.

3. In bestuurlijke afspraken met de provincie wordt de uitvoering geregeld;
4. er worden specifieke regels opgesteld voor het hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen;

In deel 3 van de Vinex wordt de relatie gelegd tussen hergebruik van agrarische bedrijfsruimten en het koersenbeleid. Met name in blauwe koersgebieden kan het restrictieve beleid soms op gespannen voet staan met de ruimtelijke en economische integratie van de functies die in het koersenbeleid wordt voorgestaan. Voor gebieden met een blauwe koers wordt *«enige gerichte ontwikkelingsruimte geboden bij het benutten van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen»*. Voor de overige koersen geldt dat er geen uitbreiding van het ruimtebeslag door verstedelijking mag plaatsvinden.

5. Met betrekking tot het Groene Hart wordt een specifiek restrictief beleid gevoerd. Het Groene Hart wordt voor het eerst nauwkeurig begrensd door het Rijk, in samenhang met het verstedelijkingsbeleid in de Randstad. Het rijk neemt zich voor verscherpt toe te zien op de effectuering van het restrictieve beleid.

Voor de doorwerking naar andere beleidsterreinen die invloed uitoefenen op de kwaliteit van de open ruimten zijn geen operationele doelstellingen weergegeven. Het feit dat de VINEX een officieel kabinetsstandpunt vertegenwoordigt wordt toereikend geacht voor een adequate horizontale doorwerking (Mondelinge mededeling RPD).

De uitwerking in instrumenten en het juridisch kader

De uitvoering van het restrictief beleid loopt via een aantal sporen. In de

eerste plaats worden bestuurlijke afspraken gemaakt over contouren, eventueel contingenten en de fasering van de realisatie, met de provincies, die worden vastgelegd in afsprakenkaders, convenanten en soms via de Nadere Uitwerkingen. In de tweede plaats is er het gangbare WRO instrumentarium waarbij het beleid via doorwerking in streekplannen (bepalen contouren en grenzen restrictieve gebieden), hun beslag moeten krijgen in de bestemmingen en de voorschriften in bestemmingsplannen. Ten derde is er het instrumentarium van de Huisvestingswet. In restrictieve gebieden kunnen gemeenten bindingseisen stellen aan woningzoekenden, tot aan een vastgestelde koopgrens.

Contourenbenadering
In de Vinex is ervoor gekozen om op ruimtebeslag te sturen via bebouwingscontouren. Deze bebouwingscontouren gelden voor de door het rijk begrensde rijksrestrictieve gebieden, voor de provinciale restrictieve gebieden gelden meer vrijheidsgraden in het trekken van de contour. Het provinciale restrictieve beleid moet duidelijk toetsbaar en handhaafbaar worden gemotiveerd en vastgesteld. Zo werkt de provincie Zuid Holland met ruime contouren en contingenten. Contingenten komen in de pkb teksten echter niet voor.

De provincies waarbinnen een rijksrestrictief gebied ligt, moeten in hun streekplannen om iedere kern in dit gebied bebouwingscontouren trekken. Daarbuiten mag geen woningbouw of andere vorm van verstedelijking plaatsvinden. Binnen de bebouwingscontouren is het bouwvolume niet aan maxima gebonden. Vaak zullen de contouren echter te krap zijn om de autonome groei van een kern volledig te kunnen opvangen. De resterende groei moet dan worden afgeleid naar de stadsgewesten. Zoals gezegd, mag er bij de invulling van het provinciaal restrictief beleid ook gekozen worden voor andere instrumenten. De provincie bepaalt de grenzen van een gebied waarop een provinciaal restrictief beleid van toepassing is, niet het rijk. Bovendien bestaat in deze gebieden de mogelijkheid de groei af te leiden naar een regionale opvangkern in het gebied zelf, in plaats van naar een stadsgewest.

Groene Hart beleid
Sinds de Actualisering Vinex is er voor het Groene Hart een specifiek restrictief beleid geformuleerd waarbij niet-substantiële bebouwing die gekoppeld is aan de functies en kwaliteiten van het Groene Hart (duurzame landbouw, recreatie, cultuurhistorie, natuur en toerisme) kan worden toegelaten. Ook de realisering van «nieuwe landgoederen» is toegestaan, mits deze een duidelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebeid tot gevolg hebben. De nieuwsvestiging van glastuinbouw is, buiten de vigerende planologische capaciteit, in principe uitgesloten, tenzij het gaat om een concentratie van het bestaande glastuinbouwareaal.

Voor het Groene Hart voert het rijk in het bijzonder een restrictief beleid. In de Vinex wordt aangegeven dat de verstedelijking de afgelopen decennia sneller is verlopen in het Groene Hart dan in de omliggende stadsgewesten. Al vanaf de jaren twintig staat het Groene Hart onder zware verstedelijkingsdruk (Raad voor de Ruimtelijke Ordening, 1996). Zowel wat betreft de groei van de woningbouw en bedrijventerreinen als van de glastuinbouw staan de feitelijke ontwikkelingen haaks op de beleidsmatig wenselijke ontwikkelingen. Om deze negatieve trend te kunnen ombuigen verdient het Groene Hart speciale aandacht. Er wordt een specifieke invulling gegeven van het restrictief beleid. De provincies

Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht worden door het rijk uitgenodigd om in de stadsgewesten capaciteit voor woningbouw en bedrijventerrein te ontwikkelen, zodat de behoefte van de gemeenten in het Groene Hart hier grotendeels kan worden opgevangen. De gezamenlijke inspanning moet ertoe leiden dat de druk op het open middengebied wordt afgeleid.

2.2. Verticale doorwerking en handhaving

Bij de doorwerking en handhaving van het restrictief beleid spelen de vier regionale Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO) een belangrijke rol. Bij doorwerking gaat het om het RB in provinciale plannen te laten landen en daar een formele positie in het beleid te laten innemen. Bij deze toets gaat het om de formele toetsingsmomenten WRO (ART 10, PPC en Art 19). Hier speelt een rol of er getoetst wordt aan de inhoudelijke doelen van het Rijksbeleid (zoals verwoord in de PKB) in de rijksrestrictieve gebieden, dan wel de toetsing aan het streekplan in een provinciaal RB. In beide gevallen is er sprake van een formeel gestelde regeling in algemene termen, waaraan lokale initiatieven getoetst worden. Wanner er sprake is van tegengestelde belangen volgt voor een formele afwijzing vaak een onderhandelingstraject, dat heel uiteenlopende verschijningsvormen kan aannemen. Daarna volgt een formele besluitvorming, als een onderdeel van de juridische rechtsgang wet RO.

De provincie heeft geen formele bevoegdheid tot handhaving: de uitspraak van de Raad van State in het proces inzake de betonmortel-fabriek in Weerselo heeft dit aangetoond.

De IRO's controleren voorts onder meer of gemeenten de voorschriften op de wet op de Ruimtelijke Ordening goed uitvoeren en dragen er zorg voor dat het nationaal ruimtelijk beleid een goede doorwerking krijgt in regionale en locale plannen. Bij deze handhavingstaak gaat het in eerste instantie om het verkrijgen van inzicht in de verschillende situaties naar kwantiteit (aantallen aanvragen en procedures, soort procedures en uitkomsten) en kwaliteit (hoe verliep het onderhandelingsproces, welke doorwerking is er te zien en op welke wijze zijn algemene resultaten vast te leggen). Daarnaast gaat het om het verkrijgen van inzicht of de bijstellingen van initiatieven c.q. verboden in de praktijk ook als zodanig worden opgevolgd.

Om de beginselen en doelstelling van het Restrictief beleid in het formele kader van de Wet Ruimtelijke Ordening tot stand te laten komen staat het rijk het instrumentarium van de Wet RO ter beschikking. Naast de gangbare besprekingen en onderhandelingen zijn er mogelijkheden om in het kader van de planfiguren (Streekplan en Bestemmingsplan) uitwerking op te leggen aan lagere overheden. De «Aanwijzing» en «Vervangings-besluit» zijn harde instrumenten die kunnen worden ingezet als andere meer op overtuiging gerichte aanpak geen resultaat oplevert. Daarnaast zijn er tal van andere bestuurlijke afspraken, die soms indirect doorwerken op de afkadering van restrictief beleid, bijvoorbeeld de uitfasering van de bouwopgave (contingenten) in het kader van de VINEX afspraken.

Het Art 19 traject volgt weliswaar een eigen juridische procedure, maar de inhoudelijke toetsing aan het RB verloopt in principe volgens dezelfde gronden als een bestemmingsplan. Ook hierbij is een goed provinciale streekplankader noodzakelijk. Wel is aangegeven, dat er meer directe kontakten met initiatiefnemers zijn, die de aanpak van de procedure kunnen beïnvloeden. Er is dan ook sprake van een meer individueel

belang dan bij een gemeenschappelijk bestemmingsplan voor een grotere ruimtelijke eenheid.
Succes of falen van het restrictief beleid wordt afgemeten aan de toename van stedelijke functies in de restrictieve gebieden. Het gaat in concreto om bedrijfsterreinen, nieuwbouw, glastuinbouw, terwijl ook de permanente bewoning van recreatiewoningen als een diffuse vorm van verstedelijking wordt gezien. Het restrictief beleid is daarin zeer expliciet: in beginsel mag in de restrictieve gebieden geen uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag plaatsvinden. Er is ook een duidelijke norm voor glastuinbouw: nieuwvestiging van glastuinbouw buiten de bestaande planologische capaciteit wordt in principe niet toegestaan behalve als het gaat om concentratie van bestaand glastuinbouwareaal. Hierbij moet overigens altijd rekening gehouden te worden met het pijplijneffect van de bestaande planvoorraad.

2.3. Conclusie

Het is opmerkelijk dat de provincies ruimte werd geboden voor een eigen invulling van het restrictief beleid «mits dat op toetsbare en handhaafbare manier wordt gemotiveerd en vastgesteld», terwijl de provincie zelf niet bevoegd is tot handhaving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het beleid bevat geen operationele doelen voor de horizontale doorwerking naar ruimtelijk relevante beleidsterreinen.

De inkleuring van de beleidsruimte voor provinciale overheden is niet gebonden aan afgesproken tijdstermijnen, maar onderdeel van een overleg- en onderhandelingscircuit.

In de planologische kernbeslissing is geen precieze omschrijving opgenomen van wat nu precies die stedelijke functies zijn.

Er vindt geen monitoring plaats van (on)gewenste maatschappelijke effecten van het gevoerde ruimtelijk beleid.

3. DE HORIZONTALE DOORWERKING

In het onderzoek zijn nauwelijks duidelijke feiten boven tafel gekomen die de doorwerking van het restrictief beleid naar andere beleidsterreinen kunnen staven. Wel zijn er veel feiten aan het licht gekomen die wijzen op het gebrek aan doorwerking. De feiten worden hieronder besproken. Vooraf wordt eerst een opmerking gemaakt die van belang is voor de interpretatie.

Strict planologisch juridisch gesproken behoeft de doorwerking niet geregeld te worden door middel van kruisverwijzingen in beleidsnota's van ministeries. In het geval dat er een initiatief wordt ontwikkeld in het logische verlengde van een bepaald beleidsterrein, dat strijdig is met het restrictief beleid, dan komt zo'n initiatief tot staan bij de confrontatie met het streek- c.q. bestemmingsplan. In de praktijk blijkt echter dat lang niet alle initiatieven worden waargenomen, wegens een gebrekkige handhaving van bestemmingsplannen en tekort aan menskracht bij de Inspecties Ruimtelijke Ordening (onderzoek rekenkamer). In die gevallen waar er sprake is van conflicterende overheidsbelangen prevaleert in lang niet alle gevallen het restrictief beleid. In de bespreking van een aantal cases komen we uitgebreid terug op deze problematiek.

Doorwerking naar het Volkshuisvestingsbeleid
Het instrumentarium van de Huisvestingswet stelt gemeenten binnen de restrictieve gebieden in staat eisen aan regionale binding te stellen voor toewijzing van woningen tot de vestigingsvrije grens. De indruk is dat gemeenten hier zeker gebruik van maken, zie hoofdstuk 4. De vestigingsregelingen in de huisvestingswet zijn recent aangepast naar aanleiding van Europese rechtspraak. De verwachting is dat de uitzonderingen die zijn opgenomen juridisch stand houden, omdat:

- het een regionale aanpak betreft, waarbij een regio wordt omschreven als een uit het oogpunt van woonruimtemarkt samenhangend geheel;
- de regeling moet zijn afgestemd op het bovengemeentelijk ruimtelijke beleid.

Het is dus niet meer beperkt tot eigen inwoners en er moet een ruimtelijke legitimatie zijn. De regeling is daardoor minder toegeschreven op één doelgroep en daardoor niet discriminerend.

Door het van kracht worden van de nieuwe huisvestingswet, zijnde een hogere wetgeving, zijn huisvestingsregelingen in bestemmingsplannen onverbindend geworden en dus niet meer van toepassing.

Uit de statistische analyse van gemeenten binnen en buiten de restrictieve gebieden blijkt dat inliggende gemeenten in 1989, aan het begin van het Vierde Nota beleid, een veel hogere woningbezetting kenden dan gemeenten erbuiten: 2,9 personen per huis tegenover 2,5 in de overige gemeenten. Dit verschil is in zeven jaar tijd met 1/10e afgenomen. Ook is er in die periode (89–96) een relatieve extra toename van het aantal 65+-ers in de kerngemeenten ten opzichte van het gemiddelde in Nederland en wel met 5%. Aangezien de volkshuisvesting in belangrijke mate is gedecentraliseerd, is er geen rijksbemoeienis geweest met de woningtypen die gemeenten hebben gerealiseerd binnen de grenzen van hun contingenten (interview De Loor). Hier zijn kansen blijven liggen in de doorwerking van het huisvestingsbeleid.

Een andere doelgroep in het huisvestingsbeleid wordt gevormd door de asielzoekers, met of zonder status. In de praktijk blijkt dat asielzoekers naar rato worden toegewezen aan gemeentes en buiten de toegewezen contingenten worden gehouden (interview De Loor; Nota Contouren op scherp). Dit om de prikkel tot opvang zo groot mogelijk te maken. Voor bijvoorbeeld de provincie Gelderland gaat het in totaal om 7987 statushouders die in april 99 voor 89% zijn gehuisvest (bron www.gelderland.nl). Daarbij liggen de AZC's lang niet allemaal binnen de contour. Een kaart met de precieze locatie van de AZC's is opgevraagd bij de IND, maar bleek niet beschikbaar.

Doorwerking naar het verkeers- en vervoersbeleid
Zowel in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport als in de Perspectievennota Verkeer en Vervoer vindt geen expliciete afstemming plaats op de doelstellingen van het restrictief beleid. Ook in de samenvatting van het Verkeers- en Vervoersplan op de internet site van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt met geen woord gerept over het restrictief beleid.
Op het niveau van beleidsinstrumenten komt de uitwerking van de VINEX doelstelling «vermijding van onnodige mobiliteit» niet uit de verf (Mastop e.a., 1997).
In de voorbereiding van de HSL oost vindt er een ontmoeting plaats tussen het restrictief gebied De Gelderse Vallei en de doorsnijding ervan door de hogesnelheidslijn. In de rapportage *Huidige situatie en autonome ontwikkeling Spoorlijn Utrecht Arnhem en Rijksweg A12 Utrecht – Veenendaal; bundeling samenvattingen aspectrapporten* van Rail Infra en Rijkswaterstaat Utrecht wordt de problematiek als volgt verwoord: «Langs de zuidoost rand van Maarn geldt een restrictief beleid ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling, in dit gebied ontstaat na verplaatsing van de sportvelden Buurtsteeg ruimte voor een woningbouwlocatie». De oplossing die hier gesuggereert wordt staat model voor vele andere «oplossingen»: het buiten de contour plaatsen van de stedelijke functie sportterrein, waardoor ruimte ontstaat voor nieuwbouw. Aan het slot van hoofdstuk vijf geven we aan dat deze oplossingsstrategie wel eens een hoge vlucht kan gaan nemen in de nabije toekomst.

Doorwerking naar EZ beleid
EZ heeft zich met de nota Ruimtelijk Economisch Beleid (REB) gemeld in de RO discussie op twee algemene onderwerpen:

– Er is ruimte noodzakelijk voor economische activiteiten.
  Het gaat dan om ruimte voor het instandhouden van bestaande bedrijvigheid (inclusief enige groei benodigd voor het gezond houden van de ondernemingen), maar ook om reserveringen voor toekomstige bedrijfsactiviteiten.

– Schaarste door beleid
  Het gaat dan om de effecten van overheidsbeleid op het structureren van de markt voor ruimte, waardoor op verschillende plaatsen een schaarste situatie wordt geschapen door ontwikkelingen in de marktwerking niet toe te staan of als preferente koper (met het uitoefenen van het eerste recht op de aankoop van gronden)

In het REB is de centrale vraag hoe met meer flexibiliteit en met respect voor randvoorwaarden, zonder andere zaken in het gedrang te laten komen wel meer ruimte voor (nieuwe)economische activiteiten in ons land te realiseren is. Het restrictief beleid wordt wel besproken in deze

nota. Zeer genuanceerd wordt er vermeld dat «herstructurering en revitalisering van bestaande locaties zal daarbij aan belang winnen», (blz. 145). Dit wordt in instrumentele zin niet verder uitgewerkt. Zo maakt de nieuwe TIPP regeling, een tenderregeling die provincies en gemeenten moet stimuleren om de ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen aan te pakken, geen voorbehoud voor bedrijfsterreinontwikkeling in restrictieve gebieden.

In de voorgenomen herziening van de nota REB (over twee jaar) komt een nadere visie ontwikkeling ten aanzien van de Restrictieve Beleid. Het persbericht over de lezing van Staatssecretaris Ybema van meldt, dat «er wordt gewerkt aan een betere vormgeving van het Restrictieve Beleid om de sociale en economische vitaliteit van het landelijke gebied te versterken». Internet bron: *http://nu.nl/economie*. Dit vindt plaats in het kader van de VIJNO.

EZ geeft aan dat naast de discussie in het beleidstraject zij vooral worden geconfronteerd met uitingen van Restrictief beleid in het werkveld. Met name de Kamers van Koophandel en het VNO worden aangegeven als organisaties, die in de praktijk daar veel mee te maken hebben. Hiermee is in lijn de observatie in de CBS statistieken dat het areaal bedrijfsterreinen procentueel het sterk is gegroeid in de kern- en randgemeenten van de restrictieve gebieden (23%), ten opzichte van 17% in de overige gemeenten (bijlage 1, tabel oppervlakte). Het lijkt er op dat men in de benutting van de woningbouw locaties zuiniger met de ruimte omspringt dan bij de invulling van de bedrijventerreinen.

Doorwerking naar LNV beleid
Het Structuurschema Groene Ruimte is geënt op de beleidstheorie van de Koersen uit de Vierde Nota en niet op de doelstellingen van het restrictief beleid. In deze nota is de categorie Landgoederen geïntroduceerd. Die landgoederen komen terug in het restrictief beleid (VINAC: relatie met het SGR). Ze worden gezien als een groene ontwikkeling. «Ook in de open ruimte is landgoedontwikkeling mogelijk mits hierdoor sprake is van een duidelijke kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied». Geconstateerd moet worden dat de criteria voor landgoedontwikkeling uit het SGR traject geen uitsluitsel geven voor het restrictief beleid. Dit wordt «ja, mits»-beleid genoemd. In de praktijk houden de IRO's de meeste landgoederen nog tegen.
Via Nadere Uitwerkingen en ROM gebieden is er sprake van geografische afstemming op het SGR, maar er is geen specifiek kwaliteits- of landschapsbeleid voor restrictieve gebieden, behoudens het Groene Hart. Bron Mastop (1997).

Conclusie
De doorwerking van het restrictief beleid naar de beleidsterreinen die stedelijke functies veroorzaken is minimaal. Er is eerder sprake van het continu aftasten van de grenzen van het toegestane. Het draagvlak voor restrictief beleid bij alle departementen is erg gering.

Restrictief beleid werkt minder goed door voor de planning van bedrijfsterreinen dan voor woningbouw.

4. DE VERTICALE DOORWERKING

4.1. Doorwerking naar de provincie

De doorwerking naar provincie en gemeente is in detail onderzocht voor de vijf gemeenten in het Groene Hart en de vijf gemeenten in de IJsselvallei. Tevens is aan de hand van interviews en literatuur de doorwerking naar de provincies Gelderland en Zuid Holland getypeerd.

In het algemeen zal gelden vanuit een bestuurskundige optiek, dat Sturen op hoofdlijnen juist een expliciete inhoudelijke omschrijving vergt. Voor het RB geldt, dat de hoofdstrategie – in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking – veel interpretatiemogelijkheden heeft. De meeste begrippen genoemd in de strategische opgave zijn op uiteenlopende wijze uit te leggen. Zowel naar de aard van de functie, de start van nieuwe functies, uitbreidingsmarges en het principe van «in beginsel». Op dergelijke inhoudelijke argumenten is op voorhand te zien, dat sturing in hoofdlijnen nadere technische detailleringen vergt.

De detaillering die in de systematiek van het RB is voorzien voegt zich naar de geest van de wet RO. Er is sprake van zelfbinding, waarbij het rijk erop toeziet, dat aan de richtinggevende opgave naar provincie en gemeenten wordt voldaan. Ook hier is in de Vierde Nota Extra een vrijheid ingebouwd (toewerken naar de situatie, de vrijheid voor gemeenten om binnen de contouren eigen ruimtelijke plannen ten uitvoer te brengen en de mogelijkheid om contouren in principe te verleggen (pag 55 VINEX) dat wel een calculerende onderhandeling moest ontstaan.

Bij de formulering van het restrictief beleid is er op een aantal beleidsaspecten een provinciale taak. Die is te onderscheiden in een beleidsvoorbereidend traject en een formeel aspect (het vaststellen van Streekplan en contouren). De doorwerking van het restrictief beleid richting provincie laat zich typeren als een onderhandelingsproces, waar de provinciale manier van beleidsformulering en bestuurscultuur een rol spelen. De RPD en Inspectie Ruimtelijke Ordening waren erop gericht om juist in het provinciale kader het RB zo duidelijk mogelijk een plaats te laten krijgen. Ze speelden een overtuigende rol in haar relatie tot het restrictief beleid in situaties dat ontwikkelingen haaks staan op de beoogde ruimtelijke hoofdstructuur.

Te zien is, dat in het voorbereidende traject de provincie vanuit haar tussenliggende positie zoveel mogelijk beleidsruimte probeert te verkrijgen om invloed op de ruimtelijke ontwikkeling uit te oefenen. Er zijn verschillende redenen tot het innemen van deze positie in de onderhandelingen met het Rijk om de exacte begrenzingen van het restrictief beleid af te bakenen. Er is een spanningsveld tussen groei en beperking. Er leeft de wens tot het kunnen onderhouden van voldoende lokale ontwikkelingsruimte (voor woningen, bedrijven en contouren) en het gevoel dat door het beperken van ontwikkelingsmogelijkheden in het buitengebied tal van maatschappelijke processen in de knel komen te zitten. Vanuit een basishouding om uitwerking te willen geven aan het restrictief beleid worden op tal van detail punten onderhandelingen gevoerd om te komen tot de formulering van regelingen, die in het streekplan vastgelegd dienen te worden. In de begin fase van de onderhandelingen kiezen de provincies voor liefst ruime mogelijkheden. Dit onderhandelingstraject heeft bij de streekplannen in Gelderland en Zuid-Holland respectievelijk tot een aanwijzing en «bijna aanwijzing» geleid. Nadat de onderhandelingen

hebben geleid tot een duidelijke beleidskeuze, functioneert de provincie verder als hoeder van het restrictief beleid. De richting en marges die dan in het streekplan zijn of worden vastgelegd krijgen hun formele sturende en toetsende waarde.

Het is lang niet altijd in het belang van de provincie om vervolgens precies verslag te doen van de ontwikkelingen in de restrictieve gebieden. Zo ontbreekt in de Omgevingsrapportage van de provincie Gelderland een paragraaf over het restrictief beleid, terwijl er toch twee provinciaal restrictieve gebieden binnen haar grenzen liggen. Om RO-initiatieven en bestemmingsplanwijzigingen makkelijker te laten verlopen heeft de provincie Gelderland een interactieve plantoetser op internet opengesteld. Ook hier ontbreekt echter weer een vermelding naar het Restrictief Beleid. Ook is het niet duidelijk of de passages in het Sociaal Economisch Beleidsplan die strijdig zijn met het restrictief beleid nog geldig zijn. In het beleidsplan dat geldt voor de periode 1996–2000 staat dat «om bij te dragen aan de versterking van de economie veel meer dan tot nu toe Rivierenland, de Veluwe en de Achterhoek ruimte moeten bieden om economische ontwikkeling mogelijk te maken». In dit plan wordt voorgesteld om Barneveld Nijkerk tot groeipool te verheffen en een actief wervend acquisitiebeleid te ontwikkelen op basis van taakstellende uitgiften van bedrijfsterreinen. Het lijkt een goed voorbeeld van de beleidsruimte die in de marge van een aanwijzing is opgedaan. Ook voor de provincie Zuid Holland ontbreekt elke verwijzing naar het restrictief beleid op de internet site.

Het RB is anno 2000 effectief in de RBgebieden. De effectiviteit van RB leunt sterk op de wijze waarop in provinciale plannen en beleid het RB op regionale schaal is uitgewerkt. Daarbij zijn de contouren en contingenten belangrijke instrumenten om de algemene doelstellingen uit de PKB uit te werken. Er gaat een bedreiging uit van restcapaciteiten die in oude bestemmingsplannen verborgen zit. Nieuwe plannen worden getoetst aan de RB regelingen en leveren daarmee een bijdrage aan de effectiviteit van het RB.

In de praktijk van toetsing van initiatieven aan het restrictief beleid blijkt er toch grote onduidelijkheid over het toetsingskader. De onduidelijkheid over de al of niet stedelijke functie van een dierenbegraafplaats heeft in Gelderland voor opschudding gezorgd. Dit gaf aanleiding om bij het interviewen van de Inspecteurs Ruimtelijke Ordening te vragen naar het al of niet stedelijk zijn van de volgende functies:

	1	2
– Sportvelden	ja	nee
– (dieren)begraafplaats	ja	ja
– transferium	ja	ja
– recreatiewoningen op een camping	ja/nee	nee
– 2e bedrijfswoning bij bedrijven	nee	nee/ja
– stedelijke groen zones	nee/ja	ja
– compensatiegroen	ja	nee
– Nieuwe Natuur	nee	nee
– Afvalstort	ja	ja
– Doelgroephuisvesting	ja/nee	ja
– Containerpotculturestation	nee	nee

Uit het feit dat de antwoorden verschilden moge opgemaakt worden dat het toetsingskader op dit punt niet tot in detail is omschreven.

Er zijn op grond van bovengenoemde typering enkele belangrijke discrepanties tussen theorie en praktijk te constateren. Niet voorzien was in de VINEX en VINAC dat er zo veel en zo zwaar onderhandeld moest worden. Niet voorzien was dat de provincies Gelderland en Zuid Holland de marges van de aanwijzing zouden opzoeken. Niet voorzien was dat de onderhandelingen even lang zouden duren als het volbouwen van het contingent. Niet bekend was dat de provincie geen handhaver van de WRO was (uitspraak van Weerselo) en dat de IRO derhalve alleen staat in z'n formele handhavingstaak.

4.2. Typering restrictief beleid vanuit gemeentelijk perspectief

De tien onderzochte gemeenten is gevraagd naar hun mening over het restrictief beleid. De vragenlijst is weergegeven in bijlage 3. De resultaten zijn hieronder weergegeven en illustreren een positieve houding ten opzichte van de achterliggende doelen, maar een kritische houding ten opzichte van de instrumentele uitwerking.

Ligging ten opzichte van restrictief gebied
Zeven van de onderzochte gemeenten liggen geheel in het Restrictief Beleid, twee grotendeels, één niet. Vier ervan noemen zich verstedelijkt (3 in Groene Hart, 1 in Gelderland) en op één na ervaren alle gemeente hun grondgebied als een goede mix van verstedelijkt en open gebied.

Het voeren van een eigen gemeentelijk Restrictief Beleid
Zes gemeenten hebben een eigen beleid geformuleerd (deels in het kader van het opstellen van een nieuw Bestemmingsplan Buitengebied). Daar is dan ook politiek debat over gevoerd. Zelden is er een eigen contourkaart opgesteld. Tevens is er weinig informatie over het Restrictief Beleid aangemaakt voor de burgers.

Oordeel van de gemeenten over het Restrictief Beleid als instrument
Vijf gemeenten oordelen wisselend over het restrictief beleid als instrument (de ruimtelijke doelstellingen worden onderschreven, de invulling via contingenten niet), één gemeente oordeelde positief, vier negatief. Slechts twee gemeenten vinden het instrument niet effectief. Slechts drie van de tien gemeenten vinden dat het instrument bijdraagt aan de kwaliteitsslag in de RO.

De gemeenten is een aantal stellingen voorgelegd. Dat leverde de onderstaande resultaten op
- het Restrictief Beleid levert weinig bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit (slechts 3 van de 10 gemeenten reageerden positief)
- het Restrictief Beleid levert een goede bijdrage aan het tegengaan van de verstedelijking (7 van de 10 gemeenten reageerden positief)
- het Restrictief Beleid leidt tot aanpassing van gemeentelijk plannen (7 van de 10 gemeente onderschreven deze stelling)

De rol van de hogere overheden bij de uitvoering van het Restrictief Beleid
De rol van de provincie wordt door alle gemeenten als (te) formeel omschreven. Vaak lijkt het alsof de provincie wil meedenken, maar uiteindelijk wordt steeds weer de meetlat gehanteerd. Vrijwel alle gemeenten hanteerden de term «boekhouden». De IRO wordt slechts in beperkte mate (ca 5%) in een vroeg stadium, dus voor dat een plan in procedure gaat, bij plannen betrokken. In de IJsselvallei wordt de IRO wel steeds betrokken bij plannen binnen «Ruimte voor de Rivier».

4.3. Doorwerking naar de vijf Groene Hart en vijf IJsselvallei gemeenten

Inventarisatie van plannen en initiatieven

In deze paragraaf worden de resultaten van de inventarisatie van alle plannen en initiatieven in de tien onderzoeksgemeenten besproken. Eerst wordt een aantal conclusies getrokken over het totaal aantal geïnventariseerde plannen. Vervolgens wordt stilgestaan bij de verschillende soorten initiatieven. Het betreft hier dus niet allemaal initiatieven die strijdig zijn met het restrictief beleid. Voor de initiatieven in het restrictief gebied wordt verwezen naar de kaarten «Onderzoeksgebied IJsselvallei» en «Onderzoeksgebied Groene Hart» in het kleurenkatern.

Onderstaande tabellen 1 en 2 geven een overzicht van alle RO initiatieven die in de afgelopen tien jaar in betreffende gemeente hebben gespeeld.

Tabel 1. Het aantal initiatieven per jaar per gemeente

	AadR	Bos	Wad	Zev	Bleis	Steen	Brum	Rhed	Ang	Does
Formeel ingediende initiatieven	200	200	100	75	–	40	10*)	100	50	20
Waarvan tijdens de procedure afvallen	10%	10%	25%	10%	–	75%	75%	10%	80%	50%
Mondelinge informatie die niet wordt omgezet in een initiatief	15	100	20	150	–	20	30	75	50	50

* excl. woningbouw in de kernen

Tabel 2. Verwijzing naar de initiatiefnemers

	AadR	Bos	Wad	Zev	Bleis	Steen	Brum	Rhed	Ang	Does
Eigen bewoners	10	70	10	60	50	75	25	40	50	10
Part. Buiten gem.			15			10		15		
Projectontwikk.	60	20	75	15	10	5	25	40	5	20
Gemeente	30	10	15	10	40	20	40	20	10	70
Overig									20	

4.3.1. Algemene analyse

Hieronder volgen diverse toelichtingen en verklaringen op bovenstaande tabel.

Type initiatieven
Bijna 40% van de initiatieven treft nieuwe ontwikkelingen, een kwart een uitbreiding van een bestaande locatie en ruim een kwart een herontwikkeling. In het Groene Hart ligt de nadruk meer op nieuwe ontwikkelingen, in de IJsselvallei zijn nieuwe ontwikkelingen en uitbreiding in evenwicht.

Aard van de initiatieven
Woningbouw en bedrijfsontwikkelingen vormen samen tweederde van alle initiatieven. Ook recreatie (ruim 20%) komt veelvuldig voor. De andere activiteiten komen minder frequent voor. Infrastructuur, natuur en

landschap en voorzieningen worden vaak in samenhang met woningbouwplannen of bedrijfsontwikkelingen ontwikkeld.

De initiatiefnemers
In ruim 10% is sprake van meerdere initiatiefnemers. Over het geheel gezien houden gemeenten en particulieren elkaar in evenwicht als de belangrijkste initiatiefnemers. In het Groene Hart treedt de gemeente iets meer als initiatiefnemer op, in de IJsselvallei de particulier. Rijk en provincie zijn vooral in het Groene Hart regelmatig initiatiefnemer.

De status van de planontwikkeling
Van alle initiatiefnemers bevindt ca. 30% zich nog in de initiatief- of overlegfase. Ook zit ca. 30% in de goedkeuringsen realisatiefase. In het Groene Hart bevinden zich opvallend meer plannen in de realisatiefase (pijplijn capaciteit). Opvallend is het grote verschil in initiatieven met een negatieve afloop. Deze zijn vooral in de IJsselvallei aan de orde gekomen. Het betreft zowel gemeentelijke als particuliere initiatieven. De gemeentelijk initiatieven die afgewezen zijn speelden overwegend in de begin jaren negentig. Particuliere initiatieven die zijn afgewezen spelen gedurende de gehele onderzoeksperiode.

Verschil tussen rand- en kerngemeenten
De ruimtelijke dynamiek in randgemeenten is beduidend hoger dan in de kerngemeenten van de restrictieve gebieden (bijlage 3). De CBS-analyse en de inventarisatie van de initiatieven hebben de ruimtelijke hypothese bevestigd.

Zelfbinding
In alle gemeenten zijn initiatieven in het informele traject gestopt, tengevolge van het RB, waarmee de zelfbinding uit de bestuurlijke hypothese is bevestigd.

4.3.2. Woningbouw

Bij de woningbouw kan onderscheid worden gemaakt in woningbouwen uitleggebieden, woningbouw in verdichtinglocaties en incidentele woningbouw in het landelijk gebied.

De uitleggebieden
De woningcapaciteit in de uitleggebieden was in Zuid-Holland bij de 5 onderzochte gemeenten de afgelopen jaren groot. De meeste uitleglocaties zijn nog gebaseerd op grotere bouwstromen dan scherpe contingenten voor 2000 – 2005. In de Gelderse onderzoeksgemeenten zijn de uitleglocaties planologisch beter afgestemd op de beoogde bouwvolumes. Uitleggebieden zijn veelal tijdens de planprocedure in omvang teruggebracht. Kleine uitbreidingslocaties bij kleine kernen zijn niet doorgegaan.

In vrijwel alle 10 gemeenten zijn de bouwprogramma's niet gelijkmatig over de contingentenperiode verdeeld gebouwd. De grote vraag uit de markt en de planeconomische voordelen van versneld bouwen spelen hierbij een grote rol.

Inbreidingslocaties
Vrijwel alle gemeente hebben moeite de inbreidingslocaties in te passen in de contingentering. Deels komt dit omdat de locaties moeilijker planmatig te ontwikkelen zijn, dus moeilijk aan een bepaalde

bouwperiode zijn toe te wijzen. Daarnaast worden veel inbreidingslocaties gerealiseerd door projectontwikkelaars, waarbij het moment van beschikbaar komen van de locatie en de «economisch uitvoerbaarheid» veel druk zetten op de woningbouw op inbreidingslocaties. Het kleiner worden van de contingenten en de grotere sturing richting inbreidingslocaties maakt het voor de gemeente steeds moeilijker de ontwikkeling van de woningbouw in hun gemeente goed te sturen.

Incidentele bouwopgaven
Incidentele woningbouw in het landelijk gebied vindt nagenoeg niet plaats. In het Gelderse onderzoeksgebied wordt de laatste jaren een toename van de vraag naar woningen in het landelijk gebied in de vorm van zogenaamde Rood-voor-Groen projecten geconstateerd. De grens tussen Rood-voor-Groen en Groen-voor-Rood is daarbij niet altijd helder te trekken. In het Zuid-Hollandse onderzoeksgebied zit veel verborgen restcapaciteit voor incidentele woningbouw in de bebouwingslinten langs de waterlopen.

4.3.3. Bedrijventerreinen

Bij de bedrijventerreinen kan onderscheid worden gemaakt in nieuwe bedrijventerreinlocaties en uitbreiding van bestaande bedrijven.

Nieuwe bedrijventerreinlocaties
Nieuwe bedrijventerreinlocaties manifesteren zich vooral in Zuid-Holland. Het onderzoeksgebied in Zuid-Holland ligt ingeklemd tussen de Haagse en Rotterdamse regio enerzijds en de middelgrote Groene Hart steden Gouda en Alphen aan den Rijn anderzijds. Deze positie legt een sterke economische druk op het gebied. Ten dele betreft het gemeentelijke initiatieven. Veelal gericht op het bieden van nieuwe vestigingsmogelijkheden voor reeds in de gemeente gevestigde bedrijven. Ten dele gaat het ook om initiatieven van provinciale- en rijksoverheid in het kader van regionale bedrijventerreinplanning. Langs de A12 is uiteraard de druk van particuliere initiatieven groot. Deze observatie bevestigt nogmaals de conclusie uit het eindrapport Restrictief Beleid Groene Hart, uitvoering afsprakenkader (RORO, 1994). In het Gelderse onderzoeksgebied zijn nieuwe bedrijventerreinlocaties tot een minimum beperkt. En vooral gericht op de lokale behoefte.

Uitbreiding bestaande bedrijven
In Gelderland ligt de nadruk nadrukkelijk op uitbreiding van bestaande bedrijven. Het kan daarbij ook gaan om verplaatsing ten behoeve van uitbreiding. Het zijn veelal complexe afwegingsvraagstukken waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen de noodzakelijke ruimte voor het betreffende bedrijf en de ruimtelijke kwaliteit. In Zuid-Holland komt deze situatie nagenoeg niet voor. Bodemstructuur en waterhuishouding maken het in Zuid-Holland niet eenvoudig om op kleine schaal bestaande bedrijven te blijven uitbreiden. Planmatige ontwikkelingen liggen in dit deel van Nederland, uit oogpunt van technische realisatie en beheersbaarheid van kosten, meer voor de hand.

4.3.4. Recreatie

Bij recreatie kan onderscheid worden gemaakt in nieuwe recreatieve complexen, uitbreiding/omvorming van bestaande complexen en activiteiten en tweede woningen.

Nieuwe recreatiecomplexen
Nieuwe recreatiecomplexen worden alleen nog ontwikkeld in specifieke recreatiezones, in onderzoeksgebieden: De Rotte in Zuid-Holland en de Rhederlaag in Gelderland. In beide gevallen lijkt de privatisering van de recreatieschappen in combinatie met initiatieven van projectontwikkelaars te leiden tot een meer commerciële invulling. Plannen zijn vaak gebaseerd op oude recreatieplannen die ruimte bieden voor de ontwikkeling van dergelijke complexen.

Herontwikkeling/uitbreiding bestaande recreatievoorzieningen
Initiatieven hiervoor manifesteren zich vooral in het onderzoeksgebied Gelderland. Aanvragen komen vooral van bestaande voorzieningen langs de Veluwerand. Aan ontwikkeling van deze voorzieningen wordt door gemeente en provincie slechts mondjesmaat mee gewerkt. De gemeente zijn daarbij overwegend ruimhartiger dan de provincie. Uiteindelijk worden deze plannen slechts zeer beperkt gerealiseerd.

Recreatiewoningen/tweede woning
Aanvragen voor het realiseren van een individuele recreatiewoning komen meestal niet verder dan een telefonisch verzoek om informatie. Alle gemeenten werken hier structureel niet aan mee. Gezien de woningdruk in beide gebieden worden vrijkomende woningen nauwelijks als recreatiewoning/tweede woning gebruikt. Daarbij komt in beide onderzoeksgebieden het illegaal bewonen van recreatiewoningen voor. In de praktijk blijkt hiervoor nauwelijks een adequaat handhaving-instrumentarium voor de gemeenten beschikbaar te zijn.

4.3.5. Land- en tuinbouw

De bouwactiviteiten ten behoeve van land- en tuinbouw lijken veelal functioneel gekoppeld aan het landelijk gebied. De aard en omvang van moderne agrarische bebouwing heeft echter veel kenmerken van verstedelijking. Achtereenvolgens worden onderscheiden de tweede bedrijfswoning, de bouw van schuren en stallen, glastuinbouw en de sierteeltontwikkeling.

Tweede bedrijfswoning
De gemeenten zijn allen geen voorstander van een tweede bedrijfs-woning, omdat zij weten dat het meestal om een tijdelijke situatie gaat. Vader en zoon werken zo'n 10–15 jaar samen op het bedrijf, vader wil niet verhuizen en zoon wil uiteraard graag bij zijn bedrijf wonen. Alle gemeenten maken gebruik van Adviescommissies, maar men zou liever aan de historisch agrarische verworvenheid van de tweede bedrijfs-woning geen medewerking verlenen.

Nieuwe schuren en stallen
Beide onderzoeksgebieden hebben weinig last gehad van grote nieuwe schuren en stallen. In het Gelderse is slechts in beperkte mate intensieve veehouderij in de onderzoeksgemeenten. De bouwbehoefte van de rundveehouderij in Zuid-Holland is beperkt.

Glastuinbouw
Traditioneel is in Zuid-Holland de glastuinbouw een sterke bedrijfstak. In de onderzoeksgemeenten ten zuiden van de A12 ligt een aantal grote potentiële projectvestigingen voor glastuinbouw. Initiatiefnemer is overwegend de hogere overheid (rijk en provincie) in samenwerking met de Land- en Tuinbouworganisaties. De glastuinbouwontwikkelingen zijn

van grote invloed op de beleving van de verstedelijking in dit deel van het onderzoeksgebied. Het betreft grote arealen (honderden hectares) die straks nauwelijks nog de kwalificatie «Groene» Hart verdienen. De in het ruimtelijk beleid beoogde openheid zal voor grote gebieden verloren gaan.

Sierteelt
De sierteeltontwikkelingen rondom Boskoop vormt een bijzondere situatie. Bedrijfstechnische ontwikkelingen en intensivering vergroten de vraag naar ondersteunend glas. Een geleidende verschuiving naar meer glas vormt een risico. De sierteelt is een intensieve bedrijfsvorm met een bijna stedelijke uitstraling.

4.3.6. Natuur en landschap

Bij natuur en landschap kan onderscheid worden gemaakt in activiteiten ter bescherming van bestaande waarden van natuur en landschap en activiteiten gericht op het ontwikkelen van nieuwe natuur- en landschapswaarden.

Bestaande waarden
Het beschermen van de bestaande waarden van natuur en landschap is een van de kerndoelen van het restrictief beleid. In het Gelderse onderzoeksgebied zijn de bestemmingsplannen Buitengebied overwegend geactualiseerd. Wel zijn ze nog in procedure, maar beleidsmatig reeds effectief. In het Groene Hart is meer sprake van verouderde bestemmingsplannen Buitengebied. De bescherming van de Veluwe wordt door de provincie Gelderland zeer stringent gehanteerd. De natuurkerngebieden in de Groene Hart gemeenten, die overigens maar zeer sporadisch voorkomen binnen deze vijf gemeenten, zijn niet zo stringent begrensd. Bij planontwikkelingen in de Gelderse gemeenten is landschappelijke inpassing vaker een belangrijk onderwerp dan bij planontwikkeling in de Groene Hart gemeenten.

In het stroomdal van de IJssel heeft het afwegingscriterium waarden van natuur en landschap de laatste jaren plaatsgemaakt voor waterberging (ruimte voor de rivier).

Ontwikkeling van nieuwe natuur en landschap
Grootschalige ontwikkeling van nieuwe natuur en landschap is geprojecteerd in het Groene Hart (onder andere het Bentwoud). Landschappelijke en recreatieve motieven vormen veelal de basis. Ook de grote groenprojecten in de Groene Hart gemeenten dragen bij aan het «teloorgaan» van de oorspronkelijke, open karakteristiek van dit deel van het Groene Hart.

De Gelderse groenprojecten zijn meer gericht op ecologische waarden en versterken van bestaande landschapsstructuren. Daarbij wordt vaak het principe van nieuwe landgoederen (Rood voor Groen) gehanteerd. In tegenstelling tot het Groene Hart, waar de overheid meestal initiatiefnemer is van groenprojecten, zijn in Gelderland veelal particulieren de initiatiefnemers. In hectares bezien zijn de ontwikkelingen in de vijf Gelderse gemeenten marginaal.

4.3.7. Infrastructuur

Op één uitzondering na zijn infrastructuurprojecten altijd overheids-

projecten. Het betreft omleidingsroutes rondom kernen ter ontlasting van de dorpscentra, of verbetering van de ontsluiting en bereikbaarheid van bedrijventerreinen. Meestal is de gemeente bij deze infrastructuur de initiatiefnemer, al dan niet ondersteund door de provincie.

In beide onderzoeksgebieden speelt een nieuwe infrastructuur waarbij rijksoverheid de initiatiefnemer is, in het Groene Hart de HSL en in de IJsselvallei de noordtak van de Betuweroute.

4.4. Fasering van de contingenten

In de bestuurlijke afspraken kaders zijn afspraken gemaakt over de zogenaamde uitfasering van de contingenten. De verwachting vanuit de RPD was daarbij dat het beleid in drie remwegfasen ingedeeld kon worden. Een periode van vijf jaar nog doorwerking van oude plancapaciteit, vervolgens een consolidatiefase van vijf jaar waarin vol op de rem getrapt zou worden en een periode van vijf jaar stilstand (mondelinge mededeling RPD).

In de onderhandelingen is een gedogen van de remweg tot stand gekomen, door gelegenheid te geven om versneld in te spelen op de eindnorm. Die staat op zichzelf dus niet te discussie, het tempo waarin het bereikt wordt wel (mondelinge mededeling RPD).

De realisatie van de huizenbouw in Gelderland anno 1999 laat het volgende beeld zien (cijfers van Provincie Gelderland):

	programma 1995–2004	reeds gebouwd 1995–1999	resteert 2000–2004	percentage gebouwd 1995–1999
Brummen	629+66	586	109	84,3
Steenderen	164+44	165	43	79,3
Angerlo	209+11	168	52	76,4
Doesburg	590+14	384	220	63,6
Rheden	624+0	308	316	49,4
Gelderland	91 448+3993	46 412	49 029	48,6

Deze cijfers geven een beeld van de af of niet afgeronde bouw. Voor een gemeente is van belang dat de aantallen allemaal al in procedure zijn gezet: planologisch is er sprake van vrijwel volledige realisatie. De cijfers achter het plusteken geven informatie over kwaliteits- c.q. knelpuntencontingenten.

Voor de Provincie Zuid Holland gelden de cijfers als vermeld in bijlage 8.

4.5. Conclusies

Gemeenten verschillen onderling sterk in de mate waarin ze zich conformeren aan het restrictief beleid.

Ondanks het feit dat gemeenten de contingentering als te weinig flexibel typeren, kan geconcludeerd worden dat dit instrument goed werkt.

De uitfasering van de contingenten heeft daarentegen niet goed gewerkt, mede vanwege de lange onderhandelingen die ervoor nodig waren (zie ook conclusie eind hoofdstuk 2).

Niet voorzien was dat de provincies Gelderland en Zuid Holland de marges van de aanwijzing zouden opzoeken. Met name voor de provinciaal restrictieve gebieden liggen er daarom streekplannen als basis voor toetsing van bestemmingsplannen die eerder het conflict weerspiegelen dan de aard van de beleidsdoelstelling.

Tussen de twee onderzochte gebieden bestaan duidelijke verschillen. In het Groene Hart komen meer grootschalige initiatieven voor, die overwegend een positieve procedure hebben doorlopen. Dit heeft gedurende de jaren negentig geleid tot een groot aantal plannen met een ruime capaciteit, waarbij de gemeente vooral de initiatiefnemer was. Pas in een latere fase is deze ruimte ingeperkt door middel van relatief strakke contingenten.
In de IJsselvallei heeft de provincie vanaf het begin van de jaren negentig gemeentelijke uitbreidingsplannen in omvang beperkt. Daardoor is hier geen stuwmeer van restcapaciteit ontstaan. Ook Gelderland hanteert contingenten.

5. BESCHRIJVING VAN HET KRACHTENVELD

Bij gebrek aan horizontale afstemming in de fase van beleidsontwerp werkt het restrictief beleid als stootblok in tal van projectontwikkelingen. Actoren worden in hun handelingen beïnvloed door grenzen die het ruimtelijk beleid stelt. Dan is te zien dat maatschappelijke ontwikkelingen aanlopen tegen de noodzaak een andere koers voor beleidsontwikkeling op te zoeken. Ook spelen in dit krachtenveld projectontwikkelingsorganisaties een rol.

Hieronder wordt eerst de maatschappelijke druk op het restrictief beleid toegelicht. Vervolgens wordt uit toegelicht hoe partijen calculeren als landbouwgrond wordt omgevormd tot nieuwbouw. De argumenten en tegenkrachten worden geïllustreerd aan de hand van enkele cases. Dit zijn voorbeelden uit de praktijk, waarin te zien is op welke wijze het restrictief beleid doorwerkt in de besluitvorming. De voorbeelden zijn exemplarisch, dat wil zeggen dat de cases staan voor gebeurtenissen die elders op een dergelijke wijze ook plaatsvinden. Het zijn dus geen geisoleerde verschijnselen.
Uit de cases komt een beeld naar voren dat het vooral overheden zijn die met elkaar in conflict gaan. Aan de hand van de positie van de provincie en het toetsingskader van de IRO wordt getracht dit te verklaren.

5.1. Woningbouw en restrictief beleid

Via de toewijzing van contouren en contingenten speelt het restrictief beleid heel direct in op de lokale mogelijkheden tot woningbouw. Een van de belangrijkste redenen voor woningbouwprogrammering is de afname van het aantal bewoners per huis (VROM, 2000). In 1989 woonden er in een huis gemiddeld 2,6 personen per woning; in 1996 is dat gezakt naar 2,47. Ook de vraag naar riant wonen neemt fors toe. De individualiseringstrend die uitvoerig is beschreven door het SCP (1998) vertaalt zich rechtstreeks naar het woongedrag (Woonverkenningen, 1997). Er is een trend naar één- en tweepersoonshuishoudens, die hoge eisen stellen aan hun woonomgeving (onder meer in termen van identiteit en vrijheidsgraden). Gelet op de toename van het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden is de enorme druk op de ruimte vanuit de woonfunctie verklaarbaar. In het restrictieve gebied komt daar nog bij dat er gemiddeld meer mensen in een huis wonen (bijlage 1). In Gelderland is in de periode 85 tot en met 97 de bevolkingsgroei 8%. Het aantal woningen is met 21% toegenomen. De woningbezetting is afgenomen van 2,9 naar 2,6 personen. Het grondgebruik in Groene Hart wordt voor ruim 80% ingenomen door landbouwkundige doeleinden, terwijl er slechts een kleine vier procent van de beroepsbevolking zijn bestaan erin vindt (RPD, 1996). Negentig procent van de woningen in het Groene Hart (grotere kernen uitgezonderd) zijn eengezinswoningen (RPD, 1996). Het aanbod is niet erg gevarieerd. De wens om het Groene Hart open te houden dateert al uit de jaren vijftig. Naast het voeren van een restrictief beleid wordt als strategie gehanteerd «versterken van de groene functies» (VROM, 1993). Paradoxaal in deze strategie is dat deze groene functies voorzien in een stedelijke behoefte. Ze leiden tot een afname van de visuele openheid (RPD, 1996, Het Groene Hart in retroperspectief; Visser & Smaal, 1995).

Het zijn met name de gemeenten die rechtstreeks geconfronteerd worden met de woonwensen van de consument. Voor de gemeenten is het een probleem dat starters op de woningmarkt zich door gebrek aan nieuwbouw en sociale woningbouw moeilijk kunnen vestigen. Dit

probleem kan niet los gezien worden van het woningbouwprogramma dat gemeenten hebben ingezet met hun toegewezen contingent. Uit de CBS analyse van bijlage 1 komen geen demografische veranderingen naar voren die kunnen worden toegeschreven aan het RB. Dit hoeft niet in te houden dat het probleem derhalve niet bestaat. Aan de relatief kleine gemeenten in de twee onderzochte restrictieve gebieden is medewerking gevraagd om deze problematiek inzichtelijk te maken.

Van de gemeente Angerlo is een brief ontvangen over deze problematiek, waarin pregnant naar voren komt dat ze door gebrek aan perspectief geen wachtlijsten meer hanteren voor startende woningzoekenden. Op basis van het regionaal woningmarkt onderzoek Midden-Holland (Companen, 1996) is 10% van de verhuizingen te herleiden tot starters op de woningmarkt, maar niet duidelijk is hoeveel procent daarvan naar elders is vertrokken om de reden dat binnen de eigen gemeente geen geschikt huis gevonden kon worden. De problematiek speelt, maar is niet te kwantificeren.
Brummen (cijfers uit Woningmarktonderzoek Regio Stedendriehoek 1999) kent relatief weinig jonge hoofdbewoners (19% is jonger dan 35, tegenover 25% als landelijk gemiddelde). Een kwart van de verhuisgeneigden zijn starters op de woningmarkt en maken eenvijfde deel van de vraag naar woningen (300) uit. Het verschil in vraag en aanbod van woningen bedraagt 250 woningen. Aangezien dergelijke kleine gemeenten vooral nieuwbouw plegen voor economisch gebonden ingeschrevenen, vallen starters en ook ouderen buiten de boot.
Er is op basis van het toegezonden materiaal te zien dat er zeker sprake is van een probleem. De omvang ervan is eigenlijk niet vast te stellen. Daarvoor schiet de monitoring tekort.

Het belang van de consument schakelt parallel aan het belang van de gemeente. Via het gemeentefonds ontvangt een gemeente meer geld van de rijksoverheid na realisatie van een uitbreidingsplan. In de analyse van het gemeentefonds (bijlage 3) valt waar te nemen dat een gemeente zijn financiering voor dertig procent verwerft uit het gemeentefonds. Een uitbreidingswijk van 500 woningen levert structureel op jaarbasis een miljoen extra uit het gemeentefonds op. Na afronding van de Groene Hart gesprekken is door de minister van VROM het gesprek aangegaan met de beheerders van het Gemeentefonds om de verdeelsleutel aan te passen voor gemeentes in restrictieve gebieden. Niet duidelijk is of deze discussie tot iets heeft geleid. Daarnaast profiteert de gemeente samen met de projectontwikkelaar van de waardevermeerdering van de grond, zie tijdschrift Bouw (1990) voor een keur aan argumenten voor bouwen in het Groene Hart. Een factor honderd tussen aan- en verkoop behoort tot de mogelijkheden. (Dit is natuurlijk geen pure winst) Gemeenten verschillen onderling in de mate waarin ze de doelstellingen van het restrictief beleid onderschrijven. Dit uit zich in een aantal gevallen in een zekere laksheid om een bestemmingsplan te actualiseren. Oude bestemmingsplannen hebben voor gemeenten het voordeel dat er restcapaciteit voor bouwplannen in besloten zit. Er is overigens geen centraal overzicht van de actualiteit van de bestemmingsplannen.
Als het contingent is volgebouwd wordt annexatie van een buurgemeente als oplossing gezien. In de startnotitie Bestuurlijke Positie Gemeentegrenzen in Zuid Holland van de provincie Zuid Holland (zie *http://www.pzh.nl/onderwer/RuimOr/grenzen/0040.htm)* staat dat Zoetermeer en Delft aangeven dat de oplossing voor hun grotestadproblematiek en de dreigende ruimtenood uitsluitend gevonden kan worden door middel van het instrument grenscorrecties. Deze stellingname levert natuurlijk

conflicten op met hun buurgemeenten Pijnacker, Schipluiden en Bleiswijk. Deze redenering vormt wellicht de grootste bedreiging voor het restrictief beleid: gemeenten hebben de inkomsten van uitbreidingslocaties nodig om voorzieningen te verbeteren en de begroting sluitend te krijgen.

5.2. Processen in de transitie van landbouwgrond naar nieuwbouwlocatie

Bouwaanvragen bij bedrijfsbeëindiging
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 bouwaanvraag geldt daarbij als onderdeel van het bedrijfsvermogen. De werking van dit proces is vastgelegd in bestemmingsplannen en wordt hieronder uitgelegd.

In de bestemmingssystematiek van nieuwe 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 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 bedrijfbebouwing zijn in de praktijk een tweetal regelingen van belang:

– De mogelijkheden die er zijn binnen de positief bestemde bebouwingsmogelijkheden. Het gaat dan in principe om schuren, stallen en dergelijke. Dergelijke bebouwde oppervlakten zijn vaak gebonden aan een maximaal oppervlakte 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 m^2 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 aan een mogelijkheid om in principe het gehele areaal met kassen te bebouwen Veel bestemmingsplannen kennen een grens van 2 hectare bebouwing die als maximale mogelijkheid geldt.

Deze bouwmogelijkheden, noodzakelijk om te komen tot het meest doelmatige gebruik van de gronden krijgt een waarde betekenis 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 effecturen per bouwvergunnning. Er zijn voorbeelden waar agrarische bedrijven de hun toegestane maximale bouwmogelijkheden ophalen in bouwplannen (uitbreiding bestaande woning, 2e 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. Op zich lijkt het hier te gaan om «kleine» inbreuken op het restrictief beleid. Toch kan de verscholen restcapaciteit in bijvoorbeeld lintbebouwing aanzienlijk zijn en zeker leiden tot beeldbepalende verstedelijking.

't Voorkomen van stakingswinst
Indien een ondernemer stopt met zijn bedrijf en dit verkoopt is sprake van zogenaamde stakingswinst. Deze winst is fiscaal belast. Een agrariër kan na afronding van een onteigeningsprocedure de stakingswinst afboeken van de herinvestering in een vervangend bedrijf. Dit dient in hetzelfde boekjaar te geschieden, ofwel dient hij met een voornemen daartoe een vervangingsreserve in te stellen. Deze reserve wordt in het vierde jaar nadien alsnog toegevoegd aan de winst.

Voor een agrariër is het daarom fiscaal zeer interessant om binnen deze periode zijn «opbrengst», bijvoorbeeld tengevolge van uitkoop van stadsuitleg, te herinvesteren. De opbrengst is bij stadsuitleg vele malen hoger dan de agrarische economische waarde. Dit is de waarde van bijvoorbeeld grond waarbij het in agrarische productie hebben van de grond voldoende rendement oplevert om de grondlasten te dekken en voldoende winst te genereren. De agrarische productiewaarde van grond ligt rond de f 2,50 tot f 3,50. Bij verkoop voor stadsuitleg is de waarde een veelvoud hiervan. Een rundveehouderijbedrijf dat voor stadsuitleg wordt uitgekocht bezit voldoende kapitaal om 2 à 3 keer zoveel grond terug te kopen, maar daar ook nog 2 tot 3 keer zoveel voor te betalen. Over het kapitaal dat niet opnieuw wordt geïnvesteerd moet belasting worden betaald, dus wordt er maximaal geïnvesteerd.
Deze herinvesterende boeren hebben grote invloed op de grondprijsontwikkeling in het algemeen. Deze is in de periode van 94–98 gestegen met 34% (Natuurbalans, 1999). Een doorzetting van deze trend zal ongetwijfeld effect sorteren op de laag dynamische vormen van grondgebruik die de dragers van de kwaliteiten van het landelijk gebied zijn.
De vrije marktprijs van agrarische gronden waar geen functieverandering verwacht wordt ligt daardoor op f 7,50 à f 10,–. Voor bedrijven die geen inkomsten hebben uit verkoop voor stadsuitleg e.d. is het niet meer rendabel gronden te kopen. Toch gebeurt dit omdat de grond met de daarbij behorende «opgeschroefde» waarde als onderpand voor de bank dient bij investeringen in gebouwen, installaties en dergelijke.
Bij het omzetten van agrarische gronden voor bos en natuur moet deze «overwaarde» ook worden afgekocht. Realisatie van grote natuurontwikkelingsprojecten wordt daardoor nagenoeg onbetaalbaar. De hoge grondprijs brengt de Nederlandse boer in een ongunstige concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland: grond is een belangrijke productiefactor. Dit versnelt het proces van bedrijfsbeëindigingen van de grondgebonden landbouw in het landelijk gebied en kan een bedreiging vormen voor de landschappelijke kwaliteit van de restrictieve gebieden.

De positie van de projectontwikkelaar
De gronden worden gekocht door gemeenten, speculanten en projectontwikkelaars. Als de gronden in handen zijn van een gemeente wordt een projectontwikkelaar uitgenodigd een plan te maken. Voordat die duidelijkheid is ontstaan, gaan commerciele projectontwikkelaars in het algemeen op een tweetal wijze om met RB:

– ze nemen geen eigen grondposities in (geen eigen aankopen van gronden waarop projectontwikkeling wordt voorgestaan). Sommige (veelal de grote institutionele) ontwikkelaars geven aan niet op de hoogte te zijn van het RB omdat ze enkel opereren op uitnodiging en in samenwerking met gemeenten op al bekende potentiele bouwlocaties De gemeenten hebben de potentiele ontwikkelingslokatie «klaargemaakt» en de afstemming naar het RB heeft dan plaatsgevonden. Vervolgens komt een ontwikkelingscombinatie tot stand en de projectontwikkelaar functioneert dan met name in het (risico)traject van bouw en verkoop van woningen of bedrijfspanden.
– Er is wel sprake van eigendommen door de projectontwikkelaar. Dan treden ten aanzien van het RB alle mogelijke ontwikkelingsconstructies op. Van werkelijke onbekendheid met het RB tot en met het bewust testen van de rek in de onderhandelingen om toch tot de ontwikkeling van huizen of kantoren te kunnen komen. Vaak is ook te zien, dat de grondeigenaar zelf niet de feitelijke ontwikkeling doet. Veelal zijn gemeenten partij in dergelijke trajecten.

Er zijn ook gemeenten, die in ontwikkelingscombinaties (vaak met intermediaire bureaus als procesmanager) functioneren om vanuit andere dan ruimtelijke overwegingen toch tot vormen van stedelijke ontwikkelingen willen komen. Sociale woningnood of agrarische verbeteringen zijn gehanteerde argumenten om plannen te ontwikkelen.

Zoektocht naar bedrijfsterreinlocaties
Organisaties als VNO/NCW en Kamers van Koophandel hebben vaak te maken met RB in de initiatief fase van bedrijfsmatige ontwikkelingen of de ontwikkeling van bedrijventerreinen. In de verkenningsfase voor dergelijke projecten worden de beperkingen tot verstedelijking door deze instanties veelal enkel als belemmerend ervaren (Van der Cammen, 1991). Er zijn tal van voorbeelden van cases, waarbij de argumentatie voor het niet tot ontwikkeling komen van initiatieven verklaard wordt door de beperkingen van het RB. Ondanks de voorspelbaarheid van afwijzingen lopen sommige initiatieven toch door tot in de fase van het Plan van aanpak. Soms zal het verkrijgen van duidelijkheid omtrent de ruimtelijke afwijzing de reden voor deze ver doorgevoerde projectontwikkeling zijn.

Omdat die toetsing niet eenduidig is en pas helder wordt als de uitkomst van interpretaties en onderhandelingen, lijkt het te lonen om de grenzen van het RB af te tasten. Toch is in de praktijk (zie de resultaten van de gemeentelijke inventarisaties) te zien, dat het aantal werkelijke situaties waarin de doelstelling van het RB is overtreden door planrealisatie relatief klein is.

Zoekprocessen naar ruimte, waar een willekeurig voorbeeld uit Amsterdam als illustratie kan dienen, zijn waar te nemen als de «verhalen, van invloed op de beeldvorming van het restrictief beleid».

Binnen de activiteiten van de Kamer van Koophandel te Amsterdam wordt stelselmatig gezocht naar nieuwe vestigingsplaatsen voor bedrijvigheid. In een van de zoekacties leeft het volgende verhaal. Voor de ontwikkeling

van een nieuwe bedrijfsterrein locatie bleek, dat het terrein een relatie te hebben met het Werelderfgoed: de Stelling van Amsterdam. De nieuwe benoeming tot de monumentenstatus van de Stelling doorkruisde het ontwikkelen van het bedrijventerrein. Het terrein bleek te liggen in een van de schootsvelden van de stelling (waar overigens nooit een kogel geschoten is) en daarom kan die locatie niet ontwikkeld worden. Dan maar naar het terrein ernaast. Maar daar blijkt na onderzoek resten van een Romeins fort in de grond te liggen, dus geen bedrijfsontwikkelingen. Dan naar het ernaast liggende terrein; daar blijkt restrictief beleid en de nieuwe vogelrichtlijn te gelden. De zoektocht wordt daar opgegeven. Bron: telefonisch overleg met KvK A'dam (hr Mulder).

Dergelijke verhalen zijn er ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling vele. Niet altijd zullen ze op een wetenschappelijke wijze hard te maken zijn of over feitelijkheden gaan. Toch leven ze en zetten een toon ten aanzien van de manier waarop tegen RB wordt aangekeken: een hinderlijk obstakel op weg naar een ruimtelijke dynamiek. De redenen voor de instelling van het RB en de mogelijkheden die in de groei-contramal geboden worden spelen dan geen enkele rol. Doordat er veel van dergelijke verhalen in omloop zijn heeft de werkingssfeer van het RB een negatief imago gekregen.

5.3. Bespreking van enkele cases

In het nu volgende gedeelte worden enkele cases beschreven, die als voorbeeld dienen om aan te geven op welke wijze partijen met het gegeven restrictief beleid werken. Het gaat om voorbeelden waarbij initiatieven worden ontwikkeld, die strijdig zijn met het Restrictief beleid. Toch worden de initiatieven (bewust) aangepakt. Soms om te testen of het zou kunnen lukken de ontwikkeling toch te realiseren. Soms om uitwerking te geven aan een grote maatschappelijke druk in de lokale gemeenschap. Te zien is dat het vage toetsingskader voor het restrictief beleid kan leiden tot projectontwikkeling, maar ook tot emotionele krachtenbundeling. De cases worden besloten met een aantal waarnemingen waar de overheid zelf als actor de intentie van het Restrictief beleid aan de kant zet.

- Case IOP de Rijn- en Vechtstreek (Bundeling van initiatieven)
Deze casus illustreert dat de onduidelijkheid van de doelen van het restrictief beleid kan leiden tot confrontaties waarbij niemand meer weet wat er wel en niet meer kan. Een initiatief met veel maatschappelijk draagvlak wordt tot stilstand gebracht met onbegrijpelijke argumentaties. Na afloop van dit traject heeft niemand iets geleerd.

In opdracht van de kerngroep Ontwikkeling Glastuinbouw (KOG) is een Integraal Ontwikkelingsplan 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 RROG (Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden) niet voldoende verbeteringen heeft bewerkt en een gezamenlijk lokaal streven tot behoud van werkgelegenheid, een actievering van milieudoelstellingen en een betere benutting van ruimte.

Via de bureaus HeidemijAdvies en Grontmij zijn met betrokkenen, waaronder de Provincie Zuid Holland, plannen opgesteld, waarbij vanuit een toekomstbeeld gewerkt wordt aan een uitvoeringsstrategie voor de regio en pilotgebieden. Ook een bestuurlijk model maakt deel uit van het

IOP plan, dat aanstuurt op de tekening van een intentieverklaring. Partijen daarbinnen zouden volgens het plan moeten zijn gemeenten, provincie, de WLTO, STIVEEN, Cultuurmaatschappijen of ontwikkelaars, financiële partijen en energiemaatschappijen. 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.

In een onbegrijpelijke brief van de provincie Zuid Holland (ARO 160 324, 18 december 98) wordt aangegeven, welke koers onder het toenmalige beleid volgens het Provinciale standpunt dient te worden gevolgd. Deze beleidskeuze heeft voor het IOP geleidt tot nieuw overleg, enkele commissies en het vervolgens vastlopen van het uitvoeringstraject wegens gebrek aan duidelijkheid.

In de eerste rapportage Tripartiet Overleg Groene Hart komt het IOP wederom ter sprake. Gesteld wordt dat voor het IOP «in het restrictief beleid voor het groene hart is uitgesproken dat uitbreiding van het areaal glastuinbouw zal worden tegengegaan en dat uitbreiding beperkt wordt tot de bestaande planologische ruimte». Tegelijkertijd is enige ruimte geboden om in het kader van concentratie van bestaande bedrijven nieuw areaal toe te staan onder gelijktijdige opheffffing (het saldo principe) van planologische ruimte elders in het gebied» (Pag 24).
In het tweede rapport worden beleidsvarianten voor gedifferentieerde handhaving verder uitgewerkt, onder meer in een overweging ten aanzien van de planologische ruimte. (pag 50)

Opvallend is dat in de conclusie van het eindrapportage van het tripartiet overleg ten aanzien van het restrictief beleid de nadruk gelegd wordt op het discussie karakter van het rijksbeleid. Gesteld is dat (pag 65) als hoofdlijn van het beleid voor het Groene Hart al meer dan 40 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 nog steeds staan de visies op nationaal niveau op gespannen voet met visies op lokale en regionale schaal. Vervolgens worden in praktische zin voorstellen gepresenteerd voor de verruiming van de bouwmogelijkheden 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 Rijksbeleid ten aanzien van het RB de reden is voor de om niet te participeren in de intentieovereenkomst.
- In 't vervolgtraject is te zien, dat partijen niet stoppen met het initiatief, maar stap voor stap verder werken aan het formuleren van een kader op basis waarvan een afweging mogelijk is van zwaarwichtige argumentatie, zodat nieuwe planologische ruimte gevonden kan worden om de gewenste concentratie en ontwikkeling van het kassen areaal toch te realiseren.
- Het ontbreken van een vroegtijdige verkenning van mogelijkheden en problemen tussen de lokale wensen en landelijk beleidslijnen op het vlak van de RO.
- Een uiteenlopen van rijksbelangen om enerzijds de tuinbouw te

stimuleren, anderzijds het RB te handhaven en tuinbouwconcentraties te willen voorkomen. De rol van de provincie wijzigt van mede initiatiefnemer naar onduidelijke stellingname vermoedelijk op grond van het restrictief beleid. Hierdoor is het IOP feitelijk thans gestagneerd.

• Case Bosplan Schinkel
Deze casus illustreert de strijdigheid van het overheidsbeleid wegens gebrek aan horizontale doorwerking van het restrictief beleid.

Het plan behelst de aanleg van een bos van 70 hectare in het westelijk deel van de Schinkelpolder, oost van Schiphol en zuid van het Amsterdamse Bos. Het plan is ontwikkeld door een ontwikkelingsgroep bestaande uit Amstelland Vastgoed bv te Amsterdam, Gemeente Aalsmeer, 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 LNV «Voorbereidingsprogramma Randstad groenstructuur 1991 – 1995». Het initiatief is een PPS, waar naast de bosontwikkeling (vanuit economische aspecten en de verdeling van de stichtingskosten de samenwerkende partijen) is gekozen voor de ontwikkeling van 2 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 ter begrenzing van de bedrijfsterreinen met speciale bestemmingen (Schiphol oost) welke zijn gelegen aan de westzijde van de Ringvaart van de Haarlemmermeer.

In een plan van aanpak, een door de PPS partners getekende intentieverklaring (met ontsnappingsclausules) en een voornemen om in de voorfase uitwerking te geven aan planologische, economische en juridische aspecten ligt het voornemen vast om aan het plan te gaan werken. Opmerkelijk is dat in deze voorfase blijkbaar geen overleg met het IRO heeft plaats gevonden. De tekening van de overeenkomst is op 21 augustus 1991, overleg met Klaver (Inspectie RO) vindt plaats op 28 feb 1992 en levert de volgende stellingname op:

«De principe vraag is aan de orde of het Rijk een concessie wil doen met betrekking tot het lokatiebeleid ten behoeve van de realiteit van dit RGS-project...». Vervolgens komt vervolg overleg op gang.

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 2 hectare kantoorterrein dat haaks staat op het te voeren rijksbeleid.
– Het is te zien, dat 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 van bijvoorbeeld een bestemmingsplan, waarin de toetsing ook een juridisch karakter kan krijgen. In het voortraject verschuiven de formele posities van de PPS partners geleidelijk.
– Het plan is niet door gegaan.

• Casus Moordrecht
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 Moordrecht, «Op weg naar 2015» opstellen. Als knelpunt wordt aangegeven, dat de PPC geen vooroverlegreactie wil geven als gevolg van restrictief beleid Groene Hart. De Provincie mag niet over de planhorizon 2005 kijken, waardoor een «onwerkbare situatie als gevolg van het restrictief beleid» optreedt in de regio Midden Holland op RO gebied.

Een kanttekening kan geplaatst worden bij deze emotionele uitspraak. Is hier werkelijk het RB de enige oorzaak? Of zijn er tal van andere argumenten ook nog aan te reiken, zoals een afweging om de planning voor toekomstige bestuurscolleges open te laten. Het staat een gemeente natuurlijk vrij om over de werkingsfeer van een streekplan een structuurplan op te stellen en daarmee haar ontwikkelingswensen te kennen te geven. Daarnaast kan worden beargumenteerd, dat de planvolgorde juist vraagt om een structuurplan om de lokale wensen in hun strategische verbanden ook voor een langere termijn juist nu te ontwikkelen en daarmee de discussie naar hogere beleidsinstellingen aan te gaan. Met andere woorden, het blokkeren van de voortgang «als gevolg van het Restrictief beleid» is een voorbeeld van een emotionele uitspraak, zonder een stevige basis.

Veel gemeenten hebben in de eerste jaren van de praktijk van het RB 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». Voorbij wordt dan gegaan aan het gegeven, dat dit zijn oorzaak mede vindt in een keuze om zo snel mogelijk het toegewezen contingent vol te bouwen.

Bij een aantal gemeenten is in de communicatie bij eerste contacten naar initiatiefnemers te zien, dat het RB naar voren wordt gebracht als – het – argument, waarom er lokaal niets meer gebouwd kan worden. Wat er daarvoor of daaromheen is gebeurt komt dan niet ter sprake. Veel gemeenten kennen geen eigen bewerking van het RB naar de lokale betekenis ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Ook ontbreekt in veel gevallen een communicatiekanaal naar de burger. Het is opvallend, dat sommige gemeenten (Bleiswijk) juist wel de werking van restrictief beleid hanteren om de kwaliteit in hun gebied te beargumenteren, terwijl de buurgemeente juist van mening is dat van het RB een sterk remmende werking uitgaat (Waddinxveen).
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 jaar een half procent lager ten opzichte van de autonome ontwikkeling, 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 overheid zelf als «Overtreder» van het restrictief beleid
In de inventarisatie van initiatieven die in strijd zijn met het restrictieve beleid is een opvallende categorie aanwezig: de initiatieven van de Rijks Overheid. Veranderende inzichten en nieuw beleid zijn de grondoorzaken voor stedelijke ontwikkelingen in het restrictieve gebied als het HSL-trace's, Kassen-concentratie Zuidplaspolder, Steen voor Steen regeling, verplaatsing van kassencomplexen van Vleuten de Meern naar Harmelen, kwaliteitscontingenten (en meer) voor nieuwbouwprojecten langs de Hollandse IJssel i.v.m. saneringskosten.

De terugkoppeling van argumentatie om tot dergelijke beleidswijzigingen te komen, richt zich zelden op de effecten op het restrictief beleid. Er doen zich situaties voor dat enerzijds lokale initiatieven (van een marginale omvang) worden verboden, terwijl anderzijds Rijks-initiatieven (van een grote impact op het landelijk gebied) tot stand komen. Dit kan gevoelens van rechtsongelijkheid oproepen.

Ook kunnen nieuwe beleidsinitiatieven de werking van het restrictieve beleid soms duidelijk versterken. Het beleid «Ruimte voor de Rivieren» is sterk regulerend ten aanzien van bebouwing in arealen die voor waterhuishoudingsdoeleinden aangewezen zijn. Hiermee wordt de doelstelling van het restrictieve beleid binnen die ruimtelijke arealen duidelijk gediend en extra argumenten geleverd om niet tot bebouwing te komen.

5.4. Preludes op de VIJNO

Te verwachten is dat in de VIJNO de contouren strak langs de huidige bebouwingsgrenzen zal worden gelegd waarbinnen gemeenten kunnen verdichten (mondelinge mededeling RPD). Deze inschatting is via krantenberichten verspreid en geeft aanleiding tot allerlei stellingnames.

Tekenend in dit verband is de speech van Minister Jorritsma op het vijfentwintigjarig jubileum van de NEPROM op 12 april 2000 in Den Haag: landbouwgronden (die het contrast vormen met de stad) worden afgedaan als van geringe waarde.

Ook binnen LNV is er veel belangstelling voor versoepeling van de contouren. In de ruimtelijke strategie voor het platteland wordt voorgesteld om af te stappen van de rigide ruimtelijke concepten, om meer regionaal te differentieren. Gebieden als de westflank van het Groene Hart komen in aanmerking voor een ontwikkelingsstrategie van het rijk waarin rode investeringen samen moeten gaan met investeringen in het groen. Zie http://www.lnvweb.nl/infobalie/thema/platteland/documenten/ruimtestrat10B.pdf. De provincie Zuid-Holland heeft met de notitie Contouren op Scherp het onderhandelingsproces wederom geopend. De argumenten daarvoor zijn een inflexibele sturing ten aanzien van knelpunten op gemeentelijk niveau. Daarnaast ligt volgens de nota een aanleiding in de veranderde opvattingen van het Rijk: «het Rijk richt zich nu geheel op het openhouden van de ruimte buiten de (krappe)contouren» (blz. 5). In het verlengde van de sanering van de zellingen van de Hollandse IJssel ontstaat door de veranderende opvatting van het Rijk ruimte om woningbouw te gebruiken als kostendrager bij bodemsanering (blz 5). In de notitie stelt de provincie voor om de sturing met contingenten en contouren los te laten en te vervangen door een nieuw uitgangspunt: een constant inwonertal (blz 8). In de praktijk houdt dit in dat er vooral gebouwd wordt voor de gezinsverdunning (blz 13). Aangezien het

huisvesten van asielzoekers en statushouders buiten deze discussie gehouden wordt, mag aangenomen worden dat het voorstel daarin niets wenst te veranderen. Het verschil in bouwprogramma binnen en buiten restrictieve gebieden wordt dan wel erg minimaal.

Overigens is te zien dat de goedgekeurde bestemmingsplancapaciteiten en nieuwe nog te ontwikkelen capaciteiten meer ruimte geven dan het strikte streekplanprogramma 2000 – 2004 van de provincie Zuid Holland: zie bijlage 8.

Op gemeentelijk niveau is de annexatie van buurgemeenten en het daarmee verruimen van de contour zeer actueel (discussie Gemeentegrenzen in Nederland op www.pzh.nl).

Ook aannemers doen inmiddels risico volle investeringen. Een aannemer uit Rijssen kocht het monumentale universiteitscomplex Groot Hinkeloord met een drietal architectuurtoppers in Wageningen, terwijl de nieuwe bestemming nog onbekend is. Een bestemmingsplanwijziging is inmiddels in gang gezet en in de raad gingen stemmen op om te onderzoeken of er woningbouw mogelijk is. Bron: De Gelderlander 21 april 2000.

De Enka in Ede wil zijn vestiging midden in de bossen van de Veluwe (een vanouds zeer omstreden locatie midden in het restrictief gebied) aanbieden als bedrijfspark met diensten. De Enka directeur wijst de Edenaren erop dat kantoorgebouwen een geluidswerende functie hebben.

Uit een globale bronverkenning valt te constateren dat Nederland zich opmaakt voor het invullen van de vrijheidsgraden binnen de strakke contour. Vanuit het perspectief van ruimtelijke kwaliteit en sociale rechtvaardigheid kunnen daar enkele kanttekeningen geplaatst worden, die van invloed kunnen zijn op de mate van zelfbinding van een strakke contour.

Verdichten leidt vanwege de hoge grondverwerving- en sloopkosten tot nieuwbouw in het duurdere segment en biedt derhalve geen soulaas voor starters op de woningmarkt of andere kwetsbare doelgroepen. Te verwachten is dat open ruimtes en cultuurhistorische objecten onder druk zullen komen te staan in het bestaand stedelijk gebied. Hierbij is nog niet uitgemaakt of de open ruimtes binnen de stad minder waardevol zijn dan die erbuiten.

Het is te verwachten dat allerlei stedelijke functies die niet gekenmerkt worden door veel bebouwing plaats zullen maken voor nieuwbouw: per slot van rekening weet niemand precies waar stedelijke functies overgaan in landelijke dus mogen ze ook wel buiten de contour. Sportterreinen, vuilnisbelten, stadsparken etc. liggen ook in de huidige situatie volstrekt willekeurig binnen of buiten de contour. Dit proces van calculatie is inmiddels al volop in gang.

5.5. Conclusies uit de analyse van het krachtenveld

Bij het realiseren van de ruimtelijke hoofdstructuur met een duidelijk contrast tussen stad en platteland ontmoet de overheid maatschappelijke weerstanden, veroorzaakt door de wens om ruim te wonen en ook veel ruimte te geven aan ondernemers op bedrijfsterreinen. Het restrictief beleid kampt met een imagoprobleem.

De sociale problematiek van starters op de woningmarkt, die zich niet kunnen vestigen in de plaats waarin ze zijn opgegroeid, doet zich voor in kleine kernen op het platteland. Deze problematiek is op basis van de huidige inzichten niet te kwantificeren of te onderbouwen met feitenmateriaal, terwijl ook niet vaststaat of ze enkel veroorzaakt wordt door het restrictief beleid.
De werking en acceptatie van het RB zijn verzwakt door het ontbreken van een flankerend economisch en sociaalmaatschappelijk beleid. Ook het werken met een duidelijke omschrijving van functionaliteiten (waarmee wel een dynamische ruimtelijke ontwikkeling van het landelijke gebied wordt voorgestaan) had de discussie omtrent het RB krachtiger gemaakt. Het RB geeft nu enkel aan wat er niet kan, een positie die vanuit andere beleidsinvalshoeken weerlegd kan worden.

De discussie over bouwen in restrictieve gebieden gaat vrijwel uitsluitend over geld; ook als er andere – soms emotionele – argumenten worden gehanteerd. De discussie over ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit sneeuwt daarbij onder.

In een situatie van planologische onduidelijkheid verzilveren grondeigenaren hun ontwikkelingsrechten. Dit kan leiden tot veranderingen in een gebied die haaks staan op de doelen van het restrictief beleid.

In de praktijk van plantoetsing krijgt men te maken met initiatieven die voortvloeien uit ander (niet ruimtelijk) overheidsbeleid die uiteindelijk niet blijken te stroken met het restrictief beleid. Het onduidelijke toetsingskader leidt daarbij tot veel energieverlies en weinig leereffecten.

Conflicten over het restrictief beleid spelen voornamelijk tussen overheden. Daarbij bedient men zich niet zelden van gelegenheidsargumenten.

De partijen in de strijd om de ruimte nemen aan de vooravond van de vijfde nota over de ruimtelijke ordening hun strategische posities in. Sturen met een fors accent op strakke contouren kan ongewenste neveneffecten opleveren op de open ruimtes in de steden, de ruimtelijke opbouw en op de beschikbaarheid van voldoende woningen voor de huisvestingsdoelgroepen.

6. CONCLUSIES

De totstandkoming van het restrictief beleid

De wens om het contrast tussen landelijk gebied en steden niet verloren te laten gaan door ongebreidelde verstedelijkingsprocessen is achtergrond van het restrictieve beleid. Het behoort tot de kernopgave van de ruimtelijke ordening. Het beleid is geformuleerd als een PKB, heeft doorgewerkt in Streekplannen en dient als toetsingskader voor lokale bestemmingsplannen. De instrumentele vormgeving is thans in 2000 uitgekristalliseerd, zeven jaar na het uitkomen van de PKB-VINEX. De lange periode om het Restrictief beleid definitief vorm te geven op provinciaal niveau heeft te maken met de bijzondere inhoudelijke en procedurele kenmerken van het RB.

De doelen zijn behalve onscherp ook onderhandelbaar. Doelen verschuiven in de tijd en naar de verschillende bestuurslagen. Met name op provinciaal niveau zijn veranderingen zichtbaar in de wijze waarop het RB wordt vormgegeven en gehanteerd.

Doelstellingen van het restrictief beleid

De doelstellingen van het restrictief beleid zijn samen te vatten als «geen uitbreiding van stedelijke functies in het buitengebied». De exacte betekenis van deze begrippen is niet eenduidig; wat verstaan moet worden onder «stedelijke functies» is niet voldoende uitgewerkt in de VINEX of VINAC, en is ook niet schriftelijk vastgelegd in procedures van beleidsuitwerkingen. De begrenzingen (de groene contour) van de restrictieve gebieden zijn niet op kaart gezet (behalve voor het Groene Hart), zodat er tal van grensincidenten bestaan. Rode contouren zijn wel om de kernen getrokken; de uitwerking kent regionaal grote verschillen in de mate van aansluiting op bestaande bebouwing en in het inof uitsluiten van stedelijke functies.

De realisatie van de contingenten heeft sneller heeft plaatsgevonden dan was ingeschat (c.q. was afgesproken in de convenanten over uitfasering) bij de opstelling van de VINEX. Anno 2000 is het grootste gedeelte van de capaciteit in contingenten voor het beleid tot aan 2010 opgebruikt.

Na inzet van een nieuwe beleidslijn met strakke contouren waarbinnen nieuwe beleidsruimte is opgesloten, zal te constateren zijn, dat het RB in de periode tot 2000 in de RGGebieden juist heeft geleid tot een versnelling van het bouwtempo voor woningen.

Aanscherping van het contourenbeleid kan negatieve gevolgen met zich meebrengen. Hierbij moet gedacht worden aan de huisvesting van doelgroepen in goedkopere woningen en een druk op de open binnenstedelijke ruimtes.

Doorwerking van de beleidsdoelen

Er is in het onderzoek nauwelijks horizontale doorwerking geconstateerd van het restrictief beleid naar de beleidsterreinen van infrastructuuraanleg, bedrijfsterreinontwikkeling en naar volkshuisvesting. Hierdoor zijn verschillende beleidsinitiatieven van Rijk, Provincie en gemeenten te zien, waar niet in lijn van het RB nieuw beleid wordt ontwikkeld.

Provincies spelen in de uitvoering van het RB een belangrijke rol, waarbij opvalt, dat de door het Rijk beoogde doorwerking soms botst met de wens van de provincies om te komen tot een ruimere begrenzing van het RB.

Er is een doorwerking naar provinciaal niveau en binnen bestemmingsplannen te constateren, waar de doelstelling om geen uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag buiten de afgesproken contingenten en contouren te laten plaatsvinden op hoofdlijnen wordt gerealiseerd.

Onderzochte gemeenten verschillen onderling in de mate van bereidheid om het restrictief beleid onverkort uit te voeren. Er is geen systeem van straffen (het superzware middel van de aanwijzing/vervangingsbesluit uitgezonderd) of belonen.

Er is bij gemeenten een sterke wil tot groeien. De opbrengsten van uitbreidingslocaties achten gemeenten essentieel voor het oplossen van allerlei knelpunten (bijvoorbeeld het voorzieningsniveau). Sommige gemeenten zien grenscorrecties, ter verruiming van de uitlegmogelijkheden, als het enige en uitsluitende middel om hun problematiek op te kunnen lossen.

De uitvoeringspraktijk
De onderhandelbare beleidsdoelen moeten aan het einde van procedures worden getoetst: een activiteit past wel of niet buiten of binnen de contour. Het wettelijk toetsingskader past niet op het onderhandelingskarakter van strategie en doelen.

Uit de inventarisatie bij de tien onderzochte gemeenten is naar voren gekomen, dat veel initiatieven door zelfcensuur nooit het stadium van de formele planprocedure bereiken. Deze doorwerking van het RB, die is beschreven in de bestuurlijke hypothese (paragraaf 1.3), valt geheel buiten het zicht van de handhaving of beleidsevaluatie, maar draagt terdege bij aan de doelbereiking.

Er zijn veel overtredingen ten aanzien van de handhaving, die veelal starten op concreet niveau van een ruimtelijk initiatief. De overtredingen worden gekenmerkt als «klein», maar zijn talrijk in aantal. Het is in dit verband opmerkelijk dat de communicatie omtrent het RB naar de burger vrijwel ontbreekt.

De onduidelijke toetsingscriteria en de sfeer van onderhandelingen die rond het RB hangt leidt snel tot nieuwe initiatieven die de grenzen van het RB aftasten. Het is een calculerende instelling, waar diverse initiatiefnemers (inclusief overheden) de grenzen van het RB testen.

Betrokken partijen in het RB onderhandelingsproces organiseren macht, middelen en emoties om de onderhandelingen te beïnvloeden Er zijn tal van voorbeelden, waarbij bewust wordt gekozen voor het aanscherpen van de onderhandelingen om afwijkingen van het RB te bewerkstelligen.

Het RB, of liever het onderhandelingstraject, heeft een aantal maatschappelijke en economische gevolgen, die niet bij de beleidsformulering en handhaving een rol spelen. Tussentijdse bijstellingen zijn niet voorzien om deze (deels onbedoelde) effecten aan te pakken. De discussie over de sociale gevolgen van het RB vertaalt zich in sterke emotionele standpunten, die echter gekenmerkt worden door een smalle feitenbasis.

Er zijn intermediairs (bijvoorbeeld de ingenieursbureaus) die een bundeling van particuliere initiatieven bewerken en zo komen tot een nieuwe onderhandelingspositie. Daarin kunnen verschillende Rijksbeleidslijnen elkaar kruisen en wordt het RB snel gezien als de verbiedende factor. Dergelijke ontwikkelingscombinaties (als een vorm van PPS) voeren onderhandelingen naar het RB met wisselend succes.

Gemeenten zijn vaak initiatief nemer in onderhandelingen en afwegingsprocedures. Deels omdat ze een taak in het formele traject WRO hebben, deels omdat ze het RB te knellend vinden ten opzichte van de lokale beleidspraktijk.

Er is geen lerende of monitorende beleidspraktijk, die erop gericht is het RB steeds beter te laten aansluiten op de beleidswensen en praktijkmogelijkheden om het RB te realiseren.

Conclusie ten opzichte van de balans ruimtelijke kwaliteit
Het onderzoek levert geen tegenstrijdige uitkomsten met de balans ruimtelijke kwaliteit, maar verdiept wel het inzicht in achterliggende oorzaken. Het kan teven inspiratie bieden voor aanvullende monitoring, bijvoorbeeld op het sociale vlak.

Slotconclusie:
Als we vanuit de uitvoeringspraktijk van de het restrictief beleid terugkijken naar de oorspronkelijke VINEX/VINAC doelstelling, dan zijn er twee integrale conclusies te formuleren, voor het beleidsproces en voor de uitkomst.
Ten aanzien van het **beleidsproces** is er een nauwe samenhang te onderkennen in bovenstaande conclusies. Het restrictief beleid heeft in z'n uitwerking in hoge mate een proceskarakter meegekregen. De onscherpe doelen blijken in de praktijk tot veel discussiestof en ongeleide initiatieven te leiden. Wat zijn nu precies die stedelijke functies en welke functies vallen nu binnen of buiten de contour? Er is geen uitgewerkt en breed gecommuniceerd toetsingskader. Door gebrek aan horizontale afstemming komen veel initiatieven op gang die conflicteren met de beoogde ruimtelijke structuur in de restrictieve gebieden en die tot staan gebracht moeten worden met het argument «geen verdere stedelijke functies in het landelijk gebied». Dit leidt tot onderhandelingssituaties waarin op voorhand het resultaat niet is te voorspellen.
Vanuit maatschappelijke overwegingen komen er vervolgens nieuwe samenwerkingsvormen tot stand, waarbij vaak wordt geredeneerd, hoe groter het initiatief en hoe meer partijen (en liefst overheidsinstanties) erbij betrokken zijn, hoe groter de slaagkans. Ook het uitstellen van de confrontatie met het formele RO-traject is onderdeel van de wederzijdse strategie (zowel van initiatiefnemers als IRO). De IRO's worden ten koste van het totaaloverzicht meegezogen in een beperkt aantal juridische verwikkelingen. Uiteindelijk leidt dit tot een situatie van elkaar bestrijdende overheden en niet tot lerend beleid.

Twee factoren werken complicerend: ten eerste zet de overheid in tal van situaties de doelen van het restrictief beleid zelf op scherp door ze te «overtreden» en levert daardoor een stuk geloofwaardigheid in; ten tweede vindt er een te beperkte monitoring plaats, met name van de sociale gevolgen van het gevoerde beleid waardoor de tegenkrachten vrij spel krijgen op het emotionele vlak.

Er is voor de mate van **doelbereiking** nog geen eenduidige conclusie mogelijk. Op dit moment (nog voor de helft van de uitvoeringsperiode van het RB) is te zien, dat thans een stabiele situatie zou moeten gaan optreden. De contingenten zijn volgelopen en de contouren bepaald. In feite zal nu in het Restrictieve gebied een situatie van nul-groei tot 2010 voor stedelijke activiteiten moeten optreden. Als dat zo is, zal over de gehele periode het RB succesvol blijken te zijn geweest. Aan de ander kant zijn er nu ook tal van initiatieven, die juist deze grenzen testen.
Strikt gesproken is er nog geen conclusie te trekken dat het restrictief beleid is mislukt. Met het nu al bereiken van de eindsituatie voor 2010 zijn de contouren en contingenten in de meeste gemeenten nog niet overschreden (m.u.v. Alphen). Voor de ontwikkeling van bedrijfsterreinen heeft het restrictief beleid minder gewerkt dan voor de woningbouw. Gemeenten in restrictieve gebieden gaan een achttal bouwarme jaren tegemoet, waardoor verwacht mag worden dat de druk op het restrictief beleid sterk zal toenemen. En daarmee de kans dat over een periode van 10 jaar een nul-groei wordt vastgehouden onwaarschijnlijk wordt. Het onverkort handhaven van het restrictief beleid zal wel een bijzonder grote bestuurslast met zich meebrengen. Vanuit de veronderstelling dat er nieuwe contingenten vrijkomen binnen strakke contouren, is de slotconclusie te trekken dat het RB averechts heeft gewerkt op de concentratie van het verstedelijkingsproces.

7. HOE VERDER MET HET RESTRICTIEF BELEID?

Uitgaande van de kernveronderstelling dat een scherp contrast tussen stad en buitengebied tot de belangrijkste opgave voor het ruimtelijk beleid behoort, is er vanuit voorliggende analyse een tweetal aanbevelingen te formuleren. De eerste aanbeveling is nogal dicht bij huis, de tweede heeft meer voeten in aarde.

1.a. contouren plus contingenten

Deze optie is een rechtstreekse continuering van het RB uit de VINEX met enkele bijstellingen om de negatieve en onbedoelde uitwerking van het RB te corrigeren. Het gaat dan om het verder vastleggen van nieuwe contouren, strak rondom de stedelijke bebouwde kernen. We bevelen aan om daarbij ook contingenten vast te stellen, om al te grote verdichting van de stad tegen te gaan. Contingenten zijn ook noodzakelijk om te kunnen voorzien in een flexibele bodem om sociaal maatschappelijke knelpunten ook buiten de contouren op te lossen. Met de contingentering kan worden voorkomen dat de regeling in juridische toetsingen te kwetsbaar wordt vanwege het ontbreken van elke dynamiek. Tevens bevelen we aan om termijnen van vaststelling op te nemen in de pkb.

1.b. verbeteringen in het RB door detaillering en juridificering

Deze optie betreft de opbouw van een referentiekader, dat bij de toepassing van het RB dient om ontwikkelingen aan te toetsen. De ruime en algemene begrippen, die in de strategische doelstelling van het Rb zijn opgenomen, moeten dan nader gedefinieerd. Het opbouwen van landelijk geldende definities van stedelijke gebruiksfuncties, het aangeven van de marges, waarbinnen lagere overheden kunnen komen tot hun eigen planontwikkeling en het genereren van jurisprudentie ten aanzien van toetsing is dan het doel van de nadere uitwerking van het beleid. De reden voor deze aanpak ligt in het doorzichtig maken van de onderhandelingspositie van overheden en de optimalisering van de mogelijkheden voor handhaving.

Wanneer de doelstelling van het ruimtelijk beleid verschuift van een generiek contrast naar een specifieke sturing op ruimtelijke kwaliteit, kunnen de volgende aanbevelingen worden gegeven:

2. Versterken van de onderhandelingspositie van het RB

De grondgedachte van deze aanbeveling is de voornaamste drijvende kracht achter het verstedelijken van het platteland (te weten «geld»), in evenwicht te brengen met financiële tegenmaatregelen. De goedkoopste (en dus meest winstgevende) oplossing is vanuit ruimtelijke kwaliteit niet altijd de beste. Vanuit dit nieuwe evenwicht kan een andere discussie worden gevoerd, namelijk over ruimtelijke kwaliteit. Deze optie geeft ruimte voor interactieve beleidssturing. Er dienen dan mogelijkheden geboden te worden om op verschillende plaatsen wat meer ruimte te bieden dan thans binnen de knellende kaders aan de orde lijkt te zijn.

Kort en bondig gezegd moet het verstedelijken van open ruimtes duur worden gemaakt, door bijvoorbeeld hoge heffingen op winsten van bestemmingsplanwijzigingen en zo mogelijk het aanpassen van het gemeentefonds, en het revitaliseren van bestaande bebouwing goedkoop. Gedacht kan worden aan verevening van plankosten van uitleg met dure

inbreien van nieuwbouw en zo mogelijk (zie onderzoeksaanbeveling) het aanwenden van de vermogens van de gemeentelijke grondbedrijven voor sociale woningbouw.

Daar is wisselgeld en een werkelijk onderhandelbare inrichtingsruimte voor nodig. Wisselgeld kan gevonden worden in (veelal bestaande) stimuleringsregelingen, en die zodanig uit te geven dat zuinigheid op de open ruimtes wordt beloond. Met name is gewenst om het zuinig gebruik van de ruimte op bedrijventerreinen fors aan te moedigen, omdat deze terreinen in belangrijke mate bijdragen aan het gevoel van verstedelijking en het intensief gebruiken van de ruimte er nog geen item is. Ontwikkelingen in de open gebieden die passen binnen het streven naar het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit komen in aanmerking voor stimulering. Hierbij kan gedacht worden aan innovatiemiddelen in de landbouwsfeer. Er worden flankerende doelstellingen geformuleerd om het tegengaan van verstedelijking in de open ruimte te koppelen aan een breder maatschappelijk draagvlak (beschermde dorps- en stadsgezichten, ecologische hoofdstructuur, nationale parken, waardevolle cultuurlandschappen).

We realiseren ons dat deze optie wel erg ambitieus is, omdat ze de beleidskaders van de nieuwe vijfde nota RO ontstijgen. Er is medewerking en samenspel nodig tussen diverse ministeries. Het voordeel is wel dat die duidelijkheid er dan ook vooraf is. Een goed draagvlak voor restrictief beleid begint immers in het kabinet. Als het daar niet goed zit, dan blijft het dweilen met de kraan open.

8. AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

Nader onderzoek naar de omvang van de sociale problematiek van de huisvesting van doelgroepen (o.a. starters op de woningmarkt) in kleine kernen is aan te bevelen. Het gaat dan om wachttijden, verhuisredenen, beschikbaarheid van goedkope woningen etc. Hierbij dient dan tevens de wijze waarop gemeenten hun contingenten hebben aangewend in de beschouwing te worden meegenomen.

Een onderling vergelijkbare waardestelling in termen van ruimtelijke kwaliteit voor binnen- en buitenstedelijke open ruimtes verdient aanbeveling om door middel van onderzoek ontwikkeld te worden.

Aanbevolen wordt om door middel van scenario's onderzoek te doen naar de houdbaarheid van de landelijke kwaliteiten van het buitengebied in een situatie met sterk gestegen grondprijzen.

Tevens wordt aanbevolen onderzoek te doen naar de vermogenspositie van gemeentelijke grondbedrijven en de kansen voor aanwending van vermogen voor revitalisering van verouderde stadsdelen.

Het kan zeer verhelderend zijn om eens de balans op te maken over de historische buitenplaatsen aan de randen van de grote steden langs het Groene Hart, m.n. de mate waarin de huizen zijn vernieuwd en aangepast en waarin gronden zijn verkocht aan projectontwikkelaars, en deze ontwikkelingen af te zetten tegen de discussies over nieuwe buitenplaatsen.

9. GEBRUIKTE BRONNEN

Bouw: vakblad voor het bouwmanagement, 1990. Bouwen in het Groene Hart. Deel 45, nummer 8, bladzijden 21–63.

Cammen, H. van der, juni 1991. Groeien in het Groene Hart; een ruimtelijk-economische toekomstvisie op Midden-Holland. Kamer van Koophandel voor Midden Holland.

Companen: adviesgroep voor beleid, september 1996. Regionaal Woningmarktonderzoek Midden-Holland. ISMH/ROMH. Projectnr. 7142.70/ng. 41 p en bijlagen I tot en met V.

Gemeente Ouderkerk, 09/10/98. Notitie benutting contingent woningbouw gemeente Ouderkerk. 3 p.

Gemeente Brummen, 1999. Woningmarktonderzoek Regio Stedendriehoek 1999. Brummen. 26 p.

Grontmij, 27 augustus 1998. Tripartiet Overleg Groene Hart. Rapportage fase 1: inventarisatie van knelpunten bij de uitvoering van het Groene Hart Beleid. Concept t.b.v. Platform Groene Hart 10/9/98.

Grontmij & STIVEEN, 1999. IOP de Rijn- en Veenstreek. Herstructurering, sanering en nieuwbouw van glastuinbouw in relatie tot opengrondcultures, groene functies en werkenen wonen in de Rijn- en Veenstreek.

Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Midden-Holland, 26 januari 1999. Vitale kernen in een groen hart; de juiste ruimte voor Midden-Holland. 8 p.

Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Midden-Holland. Intergemeentelijke perspectievennota Midden-Holland; Notitie Bestuurlijke Visie. 13 p.

Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Midden-Holland, juni 1998. Intergemeentelijke perspectievennota Midden-Holland; «Perspectieven voor Midden-Holland»; Rapport TNO-Inro. 40 p.

Mastop, J. M., L. van Damme en T. H. C. Zwanikken, 1997. Instrumentatie van het restrictief beleid: onderzoek naar relevante instrumenten voor een effectiever restrictief beleid. Nijmeegse Planologische Cahier nr. 51. Katholieke Universiteit Nijmegen.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, december 1993. Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, januari 2000. Primos Prognose 1999; de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.

Natuurbalans 99. RIVM, IBN-DLO, LEI-DLO, SC-DLO, 1999.

Provincie Gelderland, december 1995. «Werk, werk, werk»; Sociaal-Economisch Beleidsplan 1996–2000 provincie Gelderland (samenvatting). 10 p.

Provincie Zuid-Holland, 2000. Gemeentegrenzen in Zuid-Holland; startnotitie bestuurlijke positie gemeenten in Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland, 29 februari 2000. Contouren op scherp; Notitie heroverweging Contouren- en Contingentenbeleid. 27 p. en 10 bijlagen.

Raad voor de ruimtelijke ordening, 10 januari 1996. Het Groene Hart.

Regio Randstad Holland en Utrecht. Randstadoverleg Ruimtelijke Ordening, januari 1994. Eindrapportage Restrictief beleid Groene Hart: uitvoering afsprakenkader restrictief beleid.

Rijksplanologische Dienst, april 1996. Het Groene Hart in woord, beeld en getal; Achtergronddocument Groene Hart gesprekken. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Rijksplanologische Dienst, april 1996. Het Groene Hart in retrospectief. Evaluatie Groene Hart beleid 1950–1995. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Rijksplanologische Dienst, 27 maart 1997. Al doende leert men; slotbeschouwing van het programma Evaluatie VINO/VINEX. 26 p. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Rijksplanologische Dienst, november 1999. Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999; Beeld op hoofdlijnen. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Rijksplanologische Dienst, november 1999. Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999; Resultaat per doel. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998. 25 jaar sociale verandering. SCP, Den Haag.

Straten, A. van, B. G. Strootman en M. G. Berkhof, mei 1996. Het Groene Hart in retrospectief; evaluatie Groene-Hart-beleid 1950–1995. Rijksplanologische Dienst.

Traa, W. van en J. H. Oosters, 6 april 2000. Concept reactie aan het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op de Notitie «Contouren op Scherp», heroverweging Contouren- en Contingentenbeleid.

Tweede Kamer, 1997. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1997. Vergaderjaar 1996–1997, 25 000 XI, nr 76. 27 p.

Tweede Kamer, 1999. Inspectie van de Ruimtelijke Ordening. Vergaderjaar 1998–1999, 26 585, nrs. 1 – 2. 32p. Brief van de Algemene Rekenkamer.

Tweede Kamer, 1999. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1999. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XI, nr. 67. 17 p.

Tweede Kamer, 1999. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XI en 26 585, nr. 7.

Veen, J. van der, P. P. J. Driessen en P. Glasbergen, mei 1993. Evaluatie van het Rom-gebiedenbeleid; deelstudie Groene Hart. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Publikatiereeks gebiedsgericht beleid, nr. 1993/6.

Visser, Rik de en Peter Smaal, december 1995. Investeren in de toekomst van het groene hart; onderzoek naar kwaliteiten en potenties van het landschap in de Randstad en nieuwe sturingsfilosofieën.

VROM, 1993. Evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid. Deelstudie Groene Hart. Publicatiereeks Gebiedsgericht beleid 1993/6.

Witsen, P. P. en D. J. Ginter, september 1999. Cursusboek Ruimtelijke Kwaliteit. TNO Inro. Rapportnr.: P99–006.

Ypma, Klaske, oktober 1997. Permanente bewoning van recreatie woningen (g)een probleem. Rooilijn, nummer 8, oktober 1997.

Internet bronnen:
http://*www.gelderland.nl*
http:// *www.pzh.nl)*
http://www.pzh.nl/onderwer/RuimOr/grenzen/0040.h tm
http://www.lnvweb.nl/infobalie/thema/platteland/document en/ruimtestrat10B.pdf
http://www.nu.nl

BIJLAGE 1

VERANTWOORDING VAN DE STATISTISCHE ANALYSE OP GEMEENTENIVEAU

Verslag werkzaamheden restrictief beleid, **Jan Vreke, 31 maart 2000**

De uitgevoerde werkzaamheden bestaan uit:

– het opstellen van een korte samenvatting van de financiële regelingen op het gebied van de gemeentefinanciën op basis van het boek: Gemeentefinanciën, W. Bonnema, M. H. M. Cuppen, A. J. M. Evers en W. Rikken, 1996 (2e druk), Samson H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn (bijlage).

– het verzamelen en bewerken van data voor alle gemeenten voor de jaren 1989, 1990, 1992 en 1996 om inzicht te geven in de verschillen tussen kerngemeenten, randgemeenten en de overige gemeenten. De complicatie hierbij is het optreden van gemeentelijke herindelingen, waardoor de data voor de verschillende jaren onderling vergelijkbaar moeten worden gemaakt. Omdat het om veel veranderingen en een groot aantal gemeenten gaat, is dit zeer tijdrovend.

De bij het verzamelen en bewerken van data gevolgde werkwijze is:
Stap 1: Importeer de gegevens per jaar (1989, 1990, 1992, 1996 of 1997) in een Excelbestand. Dit gebeurt via een Lotusbestand vanuit de CBS gemeentestatistiek respectievelijk de bodemstatistiek. Hierbij zijn de gemeenten gesorteerd op alfabet. Omdat ook namen van gemeenten zijn weergegeven die in het betreffende jaar nog niet of niet meer bestaan, geeft dit bestanden met veel lege rijen. De geïmporteerde gegevens zijn.

Gemeentestatistiek		1989	1990	1992	1996
Arbeid	banen werknemers	x	x	x	x
Bevolking	totaal	x	x	x	x
	15–64 (potentiële beroepsbevolking)	x	x	x	x
	0–14 jaar	x			x
	20–24 jaar	x			x
	25–29 jaar	x			x
	30–34 jaar	x			x
	65 jaar en ouder	x			x
Arbeid(spositie)	beroepsbevolking			x	x
	werkzame beroepsbevolking			x	x
	werkloze beroepsbevolking			x	x
	niet beroepsbevolking			x	x
	participatie (bruto)			x	x
	participatie (netto)			x	x
Uitkeringen	ABW t/m 1995 + RWW			x	
	Abw vanaf 1996				x
	WW			x	x
Bouwnijverheid	aantal woningen	x	x	x	x
Inkomensonderz 89*	gemiddeld BI inwoners	x			
Inkomensonderz 96*	aantal inwoners				x
	totaal besteedbaar inkomen				x
Milieu	oppervlakte (totaal)	x	x	x	x
	oppervlakte land	x	x	x	x
	oppervlakte water	x	x	x	x
	oppervlakte binnenwater	x	x	x	x
	oppervlakte buitenwater	x	x	x	x
Dichtheden	omgevingsadressen	x	x	x	x
	bevolking	x	x	x	x
	woning	x	x	x	x
Lokalisering	gemeentenaam	x	x	x	x

Gemeentestatistiek		1989	1990	1992	1996
	gemeentecode	x	x	x	x
Bodemstatistiek					
bebouwde grond	oppervlakte bebouwd	x			x
	oppervlakte woongebied	x			x
	oppervlakte delfstoffenwinning	x			x
	oppervlakte bedrijfsterreinen	x			x

Opmerking: de inkomensgegevens voor 1989 en 1996 zijn opgenomen in de gemeentestatistiek voor respectievelijk 1990 en 1997. De verschillende jaren zijn opgenomen omdat niet alle gegevens voor alle jaren beschikbaar zijn.
Stap 2: Bepaal de gemeentecode in een basisjaar voor alle gemeenten die in één of meer van de opgenomen jaren bestonden. Dit is noodzakelijk om gegevens voor verschillende jaren vergelijkbaar te kunnen maken. Als basisjaar is gekozen voor 1999, omdat voor dit jaar de codes beschikbaar zijn van de gemeentes waarop het restrictief beleid van toepassing is. Het tot de indeling in een basisjaar herleiden is noodzakelijk omdat er jaarlijks gemeentelijke herindelingen plaatsvinden, waarbij nieuwe gemeenten (gemeentenamen) ontstaan door samenvoeging van bestaande gemeentes en/of er bestaande gemeentes worden samengevoegd tot een gemeente met een bestaande naam. Met de herindeling verandert ook de code van de gemeente. Vanuit een ander project is er een overzicht beschikbaar van de codes van de gemeentes volgens de indelingen van 1995 en 1997. Dit overzicht is aangevuld door met de hand alle niet in dit overzicht opgenomen veranderingen tussen 1989 en 1999 te verwerken. Gemeenten die zijn verdeeld over twee of meer nieuwe gemeenten, zijn arbitrair aan één van de nieuwe gemeenten toegewezen. Dit betreft

Subjectieve toedeling (1990)	Barsingerhorn aan Anna Paulowna
Subjectieve toedeling (1991)	Ilpendam aan Waterland
Subjectieve toedeling (1994)	Beers aan Cuijk
	Sleen naar Coevorden
	Westerbork naar Middenveld
	Oosterhessel naar Hoogeveen
	Dalen naar Coevorden
	Ruinen naar De Wolden
	Westerbork naar Middenveld
	Wanroij aan Boxmeer

Voorts is geen rekening gehouden met grenswijzigingen, waardoor niet voor alle (herleide) gemeenten de oppervlakte in alle jaren gelijk is. De invloed hiervan is marginaal (feitelijk nihil).
Stap 3 Sorteer alle gemeenten op basis van de gemeentecode in 1999 en bepaal de totalen van de opgenomen variabelen per gemeente. De omvang van de variabelen per gemeente is bepaald door sommering over de (delen van) gemeenten met dezelfde code. Er zijn alleen hoeveelheidvariabelen opgenomen omdat verhoudingen (zoals dichtheden en hoeveelheid per inwoner) niet «ongewogen» mogen worden gesommeerd en er voor gewogen sommering geen geschikte wegingsfactoren beschikbaar zijn en/of er geen zicht is op het effect van «afrondingsfouten».
Stap 4 Bereken (schat) de omvang van de beroepsbevolking (werkzaam, werkloos, niet-beroepsbevolking) voor de gemeenten waarvoor de data ontbreken voor de jaren 1992 en 1996. Dit is nodig omdat niet voor alle (delen van) gemeenten gegevens beschikbaar zijn. De hierbij gevolgde

werkwijze is dat voor (delen van) gemeenten waarvoor de participatiecijfers bekend zijn, zijn de beroepsbevolking en de bruto en netto participatie berekend op basis van de gespecificeerde participatiecijfers en de omvang van de potentiële beroepsbevolking (bevolking tussen 15 en 65 jaar). Voor de delen van gemeenten (basis 1999) waarvoor participatiecijfers ontbreken, is verondersteld dat de verhoudingen gelijk zijn aan die in de rest van de betreffende gemeente. Daarom zijn voor de delen van gemeenten waarvoor data beschikbaar zijn, de berekende aantallen voor de beroepsbevolking en de werkenden gesommeerd en gedeeld door de potentiële beroepsbevolking in deze delen. Dit resulteert in fracties voor de bruto en netto participatie, die vervolgens zijn vermenigvuldigd met de potentiële beroepsbevolking in de gehele gemeente. Dit geeft (geschatte) aantallen voor de beroepsbevolking, de werkzame beroepsbevolking, de werklozen en de niet-beroepsbevolking in alle gemeenten. Voor de gemeenten waar voor alle delen data beschikbaar zijn, komen de geschatte aantallen goed overeen met de waargenomen aantallen en zijn de verschillen toe te schrijven aan verschillen in de omvang van de potentiële beroepsbevolking.
Stap 5 Sorteer de gemeenten op het criterium «restrictief beleid» en onderscheid daarbij randgemeenten, kerngemeente en overige gemeenten.
Stap 6 Bereken de gewenste gegevens voor de onderscheiden categorieën gemeenten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen veranderingen in het totale areaal cq de totale hoeveelheid per categorie en veranderingen in de gemiddelde waarde over de tot een categorie behorende gemeenten. Interessant zijn zowel de veranderingen in de tijd als de veranderingen in de verhouding tussen de verschillende categorieën gemeenten.

Tabel oppervlakte

					fracties op basis van totalen						fracties op basis gemiddelden over gemeenten					
					fractie van oppervlakte land			Afwijking tov Ned. totaal			fracties oppervlakte land			afwijking tov Nederland totaal		
	land	bebouwd	woongeb	bedrijfst	bebouwd	woongeb	bedrijfst	Bebouwd	woongeb	bedrijfst	bebouwd	woongeb	bedrijfst	bebouwd	woongeb.	bedrijfst
1989																
randgemeenten	330 700	37 387	26 218	6 236	0 113	0 079	0 019	1 292	1 280	1 339	0 173	0 123	0 029	1 320	1 300	1 440
kerngemeenten	700 969	42 763	32 675	5 552	0 061	0 047	0 008	0 697	0 753	0 562	0 076	0 058	0 011	0 580	0 610	0 540
ov gemeenten	2 361 398	216 813	151 237	35 993	0 092	0 064	0 015	1 049	1 034	1 082	0 145	0 105	0 022	1 110	1 110	1 090
Nederland totaal	3 393 067	296 963	210 130	47 781	0 088	0 062	0 014	1 00 0	1 000	1 000	0 131	0 095	0 020	1 000	1 000	1 000
1996																
randgemeenten	329 112	41 263	28 334	7 691	0 125	0 086	0 023	1 327	1 301	1 397	0 188	0 132	0 034	1 330	1 290	1 420
kerngemeenten	700 030	45 192	34 029	6 812	0 065	0 049	0 010	0 683	0 735	0 582	0 081	0 061	0 013	0 570	0 600	0 540
ov gemeenten	2 359 796	233 642	161 871	42 202	0 099	0 069	0 018	1 048	1 037	1 069	0 156	0 112	0 026	1 110	1 100	1 080
Nederland totaal	3 388 938	320 097	224 234	56 705	0 094	0 066	0 017	1 00 0	1 000	1 000	0 141	0 102	0 024	1 000	1 000	1 000
verandering		**tov zelfde categorie 1989**			**tov zelfde categorie 1989**			**tov verandering Ned totaal**			**tov zelfde categorie 1989**			**tov verandering Ned totaal**		
randgemeenten	0 995	1 104	1 081	1 233	1 106	1 089	1 211	1 036	1 023	0 997	1 087	1 073	1 172	1 010	1 000	0 977
kerngemeenten	0 999	1 057	1 041	1 227	1 066	1 043	1 250	0 998	0 979	1 029	1 066	1 052	1 182	0 990	0 980	0 985
ov gemeenten	0 999	1 078	1 070	1 173	1 076	1 078	1 200	1 007	1 013	0 988	1 076	1 067	1 182	1 000	0 993	0 985
Nederland totaal	0 999	1 078	1 067	1 187	1 068	1 065	1 214	1 000	1 000	1 000	1 076	1 074	1 200	1 000	1 000	1 000

Ten aanzien van de opgenomen variabelen zijn drie zaken van belang:
– de positie ten opzichte van de andere gemeentecategorieën, dit is weergegeven in de blokken «afwijking tov Nederland totaal».
– de verandering in de tijd (tussen 1989 en 1996), dit is weergegeven in de blokken «tov zelfde categorie 1989»
– het verschil in de verandering ten opzichte van de andere gemeentecategorieën, dit is weergegeven in de blokken «tov verandering Ned. totaal».

In de tabellen zijn deze blokken in verschillende grijstinten weergegeven om de overzichtelijkheid te vergroten.

De Tabel oppervlakte geeft aan dat de oppervlakte bebouwd in alle categorieën gemeenten absoluut gezien toeneemt. Dit geldt voor zowel de totale oppervlakte bebouwd als voor de oppervlaktes woongebied en bedrijfsterreinen. In de kerngemeenten neemt de oppervlakte woongebied minder toe dan in de andere gemeenten (4.3 procent tegenover 7.8 en 8.9 procent). Bij bedrijfsterreinen neemt de oppervlakte in gemeenten met restrictief beleid meer dan gemiddeld en in de overige gemeenten minder dan gemiddeld toe (circa 23 procent tegen 17.3 procent bij een gemiddelde van 18.7 procent). Als we kijken naar de percentages (fracties) van het landoppervlak van de gemeentes dat is bebouwd dan valt op dat in 1989 in de kerngemeentes de bebouwing minder is dan gemiddeld; in de randgemeenten en de overige gemeenten is dit meer dan gemiddeld. De mutaties tussen 1989 en 1996 in de fracties geven te zien dat met name in de randgemeenten de toename van de categorieën bebouwd veel groter is dan gemiddeld. De eerste kolommen in de tabel zeggen iets over de totale oppervlakte bebouwd e.d. binnen de onderscheiden categorieën, maar doet geen uitspraak over de verdeling hiervan over de gemeenten. De voorgaande uitspraken zijn gebaseerd op de veranderingen in de totale arealen voor de verschillende categorieën gemeenten. Over de verdeling over de gemeenten wordt geen uitspraak gedaan. Hierin kan enig inzicht worden verkregen door het gemiddelde van de waarde van de fracties op gemeenteniveau te berekenen. Stel bijvoorbeeld dat er drie gemeenten zijn, één van honderd hectare en twee van vijftig hectare en dat het totale areaal bebouwd toeneemt van 40 naar 80 hectare, ofwel van 20 naar 40 procent. De fractie is dus respectievelijk 0,20 en 0,40. Stel nu dat in het basisjaar de fractie in alle gemeenten gelijk is, ofwel het woongebied is respectievelijk 20, 10 en 10 hectare en de gemiddelde fractie over de gemeenten is (3 * 0,20) / 3 is 0,20. Als de toename van 40 hectare volledig in de grootste gemeente valt, is het gemiddelde van de fractie over de gemeenten (0,6 + 0,2 + 0,2) / 3 is 0,33. Wordt de toename gelijk verdeeld over de kleine gemeenten, dus beide 20 hectare extra, dan is het gemiddelde over de gemeenten (0,2 + 0,8 + 0,8) / 3 is 0,60. In het eerste geval is de het gemiddelde lager dan het gemiddelde op basis van de totale arealen (zijnde 0,40) in het tweede geval hoger. De afwijking van het gemiddelde op basis van totale arealen geeft dus aan of de veranderingen vooral in grote of in kleine gemeenten plaatsvinden. Dit verband geldt niet alleen voor de mutaties, maar ook voor de beschrijving van de situatie.

Uit de tabel blijkt dat gemiddelden van de mutaties over de gemeenten (zelfde categorie) in de randgemeenten lager zijn dan de fracties op basis van de mutaties in de arealen, wat betekent dat de veranderingen vooral in grote gemeenten plaatsvinden. Voor de kerngemeenten geldt dat de fractie woongebied hoger is en de fractie bedrijfsterreinen lager, ofwel de toename van het woongebied is groter in kleine gemeenten, die van

bedrijfsterreinen in grote gemeenten. Ten opzichte van de gemiddelde situatie in Nederland (fractie Nederland totaal) in 1989 is er sprake van een toename van de bebouwing (zowel woongebied als bedrijfsterrein) waarbij de fractie bedrijfsterreinen in met name de kerngemeenten sterk toeneemt (met 22 procent).

Tabel woningen

	totalen			gemiddelden		fracties op basis totalen afwijking Nederland		fracties op basis gemiddelden gemeenten gemiddelden		afwijking Nederland	
	woningen	woonge-bied	bevolking (*1000)	woning/ha	pers/won	woning/ha	pers/won	woning/ha	pers/won	woning/ha	pers/won
1989											
randgemeenten	683 150	26 218	1 869	26 057	2 736	0 961	1 053	27 126	2 798	1 146	0 999
kerngemeenten	677 873	32 675	1 947	20 746	2 872	0 765	1 106	22 665	2 887	0 957	1 031
overige gemeenten	4 338 369	151 237	10 987	28 686	2 533	1 058	0 975	23 397	2 766	0 988	0 988
Nederland totaal	5 699 392	210 130	14 803	27 123	2 597	1 000	1 000	23 675	2 801	1 000	1 000
1996											
randgemeenten	766 052	28 334	1 982	27 036	2 587	0 966	1 048	27 941	2 629	1 148	0 997
kerngemeenten	747 217	34 029	2 026	21 958	2 711	0 785	1 098	23 386	2 723	0 961	1 033
overige gemeenten	4 762 776	161 871	11 486	29 423	2 412	1 051	0 977	24 001	2 603	0 986	0 987
Nederland totaal	6 276 045	224 234	15 494	27 989	2 469	1 000	1 000	24 335	2 637	1 000	1 000
verandering		tov zelfde categorie 1989		tov zelfde categorie 1989		tov verandering Ned. totaal		tov zelfde categorie 1989		tov verandering Ned. totaal	
randgemeenten	1 121	1 081	1 060	1 038	0 946	1 005	0 995	1 030	0 940	1 002	0 998
kerngemeenten	1 102	1 041	1 041	1 058	0 944	1 026	0 993	1 032	0 943	1 004	1 002
overige gemeenten	1 098	1 070	1 045	1 026	0 952	0 994	1 002	1 026	0 941	0 998	1 000
Nederland totaal	1 101	1 067	1 047	1 032	0 951	1 000	1 000	1 028	0 941	1 000	1 000

Het aantal woningen neemt het sterkst toe in de randgemeenten (met 12% tegenover 10% elders), terwijl er ook sprake is van een sterkere toename van de bevolking dan gemiddeld (6% tegenover ruim 4%). De toename van de bevolking in de kerngemeenten is minder dan gemiddeld (4.1% tegenover 4.7%). Het aantal personen per woning verandert in alle gemeenten op ongeveer dezelfde wijze, zowel op basis van totalen als op basis van gemiddelden over gemeenten, zij het dat in het eerste geval de gemiddelde afname bijna 5% en in het tweede geval bijna 6% bedraagt. Het aantal personen per woning is het grootst in de kerngemeenten, een afname van 2.9 (2 872 respectievelijk 2 887) naar 2.7 (2 711 respectievelijk 2 723) bij een gemiddelde afname van 2.6 respectievelijk 2.8 in 1989 naar 2.5 respectievelijk 2.6 in 1996. Het aantal woningen per hectare is en blijft het kleinst in de kerngemeenten, zij het dat de verschillen op basis van de waargenomen fracties per gemeente veel kleiner zijn dan de berekende verschillen op basis van de totalen. Bij de waargenomen gemiddelden blijkt dat het aantal woningen per hectare in de randgemeenten gemiddeld veel hoger is dan elders.

Tabel werkgelegenheid

	totalen (* 1000)				fracties potentiele beroepsbevolking op basis totalen						fracties op basis gemiddelden gemeenten					
	potentiële beroepsbevolking	banen	werkend	werkloos	banen	werkend	werkloos	afwijking Nederland totaal banen	werkend	werkloos	gemiddelden banen	werkend	werkloos	afwijking Nederland totaal banen	werkend	werkloos
1989																
randgemeenten	1 289	628			0,487			0,971			0,442			1,150		
kerngemeenten	1 343	460			0,343			0,683			0,324			0,890		
overige gemeenten	7 584	4 039			0,533			1,061			0,390			1,015		
Nederland totaal	10 217	5 128			0,502			1,000			0,384			1,000		
1992																
randgemeenten	1 318	687	781	39	0,522	0,593	0,030	0,985	1,047	0,727	0,476	0,595	0,028	1,176	1,028	0,863
kerngemeenten	1 363	497	790	37	0,365	0,579	0,027	0,689	1,023	0,667	0,345	0,585	0,026	0,852	1,011	0,801
overige gemeenten	7 720	4 328	4 319	351	0,561	0,559	0,046	1,058	0,988	1,105	0,415	0,573	0,036	1,025	0,990	1,109
Nederland totaal	10 402	5 514	5 890	428	0,530	0,566	0,041	1,000	1,000	1,000	0,405	0,579	0,032	1,000	1,000	1,000
1996																
randgemeenten	1 346	716	818	49	0,532	0,608	0,036	0,969	1,029	0,786	0,483	0.61	0,031	1,150	1,016	0,839
kerngemeenten	1 378	532	833	42	0,386	0,604	0,031	0,703	1,023	0,672	0,367	0,611	0,030	0,874	1,018	0,812
overige gemeenten	7 860	4 564	4,600	399	0,581	0,585	0,051	1,057	0,991	1,094	0,429	0,594	0,041	1,021	0,989	1,110
Nederland totaal	10 585	5 813	6 251	491	0,549	0,591	0,046	1,000	1,000	1,000	0,420	0,600	0,037	1,000	1,000	1,000
verandering 1992 tov 1989								tov verandering Ned. totaal						tov verandering Ned. totaal		
randgemeenten	1,022	1,095			1,072			1,015			1,077			1,021		
kerngemeenten	1,015	1,082			1,064			1,008			1,065			1,010		
overige gemeenten	1,018	1,072			1,053			0,997			1,064			1,009		
Nederland totaal	1,018	1,075			1,056			1,000			1,055			1,000		
verandering 1996 tov 1989								tov verandering Ned. totaal						tov verandering Ned. totaal		
randgemeenten	1,044	1,140			1,092			0,999			1,093			0,999		
kerngemeenten	1,026	1,156			1,125			1,029			1,133			1,036		
overige gemeenten	1,036	1,130			1,090			0,997			1,100			1,006		
Nederland totaal	1,036	1,134			1,094			1,000			1,094			1,000		
verandering 1996 tov 1992								tov verandering Ned. totaal						tov verandering Ned. totaal		
randgemeenten	1,021	1,042	1,047	1,245	1,019	1,025	1,200	0,984	0,982	1,070	1,015	1,025	1,107	0,978	0,989	0,958
kerngemeenten	1,011	1,068	1,054	1,147	1,058	1,043	1,148	1,021	0,999	1,023	1,064	1,044	1,154	1,026	1,008	0,998
overige gemeenten	1,018	1,055	1,065	1,136	1,036	1,047	1,109	1,000	1,002	0,988	1,034	1,037	1,139	0,997	1,000	0,985
Nederland totaal	1,018	1,054	1,061	1,147	1,036	1,044	1,122	1,000	1,000	1,000	1,037	1,036	1,156	1,000	1,000	1,000

De gegevens zijn weergegeven voor 1989, 1996 en 1992, omdat de gegevens over de samenstelling van de beroepsbevolking niet beschikbaar zijn voor 1989. Uit de tabel (kolommen totalen) blijkt dat het aantal banen in gemeenten met restrictief beleid tussen 1989 en 1996 sterker toeneemt dan in de overige gemeenten 14% respectievelijk 16% tegenover 13%), waarbij alleen in kerngemeenten het aantal banen per eenheid van de potentiële beroepsbevolking sterker toeneemt dan gemiddeld (13% tegenover 9%). Hier is sprake van een inhaalslag, want in met name kerngemeenten is het aantal banen per eenheid van de beroepsbevolking fors lager dan elders (30% lager dan gemiddeld, te weten de fractie 0,683 respectievelijk 0,703 ten opzichte van Nederland totaal). Als wordt gekeken naar de gemiddelden over de gemeenten, dan lijkt de achterstand van de kerngemeenten minder dramatisch (0,852 respectievelijk 0,874). Dit komt doordat het landelijk gemiddelde1n 1996 veel lager is (0,420 tegenover 0,549), waarschijnlijk doordat in grote steden de verhouding relatief gunstig is (veel banen ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking). In de randgemeenten is de situatie relatief het gunstigst.

In de periode van 1989 tot 1996 groeit de potentiële beroepsbevolking (bevolking tussen 15 en 65 jaar) overal met 4% met uitzondering van de kerngemeenten, waar de groei maar 3% bedraagt. Ten aanzien van het aantal werklozen valt op dat het aantal in met name in de randgemeenten sterk toeneemt, zowel absoluut (24%) als uitgedrukt per hoofd van de potentiële beroepsbevolking (22%) maar dat het aantal toch onder het gemiddelde blijft (0,030 en 0,036 kleiner dan respectievelijk 0,041 en 0,046). De fractie werklozen in de kerngemeenten is overigens het kleinst (0,027 respectievelijk 0,031). Als wordt uitgegaan van de waargenomen gemiddelden over de gemeenten van de betreffende categorieën dan blijken met name bij de overige gemeenten de fracties banen en werklozen veel lager te zijn dan op basis van de totalen was berekend.

Tabel bevolking totaal

	Bevolking				fracties van het totaal aantal inwoners			afwijking tov Nederland totaal		
	Totaal	**0–14 jaar**	**15–64 jaar**	**65 jaar e.o.**	**0–14 jaar**	**15–64 jaar**	**65 jaar e.o.**	**0–14 jaar**	**15–64 jaar**	**65 jaar e.o.**
1989										
randgemeenten	1 869 403	362 305	1 289 359	217 739	0,194	0,690	0,116	1,059	0,999	0,919
kerngemeenten	1 947 187	385 143	1 343 214	218 830	0,198	0,690	0,112	1,081	0,999	0,886
overige gemeenten	10 987 182	1 962 005	7 584 855	1 440 322	0,179	0,690	0,131	0,976	1,000	1,034
totaal Nederland	14 803 772	2 709 453	10 217 428	1 876 891	0,183	0,690	0,127	1,000	1,000	1,000
1996										
randgemeenten	1 981 889	382 214	1 346 100	253 575	0,193	0,679	0,128	1,049	0,994	0,962
kerngemeenten	2 025 656	396 609	1 378 115	250 932	0,196	0,680	0,124	1,065	0,996	0,931
overige gemeenten	11 486 344	2 068 997	7 860 981	1 556 366	0,180	0,684	0,135	0,980	1,002	1,019
totaal Nederland	15 493 889	2 847 820	10 585 196	2 060 873	0,184	0,683	0,133	1,000	1,000	1,000
verandering	tov zelfde categorie 1989					tov zelfde categorie 1989			tov verandering Ned. totaal	
randgemeenten	1,060	1,055	1,044	1,165	0,995	0, 985	1,098	0,991	0,995	1,047
kerngemeenten	1,040	1,030	1,026	1,147	0,990	0, 986	1,102	0,986	0,996	1,051
overige gemeenten	1,045	1,055	1,036	1,081	1,009	0,991	1,034	1,0 05	1,001	0,986
totaal Nederland	1,047	1,051	1,036	1,098	1,004	0,990	1,049	1,0 00	1,000	1,000

Uit de tabel blijkt dat de totale bevolking in de randgemeenten sterker groeit dan gemiddeld en in de kerngemeenten minder sterk. Dit geldt echter niet voor de groep van 65 jaar en ouder, de omvang hiervan groeit in zowel rand- als kerngemeenten veel sterker dan elders. Als we naar de opbouw van de bevolking kijken, dan blijkt dat de sterke groei van de 65-plussers berust op een inhaaleffect. In 1989 is de fractie in de kern- en randgemeenten veel lager dan gemiddeld en dit verschil is in 1996voor een deel weggewerkt. Voor de jongeren tot 15 jaar geldt in feite het omgekeerde: de fractie zakt in de richting van het gemiddelde. Voor de groep van 15–64 jaar zijn de veranderingen marginaal (een reductie t.o.v. het gemiddelde over alle gemeentes van 0,999 naar respectievelijk 0,994 en 0,996).

Tabel Bevolking tussen 20 en 35 als fractie totale bevolking

	Totaal			fracties op basis totalen						idem op basis gemiddelde fracties per gemeente					
				fracties van het totaal			afwijking tov Nederland totaal			fracties van het totaal			afwijking tov Nederland totaal		
	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar
1989															
randgemeenten	149 522	153 547	146 967	0,080	0,082	0,079	0,938	0,951	0,976	0,080	0,080	0,077	0,999	1,011	0,996
kerngemeenten	157 058	152 190	148 448	0,081	0,078	0,076	0,946	0,905	0,946	0,079	0,077	0,076	0,998	0,977	0,982
overige gemeenten	956 137	972 267	897 083	0,087	0,088	0,082	1,020	1,025	1,014	0,080	0,080	0,078	1,001	1,007	1,008
totaal Nederland	1 262 717	1 278 004	1 192 498	0,085	0,086	0,081	1,000	1,000	1,000	0,080	0,079	0,078	1,000	1,000	1,000
1996															
randgemeenten	127 770	153 076	165 258	0,064	0,077	0,083	0,925	0,922	0,977	0,063	0,075	0,082	0,990	0,992	1,012
kerngemeenten	131 073	150 544	162 374	0,065	0,074	0,080	0,928	0,887	0,939	0,064	0,074	0,080	0,996	0,974	0,989
overige gemeenten	821 116	994 030	994 697	0,071	0,087	0,087	1,026	1,033	1,015	0,064	0,076	0,081	1,003	1,012	1,002
totaal Nederland	1 079 959	1 297 650	1 322 329	0,070	0,084	0,085	1,000	1,000	1,000	0,064	0,076	0,081	1,000	1,000	1,000
verandering	tov zelfde categorie 1989			tov zelfde categorie 1989			tov verandering Ned. totaal			tov zelfde categorie 1989			tov verandering Ned. totaal		
randgemeenten	0,855	0,997	1,124	0,806	0,940	1,061	0,987	0,969	1,002	0,796	0,935	1,060	0,991	0,981	1,015
kerngemeenten	0,835	0,989	1,094	0,802	0,951	1,051	0,982	0,980	0,992	0,802	0,950	1,052	0,999	0,997	1,008
overige gemeenten	0,859	1,022	1,109	0,821	0,978	1,061	1,005	1,008	1,002	0,805	0,957	1,038	1,002	1,004	0,994
totaal Nederland	0,855	1,015	1,109	0,817	0,970	1,059	1,000	1,000	1,000	0,803	0,953	1,044	1,000	1,000	1,000

Uit de tabel blijkt dat met name in de kerngemeenten de aantallen (kolommen «totaal») in alle leeftijdcategorieën achterblijven bij de landelijke trend. Voor de randgemeenten is dit alleen in de categorieën tot 30 jaar het geval. De toename in de categorie 30–34 jaar is sterker dan elders (1,124 tegenover gemiddeld 1,109). Als we naar de fracties (op basis van de totalen) kijken, dan blijken zowel de kerngemeenten als de randgemeenten achter te blijven bij de ontwikkeling in de overige gemeenten en het landelijke gemiddelde. De conclusie is dus dat de omvang van de groepen tot 30 jaar zowel absoluut als relatief kleiner worden en dat de groep 30–34 jaar in de kerngemeenten minder sterk toeneemt als elders en in de randgemeenten absoluut gezien sterker toeneemt dan elders, maar relatief gezien achterblijft (0,977 is kleiner dan gemiddeld: 1,000 en dan in de overige gemeenten: 1,015). Kijken we naar de cijfers op basis van de gemiddelde fracties per gemeente, dan zijn de verschillen veel kleiner. Dit komt vooral doordat de waarden voor de overige gemeenten (en daarmee het nationale gemiddelde) veel lager zijn dan die op basis van de totalen.

Tabel bevolking totaal voor gemeenten met minder dan 50 000 inwoners

	Bevolking				fracties van het totaal aantal inwoners			afwijking tov Nederland totaal		
	Totaal	**0–14 jaar**	**15–64 jaar**	**65 jaar e.o.**	**0–14 jaar**	**15–64 jaar**	**65 jaar e.o.**	**0–14 jaar**	**15–64 jaar**	**65 jaar e.o.**
1989										
randgemeenten	1 215 404	236 808	844 030	134 566	0,195	0,694	0,111	0,993	1,011	0,948
kerngemeenten	1 947 187	385 143	1 343 214	218 830	0,198	0,690	0,112	1,008	1,004	0,962
overige gemeenten	4 946 820	968 861	3 384 209	593 750	0,196	0,684	0,120	0,998	0,996	1,028
totaal Nederland	8 109 411	1 590 812	5 571 453	947 146	0,196	0,687	0,117	1,000	1,000	1,000
1996										
randgemeenten	1 276 965	247 294	871 152	158 519	0,194	0,682	0,124	1,003	1,005	0,968
kerngemeenten	2 025 656	396 609	1 378 115	250 932	0,196	0,680	0,124	1,014	1,003	0,966
overige gemeenten	5 158 250	989 800	3 492 553	675 897	0,192	0,677	0,131	0,994	0,998	1,021
totaal Nederland	8 460 871	1 633 703	5 741 820	1 085 348	0,193	0,679	0,128	1,000	1,000	1,000
verandering	tov zelfde categorie 1989					tov zelfde categorie 1989			tov verandering Ned. totaal	
randgemeenten	1,051	1,044	1,032	1,178	0,994	0,982	1,121	1,010	0,995	1,021
kerngemeenten	1,040	1,030	1,026	1,147	0,990	0,986	1,102	1,006	0,998	1,004
overige gemeenten	1,043	1,022	1,032	1,138	0,980	0,990	1,092	0,995	1,002	0,994
totaal Nederland	1,043	1,027	1,031	1,146	0,984	0,988	1,098	1,000	1,000	1,000

Voor gemeenten met minder dan 50 000 inwoners (in 1996), blijkt de groei in randgemeenten iets groter dan gemiddeld (1,051 tegenover 1,043) te zijn. Dit komt door de grotere toename bij zowel de categorie 0–14 (1,044 tegenover 1,031) als de categorie 65 jaar en ouder (1,178 tegenover 1,146). Als we naar de opbouw van de bevolking kijken (fracties van het totaal aantal inwoners) dan treden tussen de categorieën gemeenten vooral bij de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder verschillen op.

Tabel bevolking tussen 20 en 35 jaar als fractie totale bevolking voor gemeenten met minder dan 50 000 inwoners

	Totaal			fracties op basis totalen						idem op basis gemiddelde fracties per gemeente					
				fracties van het totaal			afwijking tov Nederland totaal			fracties van het totaal			afwijking tov Nederland totaal		
	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar	20–24 jaar	25–29 jaar	30–34 jaar
1989															
randgemeenten	97 237	99 719	96 527	0,080	0,082	0,079	1,012	1,042	1,026	0,079	0,080	0,077	1,011	1,024	1,006
kerngemeenten	157 058	152 190	148 448	0,081	0,078	0,076	1,020	0,992	0,985	0,079	0,077	0,076	1,012	0,993	0,991
overige gemeenten	386 880	386 727	382 471	0,078	0,078	0,077	0,989	0,993	0,999	0,078	0,078	0,077	0,992	0,998	1,003
totaal Nederland	641 175	638 636	627 446	0,079	0,079	0,077	1,000	1,000	1,000	0,079	0,078	0,077	1,000	1,000	1,000
1996															
randgemeenten	80 443	96 059	106 214	0,063	0,075	0,083	1,001	1,008	1,031	0,063	0,074	0,082	1,001	0,999	1,017
kerngemeenten	131 073	150 544	162 374	0,065	0,074	0,080	1,028	0,996	0,993	0,064	0,074	0,080	1,016	0,995	0,999
overige gemeenten	320 917	384 682	414 094	0,062	0,075	0,080	0,989	1,000	0,995	0,062	0,074	0,080	0,992	1,003	0,997
totaal Nederland	532 433	631 285	682 682	0,063	0,075	0,081	1,000	1,000	1,000	0,063	0,074	0,080	1,000	1,000	1,000
verandering	tov zelfde categorie 1989			tov zelfde categorie 1989			tov verandering Ned. totaal			tov zelfde categorie 1989			tov verandering Ned. totaal		
randgemeenten	0,827	0,963	1,100	0,787	0,917	1,047	0,989	0,968	1,004	0,790	0,925	1,055	0,990	0,976	1,011
kerngemeenten	0,835	0,989	1,094	0,802	0,951	1,051	1,008	1,004	1,008	0,802	0,950	1,052	1,004	1,002	1,008
overige gemeenten	0,830	0,995	1,083	0,795	0,954	1,038	0,999	1,007	0,996	0,798	0,952	1,038	1,000	1,004	0,994
totaal Nederland	0,830	0,988	1,088	0,796	0,947	1,043	1,000	1,000	1,000	0,798	0,948	1,044	1,000	1,000	1,000

De hier optredende verschillen zijn, zeker als naar twee cijfers achter de komma wordt gekeken, minimaal.

BIJLAGE 2

LIJST VAN GEINTERVIEWDEN; OVERZICHT VAN INTERVIEWVRAGEN VOOR DE TIEN GEMEENTEN IN TWEE RESTRICTIEVE GEBIEDEN

- Economische Zaken, Hoofd REB,: Johan van der Tuin
- Grontmij: Drs. Frank Vrolijks, Waddinxveen
- Arcadis: Albert Westerbeek, Hoofddorp
- RPD: Hans van der Hoeven informatief gesprek
- VNO/NCW: Peter van Ostaijen
- Kamer van Koophandel Amsterdam: de heer Vreeling
- Ned. Vereniging van Kamers van Koophandel: de heer Siep Mulder
- ProperStok: (annonym.)
- Wilma: de heer Netten
- IRO Zuid Holland, De Loor
- IRO Gelderland, H. de Vries
- Bijdragen vanuit provincie Zuid Holland, dhr. Kamma (streekplan ZH-Oost)
- Bijdragen vanuit provincie Gelderland, dhr Heust en v.d. Maas (dienst REW)

Gemeentelijke interviews:
- Gemeente Bleiswijk de heer H. van der Bijl
- Gemeente Brummen de heer Romein
- Gemeente Boskoop de heer Rotteveel/de heer Achterhof
- Gemeente Zevenhuizen de heer Dijksman/de heer Gelting
- Gemeente Waddinxveen de heer Stolze/Kaandorp
- Gemeente Rheden de heer Lansman
- Gemeente Alphen aan den Rijn mevrouw M. de Wit
- Gemeente Steenderen de heer Hofs
- Gemeente Angerlo Dhr Waller-Diement
- Gemeente Doesburg Dhr. Heijmans

Inventarisatie formulier Restrictief Beleid	
	Blad 1
Algemeen	
Gemeente: IRO :	
Geinterviewde(n)	❑ Burgemeester ❑ Wethouder ❑ Ambtenaar
Algemeen:	Hoe zou u uw gemeente willen karakteriseren? Toelichting ❑ Geheel in het restrictief gebied ❑ Gedeeltelijk in het RG ❑ Geheel niet in het RG ❑ Voornamelijk verstedelijkt gebied ❑ Voornamelijk open gebied ❑ Goede mix van verstedelijking en open gebied ❑ Problematische mix van verstedelijking en open gebied Is er een eigen beleid aangaande RB ❑ Ja en wel: ❑ Nee, omdat Is er een RB gemeentekaart ❑ Ja , want ❑ Nee, want Hoe is de contour tot stand gekomen ❑ Rechtstreeks overgenomen ❑ Na uitvoerig debat ❑ Niet ❑ Anders, en wel Heeft de gemeente informatiemateriaal naar de Burger aangemaakt aangaande RB ❑ Ja , en wel….. ❑ Nee, want Heeft er een gemeentelijk politiek debat aangaande het RB plaatsgevonden ❑ Ja , dd ❑ Nee , want Leeft de gedachte dat RB voor de gemeente een positief instrument is ❑ Ja ❑ Nee Is er een schatting te maken van de effectiviteit van RB ❑ Duidelijk zeer effectief ❑ Effectief ❑ Niet in te schatten ❑ Niet effectief ❑ Duidelijk helemaal niet effectief

	RB draagt bij aan de kwaliteits slag in de RO ❑ Helemaal mee eens ❑ Mee eens ❑ Mee eens noch oneens ❑ Mee oneens ❑ Helemaal mee oneens Wat is in de praktijk het belangrijkste instrument om RB vorm te geven: ❑ Voorlichting ❑ Vooroverleg ❑ Politiek overleg ❑ Formele instrumenten ❑ Ambtelijke ondersteuning Hoeveel initiatieven in het RB gebied kent de gemeente ❑ In totaal per jaar, ❑ Waarvan er ca .....% al in het eerste overleg sneuvelen ❑ Waarvan er ca .....% de realisatie bereiken ❑ Waarvan er ca .....% ergens tijdens de rit sneuvelen Is er een schatting te maken van ideeen, waarover wel informatie ingewonnen wordt, maar niet tot procedure komen: ca ..... Initiatieven per maand ca ..... initiatieven per jaar Ligt de nadruk voor initiatief nemers in het gebied met RB bij ❑ Eigen bewoners ❑ Particuliere burgers die nieuw in het RB willen vestigen ❑ Projectontwikkelaars ❑ Gemeente ❑ Andere instanties, als Procedures in gebieden met RB worden anders afgewikkeld dan in de overige gebieden ❑ Niet juist ❑ Is juist, meer politieke discussie ❑ Is juist meer technische discussie ❑ Is juist meer discussie in inspraak
	Wat is de houding van de gemeente t.a.v. het Restrictief Beleid? ❑ Zelfstandig beleid geformuleerd ❑ Volgend aan rijksbeleid ❑ Afweging per initiatief en procedure Met het doel van het RB ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Wisselend eens/oneens Met de middelen en instrumenten van het RB ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Wisselend eens/oneens

	Stellingen Toelichting RB is eenvoudig op gemeentelijk niveau inhoud te geven ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd RB vergroot de duidelijkheid naar initiatiefnemers ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd RB versneld de procedures ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd Door RB komt de belangenafweging naar betrokkenen meer zorgvuldig tot stand ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd De regelingen RB leveren een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd De regelingen RB zijn effectief in het tegengaan van verstedelijking ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd Door RB neemt het aantal betrokkenen per procedure toe ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd Het zijn bijzondere projecten die binnen de RB tot stand komen ❑ Helemaal mee eens, want ❑ Helemaal niet mee eens, want ❑ Genuanceerd, want Door de regelingen RB neemt de noodzaak tot het inschakelen van deskundigen toe ❑ Eens ❑ Oneens ❑ Genunaceerd Het aanscherpen van het RB heeft geleid tot gemeentelijke aanpassingen ❑ Ja, en wel ❑ Nee, want
	Wat vindt u van de houding van de provincie ten aanzien van het Restrictief Beleid? Geef een karakterisering

	❑ Kenmerkende opstelling : ❑ Procedurele opstelling ❑ Formele opstelling
	In hoeveel % van de gevallen van initiatieven in een RB gebied is er overleg met de IRO .....% in het allereerste stadium ..... % bij de start van de gemeentelijke behandeling ..... % bij het begin van de procedure Wat voor contacten zijn dat dan: - Allereerste stadium : - Start Gemeentelijke behandeling - Formele procedure In de vijfde nota moet het RB doorgezet worden ❑ Ja, want ❑ Nee, want De belangrijkste wens tav de intentie van het RB in de vijfde nota Welk aspect dient in ieder geval te worden aangepast en in welke richting

Inventarisatie formulier Restrictief Beleid	
	Blad 2 ...
Initiatieven Enig in zijn soort Voorbeeld voor een reeks, groot ca	
Aard van het initiatief:	Woningbouw, bedrijfsontwikkeling, agrarisch bedrijf, recreatie, natuur en landschap, infrastructuur
Betreft het een nieuwe ontwikkeling of een herontwikkeling of hergebruik van een bestaande situatie?	
Initiatiefnemer:	Wie was/is de initiatiefnemer
Omvang/volume:	Hoe groot is het initiatief (hectares, aantal

	woningen e.d.)
Lokatie (op kaart)	Lokatie zo nauwkeurig mogelijk op de kaart aangeven.
Status:	Plaats van het initiatief in schema 1 aangeven.
Jaar start initiatief	Waneer zijn de eerste initiatieven ontplooid
Jaar beeindiging/realisatie	Waneer zijn de initiatieven beeindigd, of gerealiseerd Wat was een sleutelmoment in het tijdspad
Hoe is het overlegtraject vormgegeven (breed of smal)	Is het initiatief overwegend ambtelijk afgehandeld of is er een breed overlegcircuit geweest (bv begeleidingsgroep) (deelnemers?)
Is het initiatief aangepast gedurende het traject onder invloed van het Restrictief Beleid?	Is het oorspronkelijke idee aangepast/veranderd om het beter te laten passen in de kaders van het restrictief beleid?(omvang, lokatie, kwaliteit)

BIJLAGE 3 SUMMIERE SAMENVATTING FINANCIËLE REGELINGEN

Overzicht gemeentelijke middelen in 1995

soort	bron	omvang (mln. gld.)	aandeel (procent)
heffingen en rechten	gemeentelijke activiteiten	4 368	8,1
eigen belasting	Gemeentewet	4 181	7,9
algemene uitkering	Gemeentefonds (Rijk)	17 572	33,2
specifieke uitkeringen	diverse wetten (Rijk)	26 900	50,8
totaal publieke inkomsten		53 021	100,0

heffingen: van overheidswege verplicht opgelegde betalingen (zowel belastingen als rechten)

belastingen: heffingen door overheidslichamen waar geen aanwijsbare tegenprestatie van de overheid tegenover staat

rechten: heffingen voor het gebruik van bepaalde werken of inrichtingen van de overheid. Hier staat dus een tegenprestatie van de overheid tegenover

Gemeentewet
— onroerende-zaakbelastingen;
– belasting op woon en bedrijfsruimte niet zijnde onroerende zaken;
– baatbelasting (als onroerende zaken door het aanbrengen van een voorziening zijn gebaat en dient om de kosten van de voorziening te verhalen op degenen die daarmee zijn gebaat);
– forensenbelasting;
– toeristenbelasting;
– parkeerbelastingen;
– hondenbelasting;
– reclamebelasting;
– precariobelasting.

Daarnaast kan de gemeente rechten heffen voor het gebruik van gemeentelijke zaken of diensten en kan de gemeente belastingen of rechten heffen op basis van bijzondere wetten, zoals de Afvalstoffenwet.

De gemeente kan ook optreden als marktconforme ondernemer door het verrichten van diensten die niet in een belastingverordening zijn opgenomen en waarvoor zij een al dan niet kostendekkend tarief kan vragen, bijvoorbeeld bij verhuur van accommodaties, beschikbaar stellen van materieel en degelijke. Dit kan eventueel winst opleveren. Winsten kunnen ook worden gegenereerd door gemeentebedrijven zoals nutsbedrijven en grondbedrijven. Voor gemeentebedrijven geldt soms dat de winst niet vrij kan worden besteed, maar dat ze moeten worden gereserveerd om toekomstige tegenvallers op te vangen.

Financiële verhouding Rijk-gemeenten (Gemeentefonds)

De financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is geregeld in de Financiële-Verhoudingswet (FVW) en het daarbij behorende uitvoeringsbesluit. De wet bevat bepalingen over de voeding van het Gemeentefonds en regelt de verdeling van de middelen over de gemeenten. Volgens Goedhart is het aspiratieniveau bij de verdeling van fondsen het volledig egaliseren van de lokale voorzieningscapaciteit (sturend principe bij financiële verhouding).

De Financiële-Verhoudingswet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt de financiële verhouding tot het Rijk. (Grondwet: art. 132, lid 6).

Een rechtvaardige toedeling over de gemeenten leidt, met het toenemen van de spanning tussen de financiële mogelijkheden en de maatschappelijke wenselijkheden, tot een complexe verdeelproblematiek. De gehanteerde verdeelmaatstaven:
– moeten algemeen, bij alle gemeenten, voorkomen
– moeten gelijktijdig kunnen worden waargenomen
– moeten objectief meetbaar zijn
– moeten een redelijk globaal verband leggen met de behoefte van de gemeente aan algemene middelen
– mogen op korte termijn niet beïnvloedbaar zijn
– mogen niet conjunctuur gevoelig zijn
– mogen in hun effecten onderling een niet te grote samenhang vertonen

Dit resulteert in de volgende opbouw van verdeelmaatstaven:
– algemene maatstaven
– verfijningen (alleen van toepassing op gemeenten met een bijzonder kenmerk)
– aanvullende bijdragen en aanvullende uitkeringen
– tijdelijke maatstaven

In eerste instantie was voor de algemene verdeelmaatstaven het inwonertal de belangrijkste factor (FVW 1960). Dit stelsel werd, ondermeer door de terugloop in het inwonertal van met name grote gemeenten herzien. Dit resulteerde in het verdeelstelsel FVW 1984 (tabel).

Algemene verdeelmaatstaven

woonruimte	A1- 0–3 000 A2 3 000–10 000 A3 10 000–30 000 A4 30 000–50 000 A5 > 50 000 B1 (Utrecht) 0–100 000 C1 (Den Haag) 0–200 000 D1 (Rotterdam) 0–285 000 E1 (Amsterdam) 0–335 000
vast bedrag	
per hectare land en binnenwater	
per hectare buitenwater	
oppervlakte bebouwd (m^2)	
gemiddelde hoogte bebouwing > 25cm	
per inwoner	
Verfijning uitkeringspercentage	
sociale structuur	
bodemgesteldheid	
historische kern	
historisch water	
waddeneilanden	
groeikernen	
Overige verfijningen	
gemeentelijke herindeling	
monumenten	
rioleringen	
laag inkomen (tijdelijk)	

sociale structuur, ofwel de bevolkingssamenstelling naar inkomstenverdeling, aantal uitkeringsgerechtigden, etniciteit, leeftijd, huishoudenssamenstelling
fysieke structuur, ofwel de kenmerken betreffende de bodemgesteldheid, kenmerken van bebouwing (hoeveelheid inwoners, woonruimten, bebouwingsdichtheid bebouwde kom, omvang en aard niet

bebouwd gedeelte). Dit betreft bijvoorbeeld uitgaven in de sfeer van riolering, wegen, watergebonden voorzieningen en openbaar groen **regionale structuur**, ofwel regiovoorzieningen (zowel voor centrumgemeente als voor overige gemeenten, bijvoorbeeld leveren groen)

FVW 1997
Ontwikkelen financiële ijkpunten, dit zijn indicaties of normen die een objectieve verklaring geven voor het uitgavenniveau van met elkaar samenhangende uitgaven (cluster) van een gemeente. Een ijkpunt moet weergeven wat een gemeente objectief gezien moet kunnen uitgeven aan het betreffende cluster taken en moet bovendien verschillen tussen gemeenten kunnen rechtvaardigen. Technisch gezien hebben ijkpunten de vorm van formules, waarin diverse indicatoren zijn opgenomen. De ijkpunten sluiten aan bij de beschikbare eigen middelen. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:
– de netto uitgaven worden berekend door te corrigeren voor de inkomsten uit specifieke uitkeringen voor bijvoorbeeld onderwijs, stadvernieuwing en sociale vernieuwing
– ook wordt er gecorrigeerd voor taakgerelateerde eigen inkomsten als entreegelden bij zwembaden, subsidies/bijdragen van derden bij intergemeentelijke samenwerking en rechten
– toeristenbelasting wordt niet meegeteld bij de inkomsten

De algemene eigen inkomsten (eigen middelen met het karakter van een algemeen dekkingsmiddel zoals OZB, hondenbelasting en inkomsten uit zeehavens, nutsbedrijven en beleggingen) bepalen samen met de algemene uitkeringen het niveau waarbij de algemene uitkeringen moeten aansluiten. Voor de OZB wordt hierbij uitgegaan van een normatief en voor alle gemeenten gelijk rekentarief (belastingcapaciteit = rekentarief * waarde onroerend goed).

BIJLAGE 4. UITKOMSTEN VAN DOSSIER ONDERZOEK BIJ TIEN GEMEENTEN IN TABEL

Overzicht resultaten inventarisatie gemeentelijke plannen Restrictief Beleid

Toelichting op de kolommen:

Nr	Nr	Locatie	Initiatiefnemer	G	Gemeente
				P	Particulier
Type	N	Nieuwe ontwikkeling		O	Provincie/Rijk
	U	Uitbreiding		S	Semi-overheid
	Ho	Herontwikkeling			
	Hg	Hergebruik	Status	I	Initiatieffase
	O	Overlegfase			
Aard initiatief	W	Wonen		P+	Positieve procedurefase
	B	Bedrijven		P-	Negatieve procedurefase
	R	Recreatie		G	Goedgekeurd
	G	Glastuinbouw		R	Realisatie
	N	Natuur en Landschap		E1	Beëindigd voor de procedure
	I	Infrastructuur		E2	Beëindigd tijdens de procedure
	V	Voorzieningen		E3	Beëindigd ten gevolge van uitspraak GS/RvS
	O	Overige activiteiten			

Gemeente	Nr	Naam plan	Type				Aard initiatief								Initiatief			Omvang		Status							Start	Einde	Overleg	Aanpassingen/ opmerkingen
			N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S			I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3				
Alphen ad Rijn	1	Govera (ACT)	1					1		1						1			40	ha	1									1998		b	landschapsdeel onder druk van gemeente
Alphen ad Rijn	2	Archeon			1		1								1				765	w					1					1997			provincie heeft moeite met aantallen
Alphen ad Rijn	3	Kerk en Zanen	1				1								1				1 600	w						1					1999		
Alphen ad Rijn	4	Noordoever	1					1				1			1	1			30	ha	1									1998		b	
Alphen ad Rijn	5	Stadsrand Noord	1				1								1						1												reservering in streekplan
Alphen ad Rijn	6	Zaanse Rietveld	1								1				1		1	1	40	ha		1								1994	2004	b	
Alphen ad Rijn	7	ISV project			1		1								1			1	200	w					1							b	RvS, prov goedk. onth. aan woningbouw
Alphen ad Rijn	8	Blauwe as	1								1				1		1		20	ha		1								1997		b	
Alphen ad Rijn	9	Steekterweg	1					1				1	1	1	1						1									1999			
Alphen ad Rijn	10	Zwammer-dam			1		1								1	1			60	w													STADO
Alphen ad Rijn	11	Aarlander-veen			1		1								1	1			30	w													STADO
Alphen ad Rijn	12	Stadshart			1		1		1			1	1	1	1		1		300	w					1								Druk op aantallen
Boskoop	1	Landinrich-ting	1								1	1			1	1						1								1997		b	
Boskoop	2	Sierteelt		1				1								1						1											Extra ondersteunend glas + KLE

Gemeente	Nr	Naam plan	Type				Aard initiatief										Initiatief		Omvang		Status							Start	Einde	Overleg	Aanpassingen/ opmerkingen
			N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S			I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3				
Boskoop	3	Tuin van Holland	1					1							1	1						1								1997			Siertuin
Boskoop	4	NS terrein			1			1								1			10	ha			1							1999			
Boskoop	5	Sanering bedrijven			1		1									1			63	w					1					1997	2000		
Boskoop	6	Waterrijk	1				1								1				360	w					1					1 988	1999		Van 700 naar 360
Boskoop	7	Sanering bedrijf			1		1					1				1			25	w				1						1997			
Boskoop	8	Brandweer-garage			1		1								1				20	w	1												
Boskoop	9	Entree Waterrijk			1		1					1			1				10	w		1								2000			
Waddinxveen	1	Zuidplas 90	1				1								1				450	w					1					1 986	1995	s	
Waddinxveen	2	Koenenkoop II		1				1							1				16	ha					1					1993	1996	s	
Waddinxveen	3	Koenenkoop III		1				1							1				2.8	ha			1							1996			
Waddinxveen	3a	Koenenkoop III		1				1							1				3	ha		1								1998			Contingentering
Waddinxveen	3b	Koenenkoop III		1				1								1			2	ha		1								1998			Contingentering
Waddinxveen	4	Verbindings-weg	1								1				1										1					1994			
Waddinxveen	5	Bedrijven-terrein T+D	1					1								1			50	ha					1								26 ha tot 2005, 24 ha na 2005
Waddinxveen	6	Milieu-bedrijven-terrein	1					1							1				35	ha	1												
Waddinxveen	7	Bentwoud	1							1							1		300	ha			1							1991			Deel van de 1000 ha
Waddinxveen	7b	EVZ	1							1							1						1										
Waddinxveen	8	De triangel	1				1								1				100	ha		1								2000			Faseringsvraagstuk
Waddinxveen	9	Buitenplaats	1				1								1				36	ha			1							1997			
Waddinxveen	10	Veenkade			1		1								1				22	w										1987	2000		
Waddinxveen	11	Gouwe			1		1									1			60	w					1								Diverse kleinere projecten
Zevenhuizen	1	Omleiding	1									1			1		1						1							1990			Deal bij Vinex lokatie R'dam
Zevenhuizen	2	Zuidplas-polder	1							1						1	1		500	ha		1								1999		b	
Zevenhuizen	3	Nijverheids-centrum		1				1							1				5	ha				1						1995		b	
Zevenhuizen	4	Swanlaan	1				1								1				70	w			1							1999		s	van 300 naar 100 (IRO)
Zevenhuizen	5	Hasseltweg		1						1						1			20	ha					1					1992		s	
Zevenhuizen	6	Moerkap-pelle			1		1									1			43	w					1					1997	2000		
Zevenhuizen	7	Oranjestraat	1				1								1				19	w				1						1995	2000		
Zevenhuizen	8	Fietspaden																															

Gemeente	Nr	Naam plan	Type				Aard initiatief										Initiatief				Omvang		Status						Start	Einde	Overleg	Aanpassingen/ opmerkingen
			N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S					I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3				
Zevenhuizen	9	Zomerhuisjes Rotte		1				1							1						102	r					1					1998	2000	b	landschapsplan toegevoegd
Zevenhuizen	10	Jachthaven			1			1							1								1									1999			
Zevenhuizen	11	Zevenhuizenplas	1					1							1			1			50	r		1								1995			Van bestaande waardevolle eilandjes naar nieuwopgespoten eiland
Zevenhuizen	12	Eendrachtspolder	1				1								1						diverse		1												Altijd afgewezen
Zevenhuizen	13	Bedrijventerrein	1					1							1						20	ha	1									1999			
Bleiswijk	1	Landschapsplan	1				1		1		1				1		1				300	ha		1								1996		b	
Bleiswijk	2	Reg. bedrijventerrein	1					1									1				200	ha					1					1996	1999	b	
Bleiswijk	3	Overbuurtsche Polder	1							1					1		1				500	ha	1									1999		b	
Bleiswijk	4	Veiling		1				1								1					30	ha					1					1996	1998	s	
Bleiswijk	5	Rottezoom			1				1						1		1	1						1											Openbare recreatie

Totaal Groene Hart	Type				Aard initiatief								Initiatief					Status								
	N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S		I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3
45 initiatieven onderzocht																										
Subtotalen	28	9	15	0	22	15	7	4	6	5	4	2	32	21	12	5		8	9	13	1	4	14	0	0	0

Gemeente	Nr	Naam plan	Type				Aard initiatief											Initiatief	Omvang		Status							Start	Einde	Overleg	Aanpassingen/ opmerkingen
			N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S			I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3				Te groot, in omvang teruggebracht, zie 2a
Brummen	2a	Brummen	1				1								1				50	w		1								2000			
Brummen	3	Vinkenweide		1				1							1					g					1					1996	1997		functie teruggebracht naar niveau camping
Brummen	4	Engelenberg		1				1							1				25	ha		1								1996		b	uitbreiding golfbaan
Brummen	5	Leuvenheide			1			1							1				650	m^2				1						1997			kantooruitbreiding op landgoed. Van 100 m^2 naar 650
Brummen	6	Colden-hoven	1								1				1										1					1998	1999	s	(interne) ontsluiting papierfabriek, met landschappelijke inpassing
Brummen	7	Kollegang		1				1							1				8	ha							1			1998	1991		Noodzakelijke boskap met compensatie niet geaccepteerd
Brummen	7a	Kollegang		1				1							1				4	ha		1								1999			boscompensatie toegestaan (+ 4 ha reserve bedrijventerrein)
Brummen	8	De Lombok	1				1								1				50	w		1								1996		s	In 1997 van 150 terug naar 50 won.
Brummen	9	Empe	1				1								1				8	w						1				1998	1999		
Brummen	10	Bello			1		1								1				5	w	1									2000			omzetten restaurant in 5 woningen
Brummen	11	Houtbewerkingsindustrie		1				1							1											1				1997			bedrijf inmiddels failliet
Brummen	12	Mavobouw			1						1						1				1									1999			sloop oude steenfabriek i.k.v. ruimte vorr de rivier
Brummen	13	Hall	1				1				1				1				10	w		1								1999			nieuw landgoed, (EHS en woningen)
Rheden	1	Rheden	1				1								1				660	w								1			1991		Raad van State
Rheden	1a	Rheden	1				1								1				50	w							1			1992	1993		Verkleinde 1 ook afgewezen
Rheden	2	Baksteen-fabriek			1			1	1						1							1								1999			herbouw reeds gesloopte opstallen niet toegestaan
Rheden	3	De Groot			1			1							1													1			1993		Herontwikkeling oude steenfabriek tot bedrijventerrein
Rheden	3a	De Groot			1			1							1							1								1999			Hergebruik oude steenfabriek voor opslag/overslag ad rivier
Rheden	4	Agrarisch bedrijf		1										1	1							1								1998			Uitbreiding agrarisch bedrijf versus Ruimte voor de rivier
Rheden	5	Postbank		1				1							1	1						1								1999			Uitbr bezoekerscentr (natuurmon.) en aanleg transferium op Postbank (formele opstelling prov.)
Rheden	6	Rhederoord		1				1							1				15	cp						1				1998	1998		15 kampeerplaatsen bij hotel
Rheden	6a	Rhederoord		1				1							1							1								1999			horeca ontwikkeling bij hotel
Rheden	7	Dieren-begraaf-plaats	1											1	1				1	ha				1						1998			begraafplaats op weilandje aan de rand van Velp, maar binnen veluwe contour

Gemeente	Nr	Naam plan	Type				Aard initiatief											Initia-tief		Omvang		Status							Start	Einde	Overleg	Aanpassingen/ opmerkingen
			N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S				I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3				Te groot, in omvang teruggebracht, zie 2a
Rheden	8	Voormalig zwembad			1			1							1					4	ha			1						1999			herontw. oud zwembad tot sportieve recr. met beperkte groepsaccom. (binnen Veluwe contour)
Rheden	9	Paardenfokkerij			1			1							1					1	ha	1								1999			
Rheden	10	Roskam		1				1							1														1	1993			Uitbreiding Horeca
Rheden	11	Rhederhof				1								1	1								1										Oud bejaarden tehuis wordt AZC, daarna landgoed?
Rheden	12	Wildwal		1				1							1					80	k								1	1985	1992		
Rheden	13	Koetshuis Rhederoord			1		1								1					10	w	1											Omzetten overlast veroorzakend vakantieoord in woningen conform BP
Rheden	14	Hof te Dieren		1			1								1						w	1											
Rheden	15	Horecabedrijf		1			1								1					2	w			1						1999			2 woningen ivm exploitatie horeca, exploit. In beroep RvS
Rheden	16	Conferentieoord			1									1	1					10	a								1	1994	1995		Vernieuwing/meer luxe
Rheden	17	Velp ziekenhuis e.o.		1		1					1	1	1							100	w		1							1999			Geen contingenten beschikbaar voor herstructurering bestaand stedelijk gebied
Steenderen	1	Aviko		1				1							1					6	ha			1						1997		b	Uitbreiding «friet»fabriek, negatief PPC advies, gemeente zet door
Steenderen	2	Coberco		1				1							1					1	ha	1								1999			Uitbreiding kaasfabriek
Steenderen	3	Boorlocatie NAM			1						1				1					1	ha					1				1998	2000		Sanering proefboorlocatie gas.
Steenderen	4	t Paradijs II	1				1								1					70	w					1				1996	2005		van 100 w. slechts 70 goedkeuring
Steenderen	5	Olburg	1				1								1					20	w					1					1995		van 40 w. slechts 20 goedkeuring
Steenderen	6	Camping		1				1							1					70	r								1	1993	1995		
Steenderen	7	Zuiveringsinstallatie		1										1					1	8	ha					1				1997	1999		
Steenderen	8	Zwarte Schaar		1				1							1	1	1			10	ha					1				1993	1996		Uitbreiding tbv saneren buitendijkse gedeelte (Doesburg)
Steenderen	9	Dambroek (Baak)		1				1							1					10	ha		1							1999			
Steenderen	10	Baak	1				1								1					35	w								1	1993	1995		
Steenderen	11	Zand en grindhandel				1		1							1										1								Gelegeliseerd klandestien initiatief
Steenderen	12	Loonwerker				1		1							1										1								Handhavingsprobleem met onduidelijke verantwoordelijkheden

Gemeente	Nr	Naam plan	Type				Aard initiatief							Initiatief			Omvang		Status							Start	Einde	Overleg	Aanpassingen/ opmerkingen
			N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S			I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3				Te groot, in omvang teruggebracht, zie 2a
Doesburg	1	Campstede	1				1								1				270	w						1				1995	1999		Sneller gerealiseerd (cont. 40 w/j)
Doesburg	2	Stadsweide		1				1							1				15	ha		1								1993			Reeds lang spelende wens, maar nog geen plan
Doesburg	3	IJsselkade			1		1								1	1			180	w					1					1990	2001		Bedrijven naar woningen
Doesburg	4	't Hoornwerk			1			1					1		1				5	ha					1					1990			Bedrijventerrein, nieuwe bedrijven en soc. rec. voorz
Doesburg	5	Inbreidingslocaties			1		1								1			1	15	w					1					1990			
Doesburg	6	IJzergieterij		1				1								1			1	ha			1							1998			
Angerlo	1	Buitengebied				1	1	1	1							1							1							1999			Hergebruik VAB
Angerlo	2	Angerlo	1					1							1				1,5	ha									1	1997	1998		«tbv verplaatsing garage, ingetrokken voor «3»
Angerlo	3	Angerlo	1					1							1		1		15	ha							1			1998	2000		«Bedrijventerrein voor Angerlo en Doesburg, verwervings probleem, nu terug naar «2»
Angerlo	4	STADO Angerlo			1		1								1				8	w	1									1998			
Angerlo	5	Giesbeek Heliterrein	1						1							1			28	r					1					1995	1999		
Angerlo	5a	Giesbeek Heliterrein	1				1									1			15	w					1					1997			«Omzetten van «5» naar won. ivm handhaving, RWS tegen»
Angerlo	6	Gieserweerd	1				1								1				132							1				1995	2000		
Angerlo	7	Bedrijventerrein Giesbeek	1					1							1				14	ha						1				1994	2000		In drie fasen ontwikkeld
Angerlo	8	Lathum	1				1								1				12	w	1									1999			
Angerlo	9	Rhederlaag Riverparc	1						1						1			1	360	r						1				1993	1997		van 450 naar 360 tbv kwaliteit, RWS/IRO tegen
Angerlo	10	Rhederlaag Baarsepol			1				1						1			1						1						1999			verblijfsacc ipv oude steenfabriek. RWS/IRO tegen
Angerlo	11	Jachthaven		1					1							1					1									1999			
Angerlo	12	Steenfabriek			1		1									1			3	w	1									1999			
Angerlo	13	Verpleeghuis				1			1							1							1							1999			recreatieve functies toevoegen (kleinschalig) (in BPBG)
Angerlo	14	Landgoed Bingerden				1			1							1							1							1999			kleinschalige recreatie (in BPBG)

TotaalJsselvallei	Type				Aard initiatief					Initiatief						Omvang	Status								
62 initiatieven onderzocht	N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S		I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3
	22	22	18	6	24	20	19	0	3	2	2	6	30	39	3	4		11	10	7	5	8	11	4	8	4

Totaal onderzoeksgebied	Type				Aard initiatief					Initiatief						Omvang	Status									
107 initiatieven onderzocht	N	U	Ho	Hg	W	B	R	G	N	I	V	O	G	P	O	S		I	O	P+	P-	G	R	E1	E2	E3	117
	50	31	33	6	46	35	26	4	9	7	6	8	62	60	15	9		19	19	20	6	12	25	4	8	4	

BIJLAGE 5 RESULTATEN VAN DE GEMEENTELIJKE INVENTARISATIERONDE IN TABELVORM

	Groene Hart		IJsselvallei		Totaal	
Initiatieven	52	%	68		120	
Type initiatief						
Nieuwe ontwikkeling	25	48%	22	32%	47	39%
Uitbreiding van een locatie	8	15%	22	32%	30	25%
Herontwikkeling van een locatie	14	27%	18	26%	32	27%
Hergebruik van een locatie	0	0%	6	9%	6	5%
Aard van het initiatief (meerdere mogelijk)						
Woningbouw	21	40%	24	35%	45	38%
Bedrijven(terrein)	13	25%	20	29%	33	28%
Recreatie	5	10%	19	28%	24	20%
Glastuinbouw	3	6%	0	0%	3	3%
Natuur en landschap	5	10%	3	4%	8	7%
Infrastructuur	5	10%	2	3%	7	6%
Voorzieningen	4	8%	2	3%	6	5%
Overig	2	4%	6	9%	8	7%
Initiatiefnemer (meerdere mogelijk)						
Gemeente	29	56%	30	44%	59	49%
Particulier/Projectontwikkelaar	20	38%	39	57%	59	49%
Rijk of provincie	8	15%	3	4%	11	9%
Semi-overheidsinstantie	4	8%	4	6%	8	7%
Status van de planontwikkeling						
Initiatieffase	7	13%	11	16%	18	15%
Overlegfase	8	15%	10	15%	18	15%
Procedure met positief verloop	12	23%	7	10%	19	16%
Procedure met negatief verloop	1	2%	5	7%	6	5%
Goedgekeurd door GS	4	8%	8	12%	12	10%
In realisatie/gerealiseerd	12	23%	11	16%	23	19%
Beeindigd voor procedure	0	0%	4	6%	4	3%
Beeindigd tijdens procedure	0	0%	8	12%	8	7%
Beeindigd tgv geen goedkeuring GS	0	0%	4	6%	4	3%

BIJLAGE 6

provincie ZUID HOLLAND

Bijlage X

Groene Hart Team
21 DEC. 1998
Reg.nr.: GHT 1124
Verantw.:
Te beh. in:
Afdoen voor:
CC

Dhr. F. van Maarseveen,
secretaris Kerngroep Tripartiet Overleg Groene Hart
p/a gemeentehuis Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

GEDEPUTEERDE STATEN
DIRECTIE RUIMTE, GROEN EN GEMEENTEN
Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling

CONTACTPERSOON
A. Kamma
DOORKIESNUMMER
070 441 74 66

PROVINCIEHUIS
Zuid-Hollandplein 1
Postbus 90602
2509 LP Den Haag

TELEFOON
070 441 66 11
FAX
070 441 78 13
WEBSITE
www.pzh.nl

ONS KENMERK
ARO/160324

DATUM
18 december 1998

ONDERWERP
provinciaal standpunt inzake benaderingswijze knelpunten

Geachte heer Van Maarseveen,

Het Tripartiet Overleg is in het leven geroepen om (langslepende) knelpunten op te lossen die uitvoering van de (her)inrichting van het Groene Hart bedreigen. Het Bestuurlijk Platform Groene Hart van 14 januari 1999 moet vaststellen of de onderzochte pilots oplossingen hebben opgeleverd die door de verantwoordelijke bestuursorganen kunnen worden omarmd. We hebben tot dus verre afgewacht wat het Tripartiet Overleg en de inventarisaties en analyses die in dat kader zijn gehouden aan benaderingswijzen hebben opgeleverd. We denken dat met hetgeen de Kerngroep onlangs op tafel heeft gelegd overeenstemming bereikbaar moet zijn. T.b.v. de voorbereiding van de Platformvergadering van 14 januari a.s. willen we daartoe graag onze visie op de oplossing geven.

Uit de analyse van de Kerngroep uit het Tripartiet Overleg blijken verschillende knelpunten van stedenbouwkundige, landschappelijke kwalitatieve inrichting en van financiering. Verschillende instrumenten zijn daarbij in het geding. Er is bij partijen verwarring over de definitieve ontwikkelingsgang van de contouren. Er is spraakverwarring die het bereiken van gezamenlijke oplossingen bemoeilijkt. Om tot oplossingen te komen is voor ons belangrijk dat de betrokken bestuursorganen gemeenschappelijk voor de gekozen aanpak kiezen. Oplossingen moeten op de langere termijn effectief en op korte termijn realiseerbaar zijn.
In de rapportages van de Grontmij zijn de lijnen geschetst voor het oplossen van de knelpunten:

1. per knelpunt ad hoc;
2. per onderscheiden thema (financiering, instrumenten, beleidsstappen) en mogelijk uitlopend in:
3. verandering in de benutting van contingenten binnen het huidige streekplan Zuid-Holland Oost.

Met het openbaar vervoer is het provinciehuis bereikbaar via de tramlijnen 1 en 9 en de buslijnen 18, 67, 88 en 90. Het provinciehuis ligt op ruim tien minuten lopen van station Den Haag CS. De parkeerruimte voor auto's is beperkt.

F:\USERS\KAMMA-A\GH prog\brfgstri.doc

De knelpunten uit de drie pilots moeten snel worden opgelost. Dat kan naar ons oordeel zeker voor de pilots Hollandsche IJssel en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Wij zijn bereid volgens de in de rapportage aangegeven weg daaraan mee te werken. De pilot voor de herstructurering van het glas in de Rijn- en Veenstreek geeft de richting aan voor een oplossing. Er zullen nog enige stappen nodig zijn voor tot besluiten kan worden gekomen.
Wij volgen de redenering van de Kerngroep dat ad-hocoplossing(1) -alleen- uiteindelijk teveel nadelen in zich bergt. Het gaat immers voorbij aan dieperliggende problemen die in de pilots zijn gesignaleerd. Elke ad-hocoplossing geeft, vinden we, ook teveel consequenties voor de uitvoering van het streekplan in zijn totaliteit.
Themagewijze benadering(2) spreekt ons aan om dat daarmee ook op de vraagstukken van inzet van instrumenten en financiën per thema meer zicht kan worden geboden.

Oplossingen zullen naar ons oordeel binnen de structuur van het huidige streekplan moet worden gevonden om snel resultaten te bereiken. Daarom kiezen we voor een vorm die onder 3 door de Kerngroep is aangegeven voor dat onderdeel van de oplossing waar een andere inzet van contingenten nodig is om tot kwalitatief goede oplossingen te komen.

Ons streekplan Zuid-Holland Oost stuurt ontwikkelingen met behulp van contouren en contingenten. Met de contingenten wordt de bouwstroom binnen de contouren beïnvloed. Wij willen bereiken dat stabiele oplossingen voor de lange termijn worden gecreëerd. In onze ogen zou dat kunnen door de contouren uit het vigerend streekplan ook op langere termijn als definitieve begrenzing te beschouwen van de ruimte waarbinnen in principe uitbreiding moet plaatsvinden. Binnen die benadering willen we ontwikkelingen binnen de of aansluitend aan de bestaande bebouwingskernen laten concentreren. Tevens willen we in de lijn van de rapportage van de Kerngroep vanuit de visie op het Groene Hart kwalitatief goede oplossingen stimuleren.

We staan daar de volgende benadering in voor:

a. er komt een -binnen de opzet van het huidige streekplan passend- extra kwaliteitscontingent. Dat contingent wordt geheel beheerd door de provincie;
b. het kwaliteitscontingent wordt ingezet voor inbreidingen en zeer bijzondere knelpunten die de kwaliteit van het Groene Hart bedreigen;
c. de knelpunten worden zorgvuldig geselecteerd en systematisch beschreven (methodiek Grontmij) bij de beschrijving wordt gekeken naar kwaliteitsaspecten en wordt steeds bezien of het knelpunt met andere dan met contingenten kan worden opgelost;
d. in ruil voor extra contingenten dient steeds kwaliteitswinst voor het Groene Hart (ook stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit kan daarbij horen) voor het Groene Hart verzekerd te zijn;
e. in onderhandelingen bedingt het provinciaal bestuur zonodig temporisering van uitbreidingen(de facto worden eerder toegezegde contingenten als het ware benut voor het extra kwaliteitscontingent) jaarlijks rapporteert het bestuur over inzet en de bereikte resultaten;

f. steeds vindt advisering over de inzet van het kwaliteitscontingent plaats met advisering door de PPC: de kwaliteitstoets in de PPC wordt versterkt.

Wij denken dat met deze lijn knelpunten structureel worden opgelost, duidelijkheid op langere termijn wordt geboden, inbreiding in bestaande kernen een sterke stimulans krijgt en discussie in het Groene Hart sterker dan thans wordt gericht op het bereiken van kwaliteit. Naar onze mening kan de benadering een oplossing bieden voor een te grote bestuurslast die alle bestuursorganen thans ondervinden bij het oplossen van knelpunten in het Groene Hart.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

griffier, voorzitter,

A.J. Korff J.M. Leemhuis-Stout

F:\USERS\KAMMA-A\GH prog\brfgstri.doc

BIJLAGE 7 **DOSSIER BOSPLAN SCHINKELPOLDER**

LNO Haarlem		Bosplan Schinkelpolder	19 juli 1991
Consulent Openluchtrecreatie in Noord-Holland		Bosaanleg Schinkelpolder	25 juni 1991
De Staat der Nederlanden; De provincie Noord-Holland; De gemeente Aalsmeer; Amstelland Vastgoed BV;		Intentie-verklaring Schinkelpolder	21 augustus 1991
Ir. P. Kieft; Drs. C. in 't Anker; Ir. H.R.M. Mentink;		Verslag over locatiebeleid Vinex	12 maart 1992
Mw. Weber Klaver Uittenbogaard Schoemaker	RWS Noord-Holland Inspectie RO LNO LNO	Bespreking PPS-project	28 februari 1992
Stuurgroep Schinkelpolder		Verslag 2e vergadering	20 december 1991

BIJLAGE 8 WONINGBOUW PROGRAMMA EN CAPACITEITEN ZUID HOLLAND

	Boskoop	Zevenhuizen-Moerkapelle	Waddinxveen	Alphen aan den Rijn	Bleiswijk
Streekplanprogramma 1995–1999	281	334	528	1 673	388
Kwaliteitscontingent 1995–1999	95	–	94	353	–
Compensaties statushouders e.d. 1995–1999	52	19	71	93	29
Bestuurlijke afspraken 1995–1999	–	–	143	–	–
Uitfaseren cf. Afsprakenkader 1995–1999	–	–	–	–	–
TOTAAL PLANOLOGISCHE RUIMTE 1995–1999	428	353	836	2 119	417
Voorlopige voorraadtoename 1995–1999 (cijfers 1999 nog niet definitief)	296	82	658	2 235	269
Streekplanprogramma 2000–2004	39	25	310	596	208
Regioreserve 2000–2004	–	–	–	–	–
Compensatie statushouders e.d. 1-1-2000 tot ca. april 2000	–	–	–	–	–
Correctie bestuurlijke afspraken 2000–2004	–	–	41	–	–
Uitfaseren vanuit 1995–1999	–	–	–	–	–
TOTAAL PLANOLOGISCHE RUIMTE 2000–2004	39	25	351	596	208

Opmerkingen: Wat de goedgekeurde bestemmingsplancapaciteiten betreft, geldt dat de gemeenten Boskoop en Alphen aan den Rijn over de periode tot 1–1-2005 over méér harde capaciteit beschikken, dan het programma toelaat. De andere gemeenten kunnen nog capaciteit ontwikkelen (Zevenhuizen-Moerkapelle ca. 125; Waddinxveen ca. 300 en Bleiswijk ca. 240).

BIJLAGE 5

RUIMTELIJK BELEID IN EUROPESE CONTEXT

Redactie
Rathenau Instituut

Inleiding
J.C.M. van Eijndhoven en Q.C. van Est, Rathenau Instituut

De geslotenheid van het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid
W.A.M. Zonneveld, Onderzoeksinstituut OTB

Ruimtelijke effecten van Europees beleid
E. Boiten en S. van der Sluis, B&A Groep

Ruimtelijke patronen en processen in Noordwest Europa
M.P. Wijermans en M.J.M. van Mansfeld, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Naar een passend ruimtelijk begrip
W.A.M. Zonneveld, Q.C. van Est en J.C.M. van Eijndhoven

Projectmanagement
J.C.M. van Eijndhoven en Q.C. van Est (Rathenau Instituut)

April 2000

RUIMTELIJK BELEID IN EUROPESE CONTEXT

Inhoudsopgave **pag.**

	Inleiding *J.C.M. van Eijndhoven en Q.C. van Est*	406
1.	De geslotenheid van het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid *W.A.M. Zonneveld*	412
2.	Ruimtelijke effecten van Europees beleid *E. Boiten en S. van der Sluis*	416
3.	Ruimtelijke patronen en processen in Noordwest Europa *M.P. Wijermans en M.J.M. van Mansfeld*	433
4.	Naar een passend ruimtelijk begrip *W.A.M. Zonneveld, Q.C. van Est en J.C.M. van Eijndhoven*	452
	Bijlage: Figuren behorende bij hoofdstuk 3	434

INLEIDING

De Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening heeft ter voorbereiding van de plenaire bespreking van de Vijfde Nota een aantal onderzoeken uitgezet. Om inzicht te krijgen in de betekenis van de Europese context voor de nationale ruimtelijke ordening heeft de Werkgroep het Rathenau Instituut gevraagd een literatuurstudie te verrichten. Voor u ligt het resultaat: de rapportage *Ruimtelijk Beleid in Europese Context*. Dit inleidende hoofdstuk beschrijft een drietal internationale megatrends die van invloed zijn op de Nederlandse ruimte en van belang zijn voor het denken over ruimtelijk beleid in Europese context, introduceert de centrale vraagstelling en het begrip ruimtelijke kwaliteit en geeft kort de opzet van het rapport weer.

Trends van Europeanisering

Bij de vormgeving van nationaal ruimtelijk beleid in Europese context zal vooral rekening gehouden dienen te worden met de volgende samenhangende – respectievelijk, economische, bestuurlijke en ruimtelijke – trends van Europeanisering: de opkomst van een Europese netwerkeconomie, de vorming van een Europese netwerksamenleving en de ontwikkeling van een Noordwest-Europese netwerkmetropool.

Europese netwerkeconomie

Internationale ondernemingen opereren steeds meer wereldwijd en spreiden hun activiteiten internationaal. De sterke ontwikkeling van de wereldeconomie wordt vaak aangeduid met de term «globalisering». De globalisering van de economie leidt echter vooral tot intensifering van handelsstromen binnen de drie dominante politiek-economische handelsregio's, de triade: Noord-Amerika (met inbegrip van Canada en Mexico sinds NAFTA), Azië (met o.a. Japan, Zuid-Korea, Taiwan en China), en de Europese Unie (Ruigrok en Van Tulder 1995). Bedrijven denken op wereldschaal, maar produceren vooral regionaal. Van Tulder (1997) benoemt drie regionaliseringstrends: (1) lokalisering, (2) regionalisering binnen de drie sterkste regio's en (3) triadisering in de periferie van deze handelsblokken.

Lokalisering treedt op omdat veel bedrijven steeds meer productie uitbesteden om kosten te besparen en de efficiëntie van het productieproces te verhogen. Om toch flexibel te blijven is vaak sprake van *lokaal* uitbestedingsgedrag. Daarnaast zijn bedrijven in Europa vooral bezig zich binnen de Europese regio te hergroeperen. Productiefaciliteiten worden gerecentraliseerd om vanuit één vestiging de gehele Europese markt te bedienen. Er wordt gestreefd naar een «regionale arbeidsverdeling» en veel minder naar een «mondiale» arbeidsverdeling. Bedrijven zijn zeer duidelijk bezig hun netwerken Europees in plaats van nationaal te herpositioneren. Een indicatie hiervan is dat, sinds de jaren tachtig, als gevolg van (het vooruitzicht op) de Europese eenwording, het aantal grensoverschrijdende overnames van bedrijven dramatisch is toegenomen. Ook breidt de handelsinvloed van Europa zich uit in de periferie van de Europese Unie; hier vindt een verdergaande triadisering plaats. Europese ondernemingen – met name Duitse bedrijven – internationaliseren sterk richting Oost-Europa. In 1991 maakte deze regio nog een procent van de totale omvang van buitenlandse directe investeringen uit, in 1995 was dit al toegenomen tot vijf procent. De investeringen zijn erop gericht lokale markten te ontsluiten, maar ook om deze lagelonenlanden

(met hoogopgeleid personeel) in een Europese productiestructuur op te nemen.

Ruimtelijk gezien is de opkomst van de Europese netwerkeconomie niet zonder gevolgen. Zij manifesteert zich ten eerste in een verhoogde druk op de ruimte, met name in de transport- en distributiesector (Raad V&W 1999). Daarnaast komen door de verminderde betekenis van landsgrenzen comparatieve voor- en nadelen van regio's en lidstaten meer gepronon-ceerd tot uitdrukking. Dit leidt tot specialisatie en complexvorming. Hierdoor kunnen regio's een meer specifiek economisch profiel ontwik-kelen dan in het verleden (transportregio, high-tech regio, automobiel-regio, etc.). Dit kan zowel positieve als negatieve effecten met zich mee brengen. Zo kan de economie van een regio sterk beïnvloed worden door de lotgevallen van het betreffende economische complex. Ook kan de tendens tot homogenisering van de regionale economie ingaan tegen de (beleids)wens om de economische basis te diversifiëren. In dit kader is een relevante vraag, ook gezien de voortgaande discussie over de mainportfunctie van Nederland, wat de toegevoegde waarde is voor de nationale economie van het gegeven dat zoveel mondiaal opererende bedrijven Nederland uitkiezen als vestigingsplaats voor hun Europese distributiecentra. Het gaat immers om bedrijven die veel transport genereren en vaak zeer veel ruimte vragen, terwijl daar betrekkelijk weinig arbeidsvraag per vierkante meter bedrijfsterrein tegenover staat. Een probleem van Europese orde is dat de uitsortering van economische activiteiten over het Europese continent kan leiden tot een scherpere ruimtelijke polarisatie binnen Europa dan nu het geval is. Dit kan leiden tot sociaal-economische fricties, maar ook tot politieke tegenstellingen tussen landen en regio's. Zo stuit bijvoorbeeld de concentratie van mainport-activiteiten in het Noordzeegebied op toenemende weerstand van landen en regio's in het Middellandse-Zeegebied.

Europese netwerksamenleving

De constructie van de Europese eenheidsmarkt kan niet losgezien worden van de trend van globalisering van de economie. Het Verdrag van Maastricht, met de keuze tot opheffing van de Europese binnengrenzen en de invoering van een Europese munt, is een gezamenlijke reactie van de landen van de Europese Unie hierop.[1] Verwacht werd dat deze politieke actie de mondiale concurrentiepositie van de Europese Unie zou versterken. Zoals hierboven geschetst heeft het binnenmarktproject de opkomst van een Europese netwerkeconomie sterk bevorderd.

Het Europese integratieproces betreft niet alleen de economische eenwording van Europa. Op steeds meer terreinen doet de Europese invloed zich gelden. Enkelen menen dat de Europese Unie op weg is naar een supranationale staat. Anderen zien Europa meer als een complex en flexibel systeem met vele niveaus van besluitvorming, waarin subnatio-nale, nationaal-statelijke en supranationale instituties, actoren en belangen zich in steeds wisselende coalities en gedaanten manifesteren (Bull 1977; WRR 1995). Castells (1998: 350) spreekt van een Europese netwerkstaat. Kenmerkend hiervoor is dat beslissingsmacht wordt gedeeld door de verschillende bestuursniveaus. De bestuurlijke notie van Europa als een complex van diverse grensoverschrijdende en trans-nationale beleidsnetwerken lijkt recht te doen aan het bestaande veelkleurige palet aan internationale samenwerkingsverbanden binnen Europa. Zo is op het gebied van ruimtelijke ordening het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP 1999), opgesteld door de lidstaten en de Europese Commissie, geen communitair beleid. Op

[1] Binnen de wereldeconomie zijn drie dominante politiek-economische handels-blokken te onderscheiden: Noord-Amerika (met inbegrip van Canada en Mexico sinds NAFTA), Azië (met o.a. Japan, Zuid-Korea, Taiwan en China), en de Europese Unie. De globalisering van de economie leidt vooral tot intensivering van handelsstromen binnen deze drie regio's (Stalling 1993). Onderne-mingen denken op wereldschaal, maar produ-ceren vooral continentaal. In Europa is twintig procent (uitgedrukt in tonnen) van het interna-tionale vervoer intercontinentaal. Dit inter-con-tinentale vervoer vindt voornamelijk per schip plaats (Raad voor verkeer en waterstaat 1999).

grensoverschrijdend regionaal niveau kan het project Rijn-Schelde Delta of MHAL-project[1] genoemd worden. Het ontwikkelen van dergelijke internationale samenwerkingsverbanden is vaak een zaak van lange adem en voorzichtig manoeuvreren. Zimmer (1999): «The Maastricht Treaty goes to the core of state sovereignty... Moreover, the structural principle of subnsdisidiarity has empowered subnational units, which sometimes even prevent the nation state from negotiating directly at the European level. As a result, the European Union becomes more and more characterised by a system of overlapping authorities and loyalties, a multiple-level system, an almost, to use Hedley Bull's terminology, neo-medieval order.» Ook op het gebied van de ruimtelijke ordening ontstaan allerlei complexe vormen van samenwerking over landsgrenzen heen. Zo hebben de vijftien lidstaten van de Europese Unie, samen met de Europese Commissie vorig jaar, na vijf jaar voorbereiding, een Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP 1999) aanvaard. Hoewel het hier niet gaat om een beleidsstuk met juridische status – het EG-Verdrag kent immers geen bevoegdheden aan Europese instellingen toe als het gaat om ruimtelijke beleidsvoering – vormt het wel een belangrijke grondslag voor een «luik» van wat het belangrijkste communautaire initiatief is geworden: INTERREG IIC. Hieraan wordt deelgenomen door alle Nederlandse provincies. Verder bestaan onder meer langs alle landsgrenzen regionale, grensoverschrijdende samenwerkingsvormen. Ook op het niveau van landsdelen wordt over de grens overlegd en samengewerkt. Zo hebben de drie zuidelijke provincies een samenwerkingsverband met het Vlaams gewest. De praktijk leert dat samenwerking niet altijd tot onmiddellijke successen leidt. Verschillen in planningculturen en belangen zijn hier debet aan. Het ontwikkelen van internationale samenwerkingsverbanden is vaak een zaak van lange adem en voorzichtig manoeuvreren. Een al wel zichtbaar effect is dat regio's zich door deze samenwerking beginnen te leren zich te positioneren in de complexe Europese netwerkstaat.

Noordwest-Europese netwerkmetropool.
Gebied dat, met een beperkt aantal andere regio's in Europa, het sterkst in de mondiale netwerkeconomie is geïntegreerd. Nederland is in deze metropool gelegen.De ruimtelijke structuur van Nederland maakt deel uit van een groot, samenhangend, zeer sterk verstedelijkt gebied dat «gedragen» wordt door een aantal grote rivieren en een zeer dicht netwerk van infrastructuur: de Deltametropool van de Rijn-Maas-Schelde. Hier leven op dit moment bijna 40 miljoen mensen op een gebied van nauwelijks 300 kilometer doorsnede. Het gaat hierbij, en hierover mag geen misverstand bestaan, om een veel grotere ruimtelijke entiteit dan in de Nederlandse discussie gewoonlijk wordt verstaan onder de Deltametropool, die samenvalt met de Randstad, een concept dat vooral wordt gebruikt om politieke aandacht naar dit landsdeel te trekken. De «kleine» Deltametropool van de Randstad is onderdeel van de «grote» Deltametropool van de Rijn-Maas-Schelde. In deze rapportage zullen de begrippen Rijn-Maas-Schelde Deltametropool en *Grote Deltametropool* beide gebruikt worden.

Centrale vraagstelling

De bovengenoemde megatrends geven aan dat er sprake is van een voortgaand proces van Europeanisering op economisch, bestuurlijk en ruimtelijk gebied. De Europeaniseringstrend speelt al enige tijd een belangrijke rol buiten het domein van de ruimtelijke ordening. Het is van belang om ook bij het vormgeven van nationaal ruimtelijke beleid hiermeevan rekening te houden. Ruimtelijke kwaliteit wordt wel het

[1] MHAL staat voor Maastricht/Heerlen/Hasselt-Genk/Luik.

kerndoel van de ruimtelijke ordening genoemd. Dit begrip speelt ook in de huidige discussie over de verdere ruimtelijke inrichting van Nederland een prominente rol. Gezien het belang van Europeanisering en de doelstelling van verhoging van ruimtelijke kwaliteit is de centrale vraag van dit rapportis daarom:

Op welke wijze kan bij een verdergaande Europeanisering de ruimtelijke kwaliteit van Nederland gewaarborgd worden en hoe is de verdergaande Europeanisering in te zetten om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te vergroten?

Er worden zeer uiteenlopende invullingen Over de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit gehanteerd. Op het niveau van projecten hanteert de RPD een indeling in gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De concrete invulling van ruimtelijke kwaliteit verschilt daarbij van geval tot geval. In de aanloop naar de Vijfde Nota hanteert het ministerie van VROM de volgende zeven kwaliteitscriteria: ruimtelijke functionaliteit, ruimtelijke diversiteit en culturele diversiteit, ruimtelijk-sociale rechtvaardigheid, schoonheid en menselijke maat (Pronk 2000). De minister van VROM rekent ruimtelijk-sociale rechtvaardigheid en ruimtelijke diversiteit tot de twee belangrijkste elementen.[1]

In de Vierde Nota is ruimtelijke kwaliteit op landelijk niveau ingevuld met de begrippen: samenhang en verscheidenheid. Volgens Reijndorp *et al*. (1998: 74) vormen dit de elementen waarmee op elk schaalniveau ruimtelijke kwaliteit kan worden bepaald. Zij stellen dat in het debat over de kwaliteit van de inrichting van Nederland het van belang is de huidige principes van samenhang en verscheidenheid te hanteren op de schaal van Nederland als regio van Europa. «Op dat niveau moet (opnieuw) duidelijk worden wat de ruimtelijke kwaliteiten van Nederland zijn, en op welke wijze die kwaliteiten kunnen verhoogd.» (Reijndorp et al. 1998: 76)

Bij de beantwoording van de centrale vraag spelen de elementen ruimtelijke samenhang en diversiteit een voorname rol. We gaan er vanuit dat de ruimtelijke kwaliteit van Nederland het best gewaarborgd kan worden indien ruimtelijke kwaliteit op elk relevant niveau (zowel lokaal, regionaal als landelijk en soms zelfs internationaal) aandacht krijgt. Dit impliceert dat bij elke actie die invloed heeft op ruimtelijke kwaliteit als het ware «door de schaalniveaus heen» gedacht wordt. De nabije schaalniveaus in ogenschouw nemen lukt vaak nog wel. Maar het wordt moeilijker om verder naar boven of naar beneden te kijken. Een voorbeeld: bij de aanleg van grootschalige infrastructuur die in internationaal verband van grote betekenis is is het zaak om de repercussies van beslissingen daaromtrent op de allerlaagste niveaus te bezien. Bijvoorbeeld: in hoeverre kan de aanleg van de Betuwelijn benut worden om op lokaal en regionaal niveau de ruimtelijke structuur te verbeteren? Omgekeerd: wat is de betekenis van de betreffende infrastructuur op transnationaal niveau? Is bijvoorbeeld de plaatskeuze van een multimodale vervoersterminal op een Europese vervoerscorridor wel zo logisch gezien de configuratie van internationale vervoersnetwerken en de beslissingen die verladers nemen?

Het moge duidelijk zijn dat naarmate de drijvende krachten achter ruimtelijke processen zich op bovennationaal schaalniveau bevinden het van belang is naar beïnvloedingsmogelijkheden en aangrijpingspunten op dat niveau te zoeken.

[1] Uitspraak van de minister van VROM, Jan Pronk tijdens het NCDO-debat Regisseur van de ruimte, op dinsdag 18 april 2000 in de Rode Hoed te Amsterdam.

Opzet rapport

Om de centrale vraag te beantwoorden is inzicht nodig in de kenmerken van het huidige nationale ruimtelijke ordeningsbeleid, de wijze waarop Europees beleid invloed heeft op het proces van ruimtelijke ordening in Nederland en de wijze waarop ruimtelijke patronen en processen zich op internationale schaal (met name Noordwest-Europa) ontwikkelen.

In hoofdstuk 1 wordt het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid op hoofdlijnen geschetst. Hier zal met name worden aangegeven dat dit beleid niet alleen introvert van aard is, in de zin van weinig aandacht voor de positionering van Nederland in wijder verband, maar ook wel erg sterk gefocust is op grondgebruikplanning.

In hoofdstuk 2 wordt de doorwerking van Europees (sectoraal) beleid op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland onderzocht. Dit gebeurt aan de hand van een aantal concrete casussen. Daarnaast wordt gekeken op welke wijze de Nederlandse overheid het beleid van de Europese Unie probeert te beïnvloeden. Ook wordt gereflecteerd op de toekomstige rol van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) op de nationale ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 3 beschrijft een aantal concrete ruimtelijke patronen en processen in Noordwest Europa. Er wordt ingezoomd op de ruimtelijke samenhangen en trends in het ruimtegebruik in de Grote Deltametropool van de Rijn-Maas-Schelde.

In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op bovenstaande centrale vraag. Op basis van het onderzoeksmateriaal uit de hoofdstukken 2 en 3 volgt in hoofdstuk 4 een analyse van de betekenis van de fysieke en bestuurlijke Europese context voor de ruimtelijke ordening van Nederland. Ook wordt gereflecteerd op de rol van de nationale overheid als vormgever en regisseur van dit proces.

Literatuur

Bull, H. (1977). *The anarchical society: a study of order in world politics*. London: Macmillan.

Castells, M. (1998). *End of millenium*. Oxford, Malden, Mass.: Blackwell. (The information age: economy, society and culture ; Volume III)

EROP. (1999). EROP: *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief: op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU.* Luxemburg: Bureau voor officiele publikaties der Europese Gemeenschappen.

Pronk, J. (2000). De nieuwe kaart van Nederland. *Trouw,* 19 januari 2000.

Raad voor Verkeer en Waterstaat. (1999). *Ruimtelijke vernieuwing internationaal goederenvervoer: advies lange-termijnbeleid goederenvervoer,* deel 2. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Reijndorp, A., B. Truijens, I. Nio, H. Visser & V. Kompier. (1998). *De kern van het ruimtelijke beleid: een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (Werkdocumenten ; W99).

Ruigrok, W. & R. van Tulder. (1995). *The logic of international restructuring*. Londen en New York: Routledge.

Tulder. R. van. (1997). *Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie: co-referaat.* In: M.F. Gelok & W.M. de Jong (red.). *Volatisering in de economie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (Voorstudies; V98).

WRR. (1995). *Stabiliteit en veiligheid in Europa.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

1. DE GESLOTENHEID VAN HET NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENINGSBELEID

Tot nu toe zijn de ruimtelijke beleidsvoering en daarin gehanteerde ruimtelijke concepten vooral een binnenlands, Nederlands product geweest. De Nederlandse ruimtelijke ordeningstraditie wordt daarnaast gekenmerkt door een vrijwel exclusieve gerichtheid op het occupatiepatroon. Het gaat daarbij om het vormgeven van het verstedelijkingsproces en het vrijwaren van de open ruimte. Het bepalen van locaties waar het stedelijk gebied zich wel en niet kan uitbreiden is steeds de kern van het nationale ruimtelijke beleid geweest en tot de dag van vandaag is dat zo gebleven.

In de Nederlandse ruimtelijke ordeningsgeschiedenis, althans die van de nationale ruimtelijke ordening, is er slechts één keer over de grenzen gekeken. Dat gebeurde in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening uit 1966. Deze nota brengt het occupatiepatroon in geheel Noordwest-Europa in kaart. Zonder afstemming met de buurlanden trokken de opstellers van de Tweede Nota de Nederlandse beleidskaart simpelweg door tot over de landsgrens. Hoe dan ook, er is sindsdien in ruimtelijke zin nooit meer zo expliciet over de grens gekeken.

Toch was internationalisering ook een belangrijk thema van de Vierde Nota (1988). Deze nota bevatte een poging om de nationale ruimtelijk-economische structuur in wijder verband te positioneren. Bevordering van de internationale concurrentiepositie van de BV Nederland was daarbij het centrale uitgangspunt. Concreet beperkte die Nota zich tot twee internationale kwesties: de positie en ontwikkeling van de mainports Rotterdam en Schiphol («Nederland Distributieland»), en het creëren van aantrekkelijke vestigingsmilieus voor internationaal opererende bedrijven, wat heeft geleid tot de stedelijke knooppunten en een nadere uitwerking voor de Randstad om aldaar de kwaliteit van het internationale vestigingsmilieu te versterken.

Versterking van de mainportfunctie van Rotterdam en Schiphol wordt van strategisch belang geacht voor het behoud en de versterking van een internationaal concurrerend productie- en vestigingsmilieu. Hoewel nog steeds dominant, is de mainportstrategie in Nederland steeds meer onder vuur komen te liggen (zie o.a. Pols 1997). Daarnaast hebben binnenlandse concurrentieverhoudingen tussen steden het knooppuntenbeleid overschaduwd. Dit beleid heeft geleid tot een gevecht om de knooppuntstatus, een gevecht waarin ook de Tweede Kamer geparticipeerd heeft. Hierbij ging het eigenlijk nog maar beperkt om de positie van Nederlandse steden in internationaal verband. Van groot belang is ook het feit dat de nationale ruimtelijke ordeningsdiscussie snel weer gedomineerd raakte door het bouwvraagstuk.

De Vierde Nota werd opgevolgd door de Vierde Nota Extra (Vinex 1993). Als gevolg van de rond 1990 weer opkomende vrees voor woningnood verschoof het accent binnen de nationale beleidsdiscussie wederom in de richting van stedelijk inrichtingsbeleid. Met concepten als «compacte stad» en «Groene Hart» richtte de Vinex zich opnieuw vrijwel uitsluitend op het grondgebruikvraagstuk.

De eenzijdigheid van het debat over de ruimtelijke ordening heeft ertoe geleid dat belangrijke discussies over de structuur en inrichting van Nederland buiten het domein van de ruimtelijke ordening plaatsvonden.

Zo is het denken over ruimtelijke en infrastructurele voorwaarden voor economische ontwikkeling in internationaal perspectief vooral een zaak gebleven van het ministerie van Economische Zaken. De toenemende integratie van stad en land en de beleidsvraagstukken en potenties die dit met zich meebrengt paste niet binnen deze beperkte visie op ruimtelijke ordening. Het gevolg was dat de discussie hierover vooral is aangezwengeld door beleidsactoren die zich met de inrichting van het landelijk gebied bezig houden, het ministerie van LNV voorop.

Een aantal andere debatten over ruimtelijk beleid is voor een deel vastgelopen. Dit geldt onder meer voor het thema van de ruimtelijk structurerende werking van infrastructuur. Het concept «corridor» dat in deze discussie werd gebruikt, en dat een concept is met meerdere dimensies, werd versmald tot een inrichtingsconcept. De betekenis van het begrip werd vastgehecht aan de vraag: moet in de nabijheid van infrastructuur nu wel of geen verstedelijking plaats vinden? Binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening, met zijn focus op occupatie, ligt het leggen van een dergelijk verband voor de hand. Het concept corridor is hierdoor binnen de discussie rondom ruimtelijk beleid minder populair geworden.

Ruimtelijke concepten hebben echter niet slechts de functie van aangrijpingspunt voor beleid, maar zijn tevens van belang voor het verkrijgen van een *beeld* van de ruimtelijke structuur. De patstelling die nu in de Nederlandse discussie is ontstaan ten aanzien van het corridorconcept leidt ertoe dat een mogelijk nuttig analytisch instrument uit handen wordt gegeven. In de discussie op Europees niveau over ruimtelijke ontwikkelingen binnen de Europese Unie speelt het (Euro)corridorconcept een rol van betekenis. Het wordt daar gehanteerd als aanduiding voor grootschalige bundels van infrastructuur. Vanuit deze notie vertrekkend, kan gediscussieerd worden over de opbouw van deze bundels, de relaties tussen netwerken van verschillende modaliteiten, de mogelijkheden om deze netwerken beter te integreren, de relatie tussen deze netwerken en het economisch profiel van steden en regio's. Als (Euro)corridors niet gezien worden als de opstap naar nog verdergaande deconcentratie van verstedelijking, maar als een middel om deze deconcentratie te bundelen, kan het idee van een corridor als verstedelijkingsas juist als een kans gezien worden.

Ten aanzien van het landelijk gebied is het eveneens lastig gebleken om richtinggevende denkbeelden voor beleid te formuleren. In het verleden is veel energie gestoken in zoneringen van het landelijk gebied. Zowel de Derde Nota als de Vierde Nota kennen zoneringen die van meet af aan als weinig succesvol kunnen worden beschouwd. Zij waren te abstract en eigenlijk niet gekoppeld aan concrete beleidsinstrumenten, waardoor zij weinig handvatten boden voor de formulering van beleid in concrete situaties. Zij waren ook te statisch gezien de grote dynamiek in landelijke gebieden, met name in de landbouw, waar de internationale context dominant is. Naast de invloed van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid spelen internationale marktverhoudingen een rol van betekenis. De Startnota laat wederom een poging tot zonering van het landelijk gebied zien, een aanzet die weinig ondersteuning heeft gekregen.

In de inleiding is al aangegeven dat vanuit Nederland wordt deelgenomen aan tal van grensoverschrijdende en transnationale samenwerkings- en overlegkaders. Het zwaartepunt van deze activiteiten ligt vooral op het niveau van de decentrale overheden. Het Europees Ruimtelijke

Ontwikkelingsperspectief (EROP), een «planexercitie» waar de nationale overheid (VROM) bij betrokken is, geeft de decentrale overheden nog weinig houvast en kan op weinig ondersteuning rekenen van andere departementen.

Er kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse nationale ruimtelijke beleidsvoering vooral naar binnen gericht is en vrijwel exclusief georiënteerd op grondgebruik. Wel zijn verschuivingen gaande. Sinds het verschijnen van de Vierde Nota is door VROM/RPD veelvuldig geparticipeerd in transnationale en Europese beleidstrajecten, met name het EROP en de Tweede Benelux Structuurschets. Er is sindsdien nog geen gelegenheid geweest om de resultaten van deze beleidstrajecten toe te passen in het eigen, nationale ruimtelijke beleid. Daar staat tegenover dat van een goed lopende interactie tussen Nederland en de aan Nederland grenzende Duitse deelstaten en Belgische gewesten, als het gaat om ruimtelijke ordeningskwesties en ruimtelijk beleid, nog weinig sprake is. Het zijn vooral de decentrale overheden langs de landsgrenzen die deze grenzen durven over te steken.

In de huidige situatie, gekenmerkt door de opkomst van een Europese netwerksamenleving en –economie, is de gesignaleerde introverte houding op nationaal niveau met een beperkte focus op grondgebruik ineffectief. Onmiskenbaar is dat de positie van Nederland en haar regio's en steden zich wijzigt onder de veranderende internationale marktverhoudingen. De nationale grens is en wordt steeds minder een breekpunt als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen. Er beginnen zich steeds duidelijker nieuwe samenhangen op diverse niveaus te manifesteren met als gemeenschappelijk element dat hier de landsgrens wordt overschreden. Dit besef begint door te breken ten aanzien van de nationale waterhuishouding, waarin de grote rivieren zo'n cruciale rol vervullen. Het moment is echter aangebroken dat het Nederlandse ruimtelijke ordeningsvraagstuk in zijn totaliteit in een Europese context gesitueerd gaat worden.

Literatuur

EROP. (1999). EROP: *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief: op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU.* Luxemburg: Bureau voor officiele publikaties der Europese Gemeenschappen.

Ministerie VROM. (1999). *De ruimte van Nederland: startnota ruimtelijke ordening 1999.* Den Haag: SDU.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (1990). TK 1990–1991, 21 879
Vierde nota over de ruimtelijke ordening
Extra (VINEX)

2. RUIMTELIJKE EFFECTEN VAN EUROPEES BELEID

2.1. Inleiding

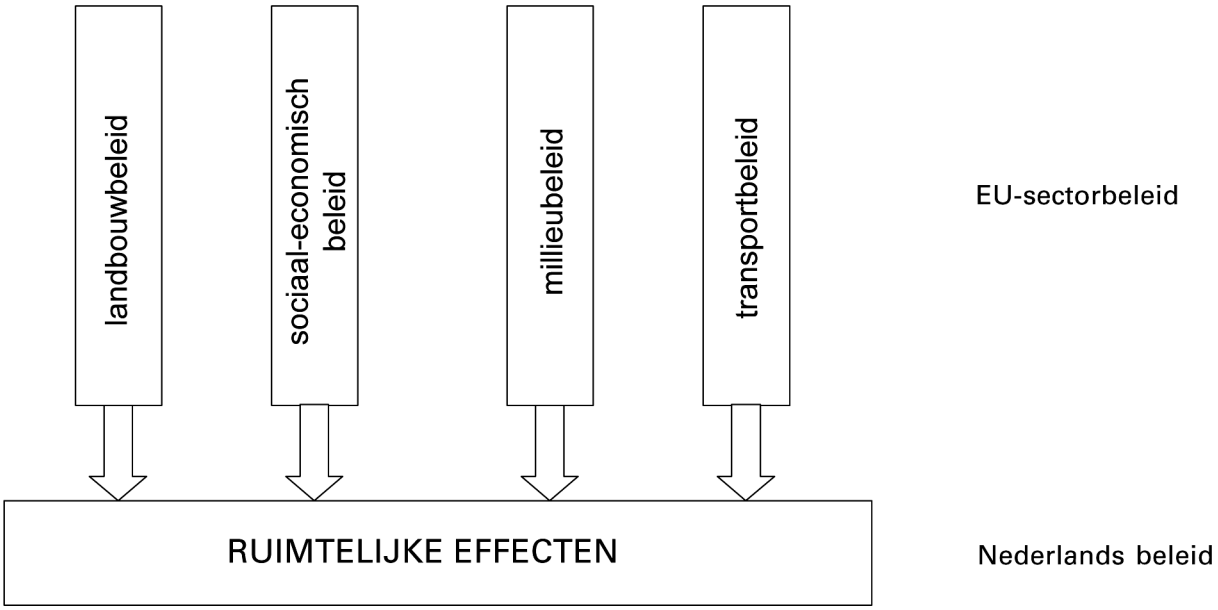
De impact van het Europees beleid op het Nederlandse ruimtelijke beleid neemt toe. In steeds meer adviezen, studies en artikelen over dit onderwerp wordt aandacht besteed aan deze visie. De Ruimtelijke Verkenningen 1999 zijn bijvoorbeeld geheel gewijd aan de Europese ruimtelijke ordening. Ook het tijdschrift Stedebouw en Ruimtelijke Ordening besteedde ruimschoots aandacht aan dit onderwerp in een apart supplement. En de Raad voor het Landelijk Gebied adviseerde vorig jaar LNV over haar rol tussen Europa en de regio in. Het feit dat het aantal publicaties over dit onderwerp toeneemt bewijst echter niet dat de feitelijke impact van het Europese beleid toeneemt. Er blijkt wel een brede bewustwording uit dat ons ruimtelijke beleid in toenemende mate onder invloed staat van Europa.

Om concreet iets te kunnen zeggen over de ruimtelijke impact van Europees beleid is het noodzakelijk inzicht te hebben in de feitelijke ruimtelijk-fysieke effecten van dat beleid. En in het achterliggende beleidsproces: zijn de effecten toevallig, welke invloed heeft de Nederlandse lidstaat gehad op de Europese beleidsvorming, welke beleidsruimte heeft Nederland bij de (ruimtelijke) invulling van Europees beleid, etcetera? In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de effecten van Europees beleid voor het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid. Centraal staan de vragen:
1. Wat zijn de ruimtelijke effecten van Europees beleid?
2. Hoe werkt Europees beleid door in het Nederlandse ruimtelijke beleid?

Vooraf is het van belang om vast te stellen dat er feitelijk geen «Europees ruimtelijk ordeningsbeleid» bestaat. Een eerste stap in de richting van een gemeenschappelijk beleid is wel gezet met het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief, EROP (1999). Het document heeft geen dwingend karakter, maar schetst een ontwikkelingsperspectief.

Dit betekent dat zonder een ruimtelijk kader de EU op vele terreinen (bijv. landbouw, economie en verkeer en vervoer) door middel van wet- en regelgeving, dan wel met financiële instrumenten, beleid ontwikkelt en uitvoert. Dit sectorbeleid werkt vervolgens door in de verschillende lidstaten en heeft daar ruimtelijke consequenties.

Figuur 2.1. Doorwerking van EU-beleid



Hoofdstuk 2 is voor een belangrijk deel gebaseerd op het onderzoek «De ruimtelijke impact van Europees beleid» dat B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies in 1997 heeft uitgevoerd in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Bij de RPD leefde het vermoeden dat het sterk aan belang winnende Europese beleid in toenemende mate van invloed is op de nationale ruimtelijke ordening. Doel van het onderzoek was het vinden van tastbare voorbeelden die voornoemde hypothese bevestigen dan wel weerleggen. Aan de hand van een aantal casestudies zijn concrete voorbeelden onderzocht vanuit de ruimtelijke ordeningspraktijk. In het kader van dit onderzoek hebben de volgende cases een rol gespeeld[1]:

- de Melkquotaregeling;
- de regeling Stimulering Bosuitbreiding op Landbouwgronden;
- de Trans-Europese Netwerken (TEN's);
- A27 (Flevoland in het kader van de Structuurfondsen);
- toeristische ontwikkeling Noorden des Lands;
- Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn;
- Multimodale transport terminals.

Ten behoeve van de rapportage Ruimtelijk beleid in Europese context zijn de onderzoeksresultaten geactualiseerd en op een nieuwe wijze geanalyseerd.

Leeswijzer

In paragraaf 2.2 gaan we in op de ruimtelijke effecten van Europees beleid in Nederland. Daarbij onderscheiden we ruimtelijk-fysieke, -beleidsmatige effecten en effecten op het Nederlandse planstelsel. Vervolgens besteden we in paragraaf 2.3 aandacht aan de complexe relatie tussen Europa en het Nederlandse ruimtelijke beleid. Allereerst gaan we na in hoeverre de lidstaat Nederland invloed uitoefent op het beleid van de Europese Unie. Vervolgens gaan we in op de vraag op welke wijze het Europees beleid doorwerkt in het Nederlandse beleid. Aan het slot van het hoofdstuk (paragraaf 2.4) schetsen we een aantal ontwikkelingen die relevant zijn voor de relatie tussen nationale ruimtelijke ordening en Europa. Daarbij

[1] In 1997 is voor deze cases gekozen, omdat van al deze beleidsvelden op voorhand vast stond dat zij ruimtelijke effecten hebben gegenereerd. Daarnaast waren er aanwijzingen, c.q. duidelijke vermoedens, dat er bij de implementatie ook onbedoelde ruimtelijke effecten zouden zijn opgetreden. Verder vormen deze cases een aardige dwarsdoorsnede uit het brede pallet van relevant Europees sectorbeleid, zowel thematisch als instrumenteel (juridisch, coördinerend, financieel ondersteunend).

onderscheiden we tevens een aantal aandachtspunten die in de toekomst van belang zijn.

2.2. Ruimtelijke effecten

In deze paragraaf gaan we in op de ruimtelijke effecten van het EU-sectorbeleid. Wij onderscheiden drie typen van ruimtelijke effecten:
1. Ruimtelijk-fysieke effecten;
2. Ruimtelijk-beleidsmatige effecten;
3. Effecten op het stelsel van ruimtelijke planvorming.

2.2.1. Ruimtelijk-fysieke effecten

Op basis van de onderzochte casussen onderscheiden we wat betreft aard en verschijningsvorm de volgende ruimtelijk-fysieke gevolgen van EU-beleid:
- functiewijziging gebieden;
- aanleg specifieke voorziening;
- planologische bescherming gebieden;
- gewijzigd grondgebruik.

Bovenstaande lijst is niet uitputtend maar geeft een beeld van het soort ruimtelijk-fysieke effecten dat zich kan voordoen. Hieronder worden de gevolgen, aan de hand van een concreet voorbeeld, nader toegelicht.

Functiewijziging gebieden
De Stimulering Bosuitbreiding op Landbouwgronden (SBL) ofwel de bosaanlegregeling (1993) had een tweeledig doel: het uit productie nemen van landbouwgronden en daarnaast het verkleinen van het tekort aan bosbouwproducten. Het resultaat van de regeling is een functiewijziging van gebieden van landbouw in bosbouw. De regeling leidde tot een toename van bossen, met name in de provincies Groningen en Drenthe. Het gaat veelal om productiebossen van snelgroeiende boomsoorten die kaarsrecht en netjes op een rij staan en na enige tijd worden gekapt ten behoeve van commercieel gebruik.

Aanleg specifieke voorziening
Om economische achterstandsregio's een ontwikkelingsimpuls te geven draagt de EU onder meer bij in de aanlegkosten van multimodale transport terminals. Dit is in Nederland o.a. gebeurd in de regio's Arnhem/Nijmegen en Twente. De ruimtelijke effecten van de aanleg van een dergelijke terminal zijn groot. In de eerste plaats door de bouw van de transportterminal zelf, maar meer nog door de aanzuigende werking op aanverwante bedrijfsactiviteiten.
Een tweede voorbeeld van het effect «aanleg specifieke voorziening» is de realisatie van de A27 van knooppunt Eemnes naar de A6 bij Almere Buiten. Dit deel van de A27 is aangelegd met behulp van een bijdrage uit de Europese Structuurfondsen (EFRO, ESF, EOGFL en FIOV). De realisatie kon worden versneld, omdat de weg al was opgenomen in het streekplan en bestemmingsplan. Resultaat is dat het ruimtelijke effect vijftien jaar eerder heeft plaats gevonden dan gepland.

Planologische bescherming gebieden
In het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn moet Nederland gebieden aanwijzen. Aangewezen gebieden genieten een bijzondere beschermde status. Dit betekent dat maatregelen of activiteiten in een dergelijk gebied ongewenst zijn en alleen zijn toegestaan als daarvoor

zeer overtuigende argumenten naar voren kunnen worden gebracht: bijv. er is geen alternatieve mogelijkheid. Gevolg is dan wel dat er gecompenseerd moet worden, zodat de functie van het Natura 2000-netwerk, een netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Unie, hersteld wordt. Het huidige gebruik (bijv. recreatie, militaire terreinen, visserij) vormt geen beletsel voor de in het gebied aanwezige waarden.

Gewijzigd grondgebruik
De invoering van de melkquotaregeling heeft tot diverse ruimtelijke effecten geleid. Hoewel de gronden nog steeds een landbouwfunctie hebben, is de wijze waarop of de mate waarin de gronden worden gebruikt, veranderd. Allereerst hebben veranderingen plaats gevonden op bedrijfsniveau. De melkveehouder is naast het houden van melkkoeien andere activiteiten gaan ontwikkelen, zoals het maken van kaas op het eigen bedrijf, akkerbouwactiviteiten, kamperen bij de boer of het houden van schapen. Daarnaast hebben zich veranderingen voorgedaan op productieniveau. Melkveehouders zijn gaan handelen in melkquota. Kapitaalkrachtige bedrijven hebben quota bijgekocht. Kleine bedrijven zijn met hun activiteiten gestopt. Door de hoge prijzen voor het melkquotum konden zij een leuk pensioen opbouwen. Een belangrijk gevolg hiervan is de schaalvergroting, wat tot verandering van het landschap kan leiden.

2.2.2. Ruimtelijk-beleidsmatige effecten

Naast ruimtelijk-fysieke effecten zijn ruimtelijk beleidsmatige effecten te onderscheiden. In de onderzochte cases leidde het EU-beleid ruimtelijk-beleidsmatig tot:
- gewijzigde prioriteitsstelling;
- beleidsontwikkeling;
- verminderde sturingsmogelijkheden rijk;
- spanning tussen nationaal en regionaal beleid.

Hierna lichten we de verschillende effecten toe aan de hand van een voorbeeld.

Gewijzigde prioriteitsstelling
De A27 van het knooppunt Eemnes naar de A6 bij Almere Buiten is door de bijdrage vanuit de Europese Structuurfondsen versneld aangelegd. Daarnaast doen zich op nationaal niveau ontwikkelingen voor waardoor de prioriteitsstelling van de A27 is verhoogd. Tijdens de Kamerbehandeling van het meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1993–1997 in november 1992 wordt een motie aangenomen waarin de Kamer zich uitspreekt voor een spoedige aanleg van de A27. Daarnaast neemt de verkeersproblematiek rond de A1 toe en is er een investeringsimpuls ontwikkeld in het kader van de Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer.

Beleidsontwikkeling
Ter ondersteuning van de economisch zwakkere regio's zijn vanuit de Europese Unie subsidies beschikbaar voor ruimtelijke ontwikkeling, gevoed door de structuurfondsen (Europees fonds voor Ruimtelijke Ontwikkeling, EFRO). Met behulp van de middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling is een project opgezet voor vakantiewoningen in de gemeenten Heerenveen en Emmen. Doel is het scheppen van werkgelegenheid in de toeristische en recreatieve sector. De subsidie bepaalde de wijze waarop dit zou plaatsvinden, namelijk publiek-privaat.

Verminderde sturingsmogelijkheden Rijk
Uit onderzoek blijkt dat het succes van een multimodaal vervoersnetwerk afhangt van onder meer de mate van internationale en nationale afstemming en samenwerking tussen verschillende terminals. Door de komst van EU-steun (die door regio's vrij autonoom kan worden ingezet) beschikken de provincies Overijssel en Gelderland over ruime financiële middelen, waardoor de mogelijkheden voor nationale aansturing, die gericht zou kunnen zijn op het stimuleren van samenwerking tussen de twee terminals, beperkt zijn.

Spanning tussen nationaal en regionaal beleid
In het kader van de Vogelrichtlijn moeten de lidstaten gebieden aanwijzen conform de richtlijn. In deze gebieden staat de natuurbescherming voorop. Dit EU-beleid is (mede) door Nederland geïnitieerd. Het komt overeen met het natuurbeleid zoals dat door het ministerie van LNV gevoerd wordt. In Nederland leverde het aanwijzen van de gebieden voor een aantal gebieden weerstand op bij andere ministeries (Defensie en Economische Zaken), provincies en gemeenten. Oorzaak van de weerstand was dat onduidelijk was welke gevolgen een eventuele aanwijzing zou kunnen hebben voor activiteiten die nu al in de gebieden plaatsvinden of in de toekomst gaan plaatsvinden. De ontwerpbesluiten voor de aanwijzing van 57 nieuwe gebieden[1] hebben tot circa 5000 zienswijzen geleid.

2.2.3. Effecten op het stelsel van ruimtelijke planvorming

In het huidige stelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening maakt het rijk plannen op hoofdlijnen. De provincie vertaalt de rijksplannen in haar streekplan. Vervolgens is het streekplan het ruimtelijke kader voor de bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen worden door gemeenten gemaakt; deze plannen zijn leidend voor de concrete ruimtelijke inrichting op lokaal niveau.

Onder meer twee aspecten in het EU-beleid zijn van invloed op het functioneren van het Nederlandse stelsel van ruimtelijke planvorming: het EU-begrip «regio» en de decentrale insteek van het EU-beleid. Het Europese begrip «regio» kent geen evenknie in Nederland. De ene keer is dit een gebied kleiner dan de bestuurlijke eenheid «provincie». De andere keer is dit gebied zo groot als heel Nederland (Rurale Ontwikkelingsplan). Het uitgangspunt van de Europese Structuurfondsen is het versterken van de regio's. Vanuit die gedachte is de insteek van de EU dan ook vaak op decentraal en regionaal niveau.[2] Deze aspecten van het EU-sectorbeleid leidden, wat betreft het functioneren van het ruimtelijke planningsstelsel, tot:

- een gewijzigde oriëntatie van de regio/provincie en een minder richtinggevende rol van het rijk;
- aanpassing van streek- en/of bestemmingsplannen om ongewenste/gewenste effecten van EU-beleid te sturen;
- EU recht kan ons planvormingsstelsel doorbreken.

Hierna lichten we de effecten toe.

Gewijzigde oriëntatie van de regio/provincie en minder richtinggevende rol van het rijk
In het huidige planningsstelsel stelt het rijk de ruimtelijke kaders vast waarbinnen de provincies en gemeenten kunnen opereren. Door de decentrale insteek van veel EU-beleid en het initiatief dat vaak bij de

[1] Gepubliceerd in februari 1999.
[2] Een voorbeeld zijn de INTERREG-projecten: de EU spreekt rechtstreeks de regios aan om met projecten te komen en bovendien waarbinnen de regios ook over de national grenzen heen samenwerking in zgn. EU-regios.

regionale overheden wordt gelegd verandert de oriëntatie van de regio dan wel provincie. Niet langer richten de ogen zich alleen op Den Haag om bijvoorbeeld in aanmerking te komen voor subsidies. De regio richt zich zelfstandig tot Brussel en past zich aan aan de beleidsmatige wensen van de EU. De ruimtelijk-richtinggevende rol van het rijk kan daardoor in het gedrang komen.

Aanpassing van streek- en/of bestemmingsplannen om ongewenste/gewenste effecten van EU-beleid te sturen
In sommige gevallen moeten streek- en bestemmingsplannen worden aangepast om het EU-beleid ruimtelijk integraal in te passen. Een voorbeeld hiervan is de bosaanlegregeling. Omdat er een subsidie voor landbouwers was om aan bosbouw te gaan doen, ontstonden her en der bossen. Dit leidde tot een versnipperd landschap (confettilandschap). Om een dergelijke ontwikkeling te kunnen reguleren is in streek- en bestemmingplannen aangegeven waar bosbouw is toegestaan.

EU recht kan ons planvormingsstelsel juridisch doorbreken
Het Nederlandse planningstelsel kan juridisch doorbroken worden door het EU-recht. Een voorbeeld is de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In het kader van deze richtlijnen worden beschermingszones aangewezen. Deze gebieden zijn als zodanig vaak niet in bestemmingsplannen aangewezen. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat iemand die een bouwvergunning of aanlegvergunning aanvraagt deze in eerste instantie krijgt, omdat de activiteit binnen het bestemmingsplan past, en dat vervolgens, maar nu op grond van Europese regelgeving, de bouwvergunning alsnog ongeldig wordt verklaard.

2.2.4. Conclusies

Ter afsluiting van deze paragraaf formuleren we, ten aanzien van de ruimtelijke effecten van EU-sectorbeleid, samenvattend de volgende conclusies:
- EU-beleid heeft effect op de Nederlandse ruimtelijke ordening. Niet alleen in ruimtelijk-fysieke zin, maar ook beleidsmatig treden er effecten op. De effecten van het EU-beleid op het functioneren van het Nederlandse ruimtelijke planningsstelsel ontstaan vooral door het Europese begrip «regio» en de decentrale insteek van het EU-beleid.
- Een normatief oordeel over de ruimtelijke effecten van EU-beleid wordt onder meer bepaald door de mate waarin de effecten in overeenstemming zijn met nationaal dan wel provinciaal en regionaal Nederlands beleid. Ten aanzien van de onderzochte casussen blijkt dit veelal het geval.[1]

In de volgende paragraaf, bij de bespreking van de achterliggende beleidsprocessen van doorwerking, wordt, ten aanzien van de tweede conclusie, duidelijk gemaakt in hoeverre de overeenstemming met nationaal en provinciaal beleid «toevallig» is of dat dit het directe gevolg is van optreden van de Nederlandse overheid.

2.3. Beleidsprocessen

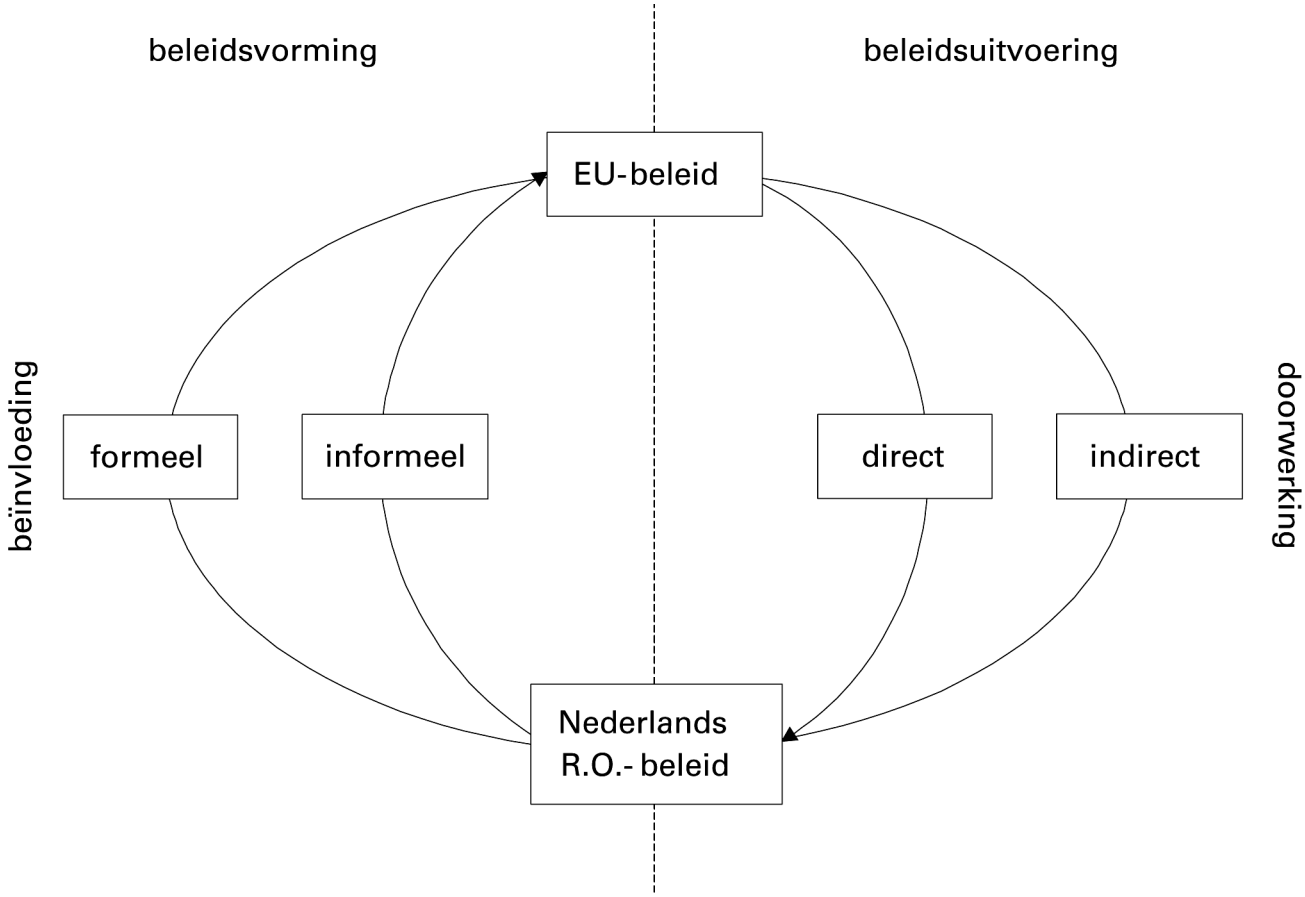
De effecten welke in paragraaf 2 zijn beschreven zijn veelal het gevolg van een gecompliceerd beleidsproces, waarbij de interacties tussen partijen zich op andere schaalniveaus en via andere processen voltrekken dan bij beleidsprocessen binnen Nederland. In deze paragraaf doen we een poging de beleidsprocessen tussen EU en Nederland als lidstaat te

[1] Van de onderzochte casussen bleek alleen de Melkquotaregeling in eerste instantie haaks te staan op het Nederlandse landbouwbeleid dat gericht was op uitbreiding.

ontrafelen. Daarbij zoomen we in op twee fasen van het beleidsproces: beleidsvorming en beleidsuitvoering. Allereerst de fase van *beleidsvorming*: EU-beleid is een resultante van een onderhandelingsproces tussen de verschillende lidstaten. Elke lidstaat probeert op eigen wijze het EU-beleid te beïnvloeden en naar zijn hand te zetten. In paragraaf 2.3.1 proberen we, voorzover relevant in de ruimtelijke context, aan te geven hoe dit beïnvloedingsproces plaatsvindt. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3.2 in op de fase van *beleidsuitvoering*: EU-beleid werkt door in het nationale en provinciale beleid in Nederland. Hoe komt die doorwerking tot stand en op welke manier werkt het EU-beleid direct of indirect door op het nationale ruimtelijke beleid?

In de onderstaande figuur zijn de lijnen waarlangs de beïnvloeding van EU-beleid en doorwerking van EU-beleid op het nationale beleid plaatsvindt schematisch aangegeven.

Figuur 2.2. Beleidskader EU-beleid



Waar mogelijk gebruiken we in het vervolg van deze paragraaf concrete voorbeelden ter illustratie.

2.3.1. Beleidsvorming: Beïnvloeding

De werking van de Europese Unie is wel eens aangeduid als polyarchisch[1]: afhankelijk van het moment in de ontwikkeling of besluitvorming van beleid en variërend per beleidsthema is de macht en doorslaggevende invloed over steeds andere spelers in de Europese arena verdeeld. Om uitspraken te kunnen doen over de Europese beleidsbeïnvloeding, formeel en informeel, op het terrein van het Nederlands R.O.-beleid is het zinvol de complexe institutionele omgeving van de Europese Unie te bezien vanuit twee theoretische perspectieven[2]: de juridische orde en de politieke orde van de EU.

Formele beïnvloeding
De juridische orde beschrijft op welke wijze de instellingen van de EU formeel op elkaar ingrijpen. Ook de werking van officiële besluitvormingsprocedures valt onder deze noemer. Van belang is de formele onderlinge invloedsrelaties die Europese instanties tot elkaar hebben alsmede de wijze waarop de formele inbreng van de lidstaat Nederland verloopt. Uitgangspunt van de Europese beleidscyclus is dat de *Europese Commissie* met voorstellen komt waarover de *Raad van Ministers* besluiten nemen. Alle EU-lidstaten hebben een permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie en tezamen vormen zij het *Comité des Représentants Permanent* (Coreper). Het Coreper bereidt de zittingen van de Raad van Ministers wekelijks voor. Daartoe ressorteren onder het Coreper een groot aantal werkgroepen waarin ambtenaren van vakdepartementen, alsmede Commissie-ambtenaren zitting hebben. Doordat ruimtelijke ordeningsaspecten worden besproken in de *werkgroep milieu* prevaleert een sectorale insteek.

In de juridische orde zijn nog andere Europese organen van belang. Het *Europees Parlement* heeft een medebeslissende of adviserende stem in de besluitvorming. Het *Comité van de Regio's* kan gevraagd en ongevraagd adviezen over nieuwe voorstellen uitbrengen. Het Comité heeft zich uitvoerig beziggehouden met het EROP, waarbij de vraag kan worden gesteld of van daadwerkelijk inhoudelijke invloed op het document sprake is geweest. In elk geval heeft de «bemoeienis» van het Comité ertoe geleid dat de betekenis en het draagvlak van het EROP in de regio's en in Europa is toegenomen.

Informele beïnvloeding
Juridische bevoegdheden spelen geen allesbepalende rol en kunnen derhalve maar een deel van de beleidsbeïnvloeding beschrijven en verklaren. De andere kant van de medaille verbeeldt informele beïnvloedingsmechanismen die relevant zijn bij de totstandkoming van Europees beleid. Van Schendelen[3] wijst in dit verband op het bestaan van verschillende netwerkstelsels binnen de EU en tussen de EU en de lidstaten. Op het niveau van de Europese Commissie kan worden waargenomen dat het ambtenarenapparaat op diverse manieren in verbinding staat met de (afzonderlijke) lidstaten. Doordat niet zelden individuele ambtenaren verantwoordelijk zijn voor ingewikkelde dossiers kan rondom bepaalde beleidsthema's of issues een complex geheel van wederkerige relaties ontstaan waarin informele beleidsbeïnvloeding goed gedijt.

In Brussel zijn ongeveer 1 000 expert-comités waarin vroegtijdig naar consensus wordt gestreefd over allerlei onderwerpen. Deze comités zijn gemengd samengesteld uit ambtelijke, private en wetenschappelijke

[1] Peijnenburg, L.T.J., De Europese Gemeenschap als polyarchie, in: M. Wolters (red.), Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1992.
[2] Schendelen, M.P.C.M. Van, Het Europese Parlement, Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, eerste druk: 1984.
[3] Zie voorgaande noot.

deskundigen en zijn in het algemeen weinig transparant en toegankelijk[1]. De werkwijze van deze comités is veelal informeel, terwijl de positie die zij innemen in de besluitvorming veelal formeel vastligt. Beïnvloeding via comités kan volgens Van Schendelen daarom worden aangemerkt als semi-formele beïnvloeding.[2] Ongeveer 300 comités zijn ingesteld op gezag van de Raad van Ministers. Deze zogenoemde *committology*-comités hebben een advies-, beheers- of regelgevende functie toebedeeld gekregen bij de uitvoering van op hoofdlijnen vastgesteld Europees beleid.[3] De ruim 700 andere comités worden daarentegen vaak alleen bij de voorbereiding van beleid betrokken en vallen onder centrale registratie van de Commissie. Ook functioneren er naar schatting nog 1000 comités of expertgroepen die de (onder)afdelingen van de Europese Commissie zelfstandig en niet onder centrale regie hebben ingesteld. Het *Comité Ruimtelijke Ontwikkeling* (CRO) heeft aan de wieg gestaan van het EROP. Gaandeweg is de positie van het CRO minder informeel geworden, al behoort zij niet tot de *committology*-comités.

Nederlandse inbreng in Europees R.O.-beleid
Gezien het voorgaande kan worden vastgesteld dat beleidsbeïnvloeding op een groot aantal manieren kan plaatsvinden, zowel langs formele als informele weg. Brussel en Den Haag zijn geen gescheiden werelden meer. Beïnvloeding van beleid op terreinen relevant voor de Nederlandse ruimtelijke ordening valt uiteen in behartiging van een groot aantal (sectorale) deelbelangen.

> *Het EU-beleid rond de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn is (mede) door Nederland geïnitieerd. Het beleid komt dan ook overeen met het natuurbeleid van het ministerie van LNV. In Nederland is de beïnvloeding vanuit het ministerie van LNV ingezet. Het ministerie van VROM is hier marginaal bij betrokken geweest. Dit geldt eveneens voor decentrale overheden.*

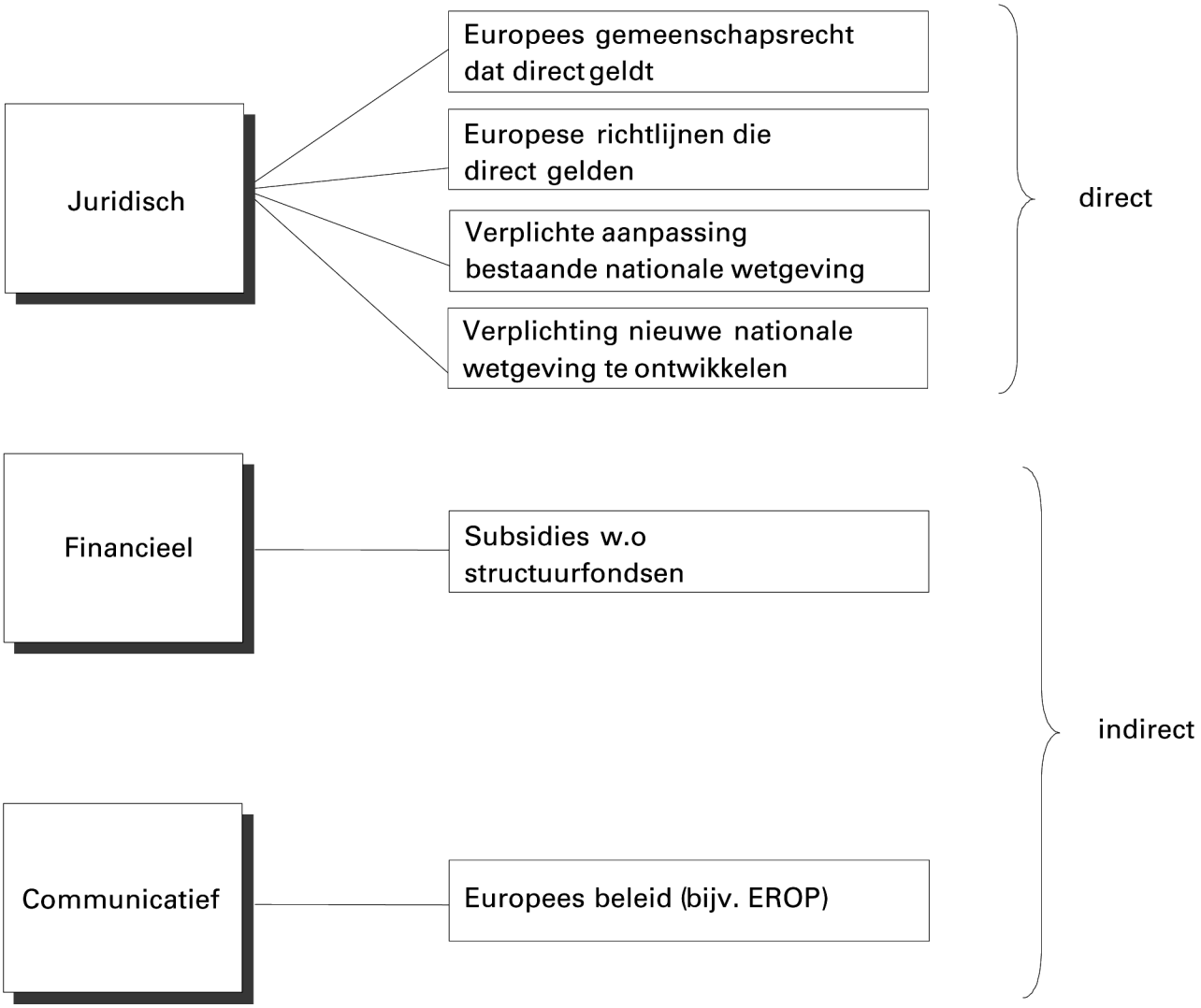
De noodzaak van coördinatie en een strategische visie nemen hierdoor toe. Het is echter de vraag in hoeverre Nederland er in slaagt hieraan daadwerkelijk vorm en inhoud te geven.

2.3.2. Beleidsuitvoering: Doorwerking

Het EU-beleid werkt door op het nationale en provinciale beleid in Nederland. In de onderstaande figuur geven we schematisch aan op welke manier die doorwerking kan plaatsvinden.

[1] Schendelen, Rinus van, Een public affairs-adviseur is een coach van een schaker, in: Tien jaar lobby in de praktijk 1988–1998. Een visie op lobby en public affairs vanuit de nationale en Europese politiek, bedrijfsleven, journalistiek en wetenschap, GlaserPublic Affairs, 1998.
[2] Schendelen, M.P.C.M. van, Brusselse comités als semi-formeel; invloedskanaal, in: Internationale Spectator, jrg. 52, nr. 9, p. 492–498.
[3] Zie voorgaande noot.

Figuur 2.3. Vormen van doorwerking



Er zijn verschillende vormen van doorwerking te onderscheiden. In dit hoofdstuk onderscheiden we drie typen van doorwerking[1], namelijk doorwerking via:
1. juridisch instrumentarium;
2. financieel instrumentarium;
3. communicatief instrumentarium.

Doorwerking via het juridisch instrumentarium dat de EU ter beschikking staat, is te beschouwen als directe doorwerking. De doorwerking van EU-beleid middels financiële en communicatieve instrumenten werkt meer indirect. In het vervolg van deze paragraaf geven we een nadere toelichting op bovenstaande vormen van doorwerking. Waar mogelijk worden aan de hand van de onderzochte casussen concrete voorbeelden gegeven.

[1] Hoogerwerf, Overheidsbeleid, 1998.

1. Doorwerking: Juridisch

Onder juridische doorwerking verstaan we ideeën, gedachten, uitspraken van de Europese Unie die via juridische instrumenten implicaties hebben voor het Nederlandse ruimtelijke beleid. Juridische doorwerking kan via verschillende juridische instrumenten plaatsvinden, bijv. via EU-jurisprudentie die rechtstreeks van toepassing is op de verschillende lidstaten, maar ook via richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie. Hierna onderscheiden we verschillende vormen van juridische doorwerking en illustreren deze met praktijkvoorbeelden.

Directe geldigheid van Europees Jurisprudentie of Europees gemeenschapsrecht

Het Europese gemeenschapsrecht wordt gevormd door verdragen, besluiten van de verschillende organen van de EU, jurisprudentie van het Luxemburgse Hof, algemene rechtsbeginselen en soms ook bepalingen van nationaal recht. In EU-jurisprudentie is beslist (Costa-Enel) dat het Europees gemeenschapsrecht door zijn eigen aard rechtstreeks deel uitmaakt van de nationale rechtsorde van elke lidstaat[1]. Als een land toetreedt tot de EU onderwerpt het zich daarmee aan de rechtsorde van de EU. Het draagt tevens een deel van de eigen soevereiniteit op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak over.[2]

Op Europees niveau is er de Europese verordening afvalstoffen. Deze verordening houdt voor Nederland in dat de mogelijkheden om afvalstoffen in Nederland te verwerken beperkt wordt, omdat de uitvoer van bepaalde afvalstoffen moet worden toegestaan. Dit leidt tot ruimtelijke effecten voor de afvalverwijderingsstructuur in Nederland.

Directe geldigheid van Europese richtlijnen

Een tweede vorm waarin EU-beleid juridisch kan doorwerken is via Europese richtlijnen. Een Europese richtlijn is een wettelijk instrument voor de uitvoering van het Gemeenschapsbeleid van de EU. Een dergelijke richtlijn is bindend, maar laat de nationale overheden vrij ten aanzien van de wijze van uitvoering.

> *Een voorbeeld van een dergelijke richtlijn is de Vogelrichtlijn. Samen met de Habitatrichtlijn is de Vogelrichtlijn erop gericht om de natuurbescherming in de lidstaten te stroomlijnen en een beschermde status te verlenen aan bijzondere gebieden. Het doel is om in Europees verband een Europees ecologische netwerk te vormen van gebieden die onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn aangewezen. De EU-Vogelrichtlijn regelt de bescherming, het beheer, de regulering en de exploitatie van soorten. Uit de richtlijn komen een aantal verplichtingen voor de lidstaten voort. Een daarvan is dat de lidstaten zelf de gebieden aanwijzen waarvan zij vinden dat het in Europees belang is dat de vogels in dat gebied beschermd worden. Met andere woorden Nederland heeft van de EU de ruimte gekregen om zelf de gebieden aan te wijzen die als Vogelrichtlijngebied gelden.*

Verplichte aanpassing van bestaande wetgeving

Als derde vorm van juridische doorwerking beschouwen wij de situatie waarin naar aanleiding van een Europese wet, richtlijn, jurisprudentie de Nederlandse wetgeving moet worden aangepast.

[1] Ook wel monisme genoemd.
[2] Knottenbelt, B., R.A. Torringa en J.W.P. Verheugt, Inleiding in het Nederlandse recht, 1994.

Een voorbeeld van een dergelijke situatie is die van de Habitatrichtlijn. Het doel van de EU-Habitatrichtlijn is om habitats van alle in Europa in het wild voorkomende dieren- en plantensoorten te beschermen. De richtlijn stelt hiervoor maatregelen die gericht zijn op bescherming, regulering en beperking van de exploitatie van deze soorten. Een lijst met bepaalde plant- en diersoorten wordt strikt beschermd. Door de lidstaten moet in de nationale wetgeving de bescherming van plantensoorten en diersoorten en de bescherming van habitats worden opgenomen. Daarnaast zijn de lidstaten verplicht beschermingsgebieden aan te melden voor aanwijzing als Habitatgebied. Een belangrijk gevolg van de richtlijn is de verplichting om nationale wetgeving aan te passen. Voor Nederland betekende dit dat de Flora- en Faunawet aangepast moest worden. Uiteindelijk zijn de Natuurbeschermingswetten, de Vogelwet en Jachtwet aangepast ten aanzien van waardevolle dier- en plantensoorten en hun leefomgeving.

Verplichting tot het ontwikkelen van nieuwe nationale wetgeving
De vierde wijze waarop EU-beleid juridisch kan doorwerken is doordat in een EU-verordening of regeling is vastgelegd dat de lidstaten binnen het kader van de verordening of regeling een zekere vrijheid hebben in het formuleren van hun eigen beleid.

Een voorbeeld van een dergelijke verplichting is de Melkquotaregeling. Omdat in de tachtiger jaren de melkplas en de boterberg bleven groeien en de kosten van interventies door de EU te hoog werden is in 1984 de melkquotaregeling ingesteld. Doel van de regeling is om de productie van melk aan banden te leggen. Elk land kreeg een quotum toegewezen op basis van de productie in 1981. De melkquotaregeling is een kader-regeling. Dit betekent dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gegeven in het formuleren van eigen beleid binnen de door de EU vastgestelde nationale garantiehoeveelheden. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de vertaling van het Europees beleid naar de nationale producenten. In Nederland was het beleid in 1984 daarentegen gericht op groei. Desondanks heeft Nederland de regeling snel opgepakt en er haar eigen invulling aangegeven. Nederland heeft een quotum per bedrijf toegewezen dat overeenkwam met de productie in 1983. Over de teveel geproduceerde melk is de producent een heffing verontschuldigd, de zogenaamde superheffing. Nederland had daarentegen ook een quotum per melkfabriek kunnen toewijzen of een quotum aan een regio kunnen toewijzen, zoals in Frankrijk is gebeurd.

2. Doorwerking: Financieel

De tweede categorie van doorwerking die we onderscheiden is de financiële doorwerking. Onder financiële doorwerking verstaan we dat de EU voor de uitvoering van haar beleid financiële instrumenten ontwikkelt. Hiermee wil de EU lidstaten prikkelen om uitvoering te geven aan het EU sectorbeleid. Voorbeelden van het financieel instrumentarium zijn subsidies voor de landbouw en de Structuurfondsen. Voorbeelden van Structuurfondsen zijn: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Oriëntatie en Garantie Fonds voor de Landbouw (EOGFL) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

Om als lidstaat of regio in aanmerking te komen voor een bijdrage uit een Structuurfonds dient men een programma op te stellen. Daarnaast moet sprake zijn van cofinanciering: voor elke gulden die Brussel neerlegt, moet de regio en/of de lidstaat minimaal een gulden cofinancieren. Verder moet

de EU-bijdrage aanvullend zijn en niet ter vervanging komen van nationale en/of regionale financiering.

Een voorbeeld van een case waarin Nederland gebruik heeft gemaakt van een Europees Structuurfonds is de aanleg van de A27 van het knooppunt Eemnes naar de A6 bij Almere-Buiten. De Europese Unie heeft volgens art. 130a van het Verdrag van de Europese Unie de taak de economische en sociale samenhang van Europa te versterken. Om deze doelstelling te verwezenlijken streeft de EU naar het verkleinen van de regionale verschillen binnen Europa door de inzet van middelen uit de Structuurfondsen. De Structuurfondsen moeten bijdragen aan het verbeteren van de economische structuur van achterstandsgebieden. Flevoland is in 1993 aangewezen als een doelstelling-1 gebied. Dit betekent dat in dit gebied de ontwikkeling en de structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand wordt bevorderd. Om in aanmerking te komen voor deze gelden heeft de regio het Enig Programmeringsdocument Flevoland (EFD) opgesteld. In dit programma zijn een aantal prioriteiten benoemd ter stimulering van de economische structuur van Flevoland. Het doortrekken van de A27 van Eemnes naar de A6 bij Almere valt onder de prioriteit «Communicatie- en vervoerinfrastructuur». Van de totale kosten wordt een derde door de EU gedragen en de rest door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincie en de gemeente Almere.

3. Doorwerking: Communicatie

De derde categorie van doorwerking is doorwerking via communicatieve beleidsinstrumenten. De EU draagt door het gebruik van het communicatieve instrumentarium informatie over. Voorbeelden zijn het oprichten van een EU-kennis instituut. Het kenmerkende van communicatieve beleidsinstrumenten is dat deze met name op de lange termijn vruchten afwerpen.

Een Nederlands voorbeeld is het bureaus Senter/EG-liaison. EG-liaison maakt deel uit van het Senter, het agentschap van het ministerie van Economische Zaken. Deze organisatie fungeert o.a. als aanspreekpunt voor Europese en (inter)nationale programma's op het gebied van onderzoek en technologieontwikkeling. EG-Liaison informeert en adviseert het Nederlandse bedrijfsleven, universiteiten en onderzoeksinstellingen over de Europese programma's voor onderzoek en technologie. De hoofdactiviteiten zijn:
Verstrekken van informatie over Europese R&D-programma's;
Projectadvisering en -begeleiding;
Verspreiden en toepassen van onderzoeksresultaten;
Partnersearch voor R&D-projecten;
Trainingen en workshops.

2.3.3. Conclusies

Ter afsluiting van deze paragraaf formuleren we, ten aanzien van de ruimtelijke effecten van EU-sectorbeleid, samenvattend de volgende conclusies:

- In de fase van beleidsvorming van EU-sectorbeleid is op Europees niveau weinig expliciete aandacht voor de ruimtelijke implicaties van het beleid. De Nederlandse beïnvloeding tijdens dit proces wordt vooral departementaal en sectoraal ingestoken en ruimtelijke coördinatie ontbreekt.
- Dat de ruimtelijke implicaties van EU-beleid veelal in overeenstemming zijn met nationaal en/of provinciaal beleid (zie paragraaf 2.2) is onder meer het gevolg van de formele en informele beïnvloeding èn

van de wijze waarop de nationale en provinciale overheden in de fase van beleidsuitvoering de resterende beleidsruimte benutten[1].

Ondanks het feit dat, althans met betrekking tot de onderzochte casussen, de ruimtelijke implicaties van EU-beleid veelal in overeenstemming zijn met nationaal en/of provinciaal beleid is meer aandacht voor de ruimtelijke gevolgen gewenst. De motivering hiervoor is tweeledig: het ontbreken van mechanismen in het beleidsproces om «ruimtelijke ongelukken» te voorkomen èn de wens om te anticiperen op komend beleid.

Met name in de fase van beleidsontwikkeling liggen mogelijkheden. In de eerste plaats door reeds in een vroege fase de ruimtelijke effecten van het sectorbeleid helder in beeld te brengen. De overheidsorganisatie aan Nederlandse kant en het instrumentarium om dit te doen ontbreken op dit moment. Vervolgens zou in deze fase met betrekking tot de beïnvloeding van het beleid gekozen moeten worden voor een meer integrale insteek. Ruimtelijke coördinatie is hierbij noodzakelijk.

2.4. Toekomst

In deze laatste paragraaf schetsen we allereerst een tweetal ontwikkelingen welke vanuit de ruimtelijke optiek relevant zijn voor de relatie tussen EU-beleid en nationaal beleid. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal aandachtspunten voor de toekomst.

2.4.1. Ontwikkelingen

Binnen de Europese Unie is op twee fronten een omslag zichtbaar ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling. Allereerst zijn er signalen dat op EU-niveau meer aandacht komt voor de ruimtelijke implicaties van sectorbeleid. Daarnaast is er, met het EROP, een eerste stap richting de ontwikkeling van een Europees R.O.-beleid gezet. Beide ontwikkelingen worden hieronder nader toegelicht.

Omslag in EU: meer aandacht voor ruimtelijke implicaties
Op 17 mei 1999 is in de EU de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling van kracht geworden. In deze verordening wordt het «kader voor de door de Gemeenschap verleende steun voor duurzame plattelandsontwikkeling» vastgelegd. De Kaderverordening is een voorbeeld van een omslag in de EU: de benadering van de ruimte wordt op Europees niveau steeds integraler. Naast een Milieu-EffectRapportage (MER) wordt steeds meer aandacht besteed aan een OmgevingsEffectRapportage (OER). De ruimtelijke ingang wint aan invloed en heeft ook effect op de verdeling van EU-gelden. Van der Veen van de provincie Gelderland stelt: *«Het POP[2] is breder dan alle provinciale omgevingsplannen bij elkaar.»*[3]

Deze ontwikkeling moet, voor wat betreft de ruimtelijke implicaties van sectorbeleid, positief worden beoordeeld. Meer aandacht op Europees niveau voor de ruimtelijke effecten voor beleid past in de integrale beleidsbenadering die binnen Nederland praktijk is. De kans op ongewenste ruimtelijke effecten van Europees sectorbeleid wordt hierdoor kleiner. Zeker als Nederland in de beleidsvoorbereiding een actieve bijdrage kan leveren aan de inventarisatie van ruimtelijke gevolgen.

[1] Denk hierbij in concreto aan de beleidsruimte bij de uitvoering van Europese richtlijnen, het ontwikkelen van nieuwe nationale wetgeving geïnitieerd vanuit Brussel, en de beleidsruimte bij het opstellen van programma's om in aanmerking te komen voor subsidiëring uit Structuurfondsen.
[2] Plattelandsontwikkelingsplan.
[3] In: Verslag landelijk gebied tussen Europa en de regio, rondetafelconferentie naar aanleiding van de publicatie van interim-adviezen LNV tussen Europa en de regio van de Raad voor het Landelijk Gebied, op 9 december 1999.

EROP: 1e stap voor Europees R.O.-beleid
In mei 1999 hebben de Europese ministers die ruimtelijke ordening in hun pakket hebben in Potsdam het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) vastgesteld. Na tien jaar, waarvan zes jaar schrijven en schaven, is nu voor het eerst een document beschikbaar waarin gemeenschappelijke beleidsvoorstellen op het gebied van ruimtelijke ordening in Europa worden gedaan. De status van het EROP is als volgt in het EROP beschreven:«*De huidige bevoegdheden van de instellingen die verantwoordelijk zijn voor het communautaire beleid blijven ongewijzigd. Het EROP kan bijdragen aan de uitvoering van communautaire beleidsmaatregelen met effect op de ruimte, zonder evenwel de verantwoordelijke instanties bij de uitoefening van hun bevoegdheden te belemmeren.»* Hieruit blijkt dat het EROP geen enkele verplichting oplegt. Het vormt een politiek kader voor een betere afstemming van de sectorale EU-beleidsmaatregelen met een groot effect op de ruimte en een betere samenwerking tussen de lidstaten, hun regio's en steden op het gebied van ruimtelijk beleid. Desondanks moet het EROP worden beschouwd als een eerste, en positieve, stap op weg naar concretisering van het besef dat ruimtelijke ontwikkelingen steeds meer internationale verwevenheid hebben. Nationale overheden erkennen nu dat het beleidsterrein ruimtelijke ordening – net als andere, meer economische terreinen die hieraan vooraf gingen – deels internationaal is gewonden, en dat een louter nationaal ruimtelijke-ordeningsbeleid tegenwoordig per definitie ineffectief is.

2.4.2. Aandachtspunten

Aan het eind van dit hoofdstuk onderscheiden we een tweetal aandachtspunten welke van belang zijn voor de toekomst. De aandachtspunten zijn vooral het gevolg van de wens:
- verrassingen te voorkomen op nationaal en/of provinciaal niveau over de ruimtelijke implicaties van sectorbeleid;
- ruimtelijke integratie al bij de beïnvloedingskant te bewerkstellingen.

Meer investeren in beïnvloedingsproces
Nationale, regionale en lokale overheden komen er steeds meer achter hoe groot en indringend de invloed van Europa is op de eigen beleidspraktijk. De vraag is dan ook hoe kan meer invloed uitgeoefend worden op Europa. Door haar relatief kleine omvang is de Europese Commissie zeer toegankelijk. Hier wordt te weinig op ingespeeld. De praktijk van beïnvloeding blijkt een lang leerproces te zijn. Zo richt Nederland zich nog te veel op het besluitvormingsproces en te weinig op het beïnvloedingsproces/beleidsvormingsproces dat hieraan vooraf gaat. Nederland heeft verhoudingsgewijs ook weinig ambtenaren in Brussel zitten op belangrijke posten (Bogaerts 2000). Om invloed uit te oefenen op Brussel is het belangrijk om internationaal draagvlak te creëren. Daarnaast is een gedegen voorbereiding, het formuleren van een duidelijke strategie en een zekere continuïteit nodig.

Het beïnvloedingsproces wordt, zoals in het voorgaande beschreven, vooral zelfstandig vanuit de verschillende vakdepartementen ingestoken. Om de ruimtelijke implicaties van EU-beleid beter te beheersen, cq. te beïnvloeden, zijn een aantal maatregelen mogelijk.
- Inventarisatie van ruimtelijke effecten in de fase van beleidsvorming van het sectorbeleid. Dit is niet alleen relevant voor de nationale overheid maar ook voor provincies die vaak pas in de fase van

beleidsuitvoering geconfronteerd worden met de (ruimtelijke) gevolgen van EU-beleid.
- Ontwikkeling van ruimtelijke coördinatie in de fase van beleidsvoorbereiding.

Vervolg geven aan EROP

De ruimtelijke ordening op Europees niveau bevindt zich aan het begin van de beleidscyclus. Het EROP is een ontwikkelingsperspectief en daarmee te beschouwen als een eerste Europese visie op ruimtelijke ordening. De volgende stap is de «verinnerlijking» van het internationale karakter van ruimtelijk beleid. Dit betekent dat de verschillende lidstaten niet alleen de internationale dimensie moeten betrekken bij de visievorming, maar dat er ook naar gehandeld moet gaan worden. Een voorbeeld is de vraag naar de effectiviteit van de Betuweroute: sluit die adequaat aan op het Duitse spoorwegnet? Hoe verhoudt deze optie zich tot revitalisering van de IJzeren Rijn, net over de Belgische grens?

Om de stap van bewustwording naar verinnerlijking te kunnen zetten, zijn ruimtelijke concepten van belang. Zulke concepten ontbreken nog in het EROP. Nederland zou op Europees niveau een initiërende rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van dergelijke Europese ruimtelijke concepten om daarmee een concreet gevolg te geven aan het EROP.

Literatuurlijst

Advies. (1998). *Advies over het concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP).* (Advies 003 – 30 januari 1998).

Europees. (1999). *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief: op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU*. Luxemburg: Bureau voor Officiele Publikaties der Europese Gemeenschappen.
(Adviezen en verslagen ; CvdR) (CDR 266/98)

Leest, E. van. (1996). *Van Arnhem naar Brussel: wegen van beïnvloeding tussen kleinood Gelderland en grootmacht Europa.*
(augustus 1996).

NIROV. (1999). Vijfde Nota Internationaal: noties van de leden van het Forum voor Europese Ruimtelijke Ordening. *Stedebouw & ruimtelijke ordening,* nr. 4.

NIROV. (2000). *De toenemende invloed van de Europese regelgeving op de nationale, regionale en lokale ruimtelijke ordening.* Den Haag: NIROV.
(Documentatiemap – maart 2000).

Raad voor het Landelijk Gebied. (1999). *LNV tussen Europa en de regio.* Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.
(Eerste en Tweede Interimadvies).

Raad voor het Openbaar Bestuur.(199.). *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor Verkeer en Waterstaat. (1999). *Advies verkeer en waterstaat in Europa: van eindige zaken en blijvende zaken.* Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Rijksplanologische Dienst. (1999). *Ruimtelijke Verkenningen 1999.* Den Haag: SDU.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2000). TK 1999–2000, 26 800 XIV, nr. 86. *Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer over de aanwijzing van speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn.*

Witsen, J. (1993). Ruimtelijke ordening: Brussel schaakt mee. *Openbaar Bestuur,* nr. 8.

WRR. (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zonneveld W. & A. Faludi. (1998). *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (Voorstudie ; V102).
Zonneveld, W. & F. Evers. (1997*). Van delta naar Europees achterland.* Den Haag: NIROV.

3. RUIMTELIJKE PATRONEN EN PROCESSEN IN NOORDWEST EUROPA

3.1. Introductie

3.1.1. Probleemschets

In de delta van Noordwest Europa is zich een metropool aan het ontwikkelen in het gebied dat door de RPD in haar Ruimtelijke Verkenningen van 1999[1] wel wordt aangeduid als een «transnationale integratiezone». De drijvende krachten achter deze metropoolvorming liggen met name in de Europese economische integratie en de daarmee gepaard gaande infrastructurele ontwikkelingen. De vertrouwde verhoudingen tussen stad en land verdwijnen en er ontwikkelt zich een nieuw, nog hybride stedelijk patroon. Hierin zijn traditionele situaties van stad en ommeland te vinden naast nieuwe elementen, zoals «edge-cities», corridors, netwerksteden en verschillende soorten open ruimten. In de open ruimten bij de steden is behoefte aan parken en natuurgebieden en in het landelijk gebied reorganiseert de landbouw zich en wordt ruimte gezocht voor recreatie en natuur. De schaal van de grote steden, noch die van de Randstad als geheel samengevoegd tot de «kleine» Deltametropool vormt een adequaat niveau om vanuit ruimtelijke ordening op deze ontwikkelingen te reageren[2].

Als reactie hierop begint zich geleidelijk een praktijk te ontwikkelen van internationale uitwisseling en samenwerking om de nieuwe vragen in de juiste context aan te pakken. Dit begon met grensoverschrijdende samenwerking in Euregio's op vooral sociaal-economisch en cultureel gebied. Nu worden via interregionale kennisuitwisseling transnationale ruimtelijke ordeningsvraagstukken aan de orde gesteld en in projecten uitgewerkt.

In dit hoofdstuk worden genoemde ontwikkelingen beschreven. De tweeledige vraagstelling in dit hoofdstuk luidt: Is de integratiezone een feit, dan wel een reële verwachte ruimtelijke ontwikkeling? En zo ja, tot welke nieuwe ruimtelijke opgaven leidt het ontstaan van zo'n integratiezone?

3.1.2. Aanpak

Door middel van een literatuuronderzoek en, beperkte, data-analyse wordt op bovenstaande vragen gereflecteerd. De opbouw van de rapportage is als volgt. Eerst wordt door middel van een beschrijving van het ruimtelijk patroon van de integratiezone, de realiteit van een «Grote Deltametropool» of *«Rijn-Maas-Schelde Deltametropool»* aannemelijk gemaakt en wordt zij globaal begrensd. Vervolgens worden de belangrijkste trends en de dynamiek in het ruimtegebruik beschreven die tot nieuwe opgaven leiden voor het ruimtelijke beleid.

3.2. Het patroon van de Rijn-Maas-Schelde Deltametropool

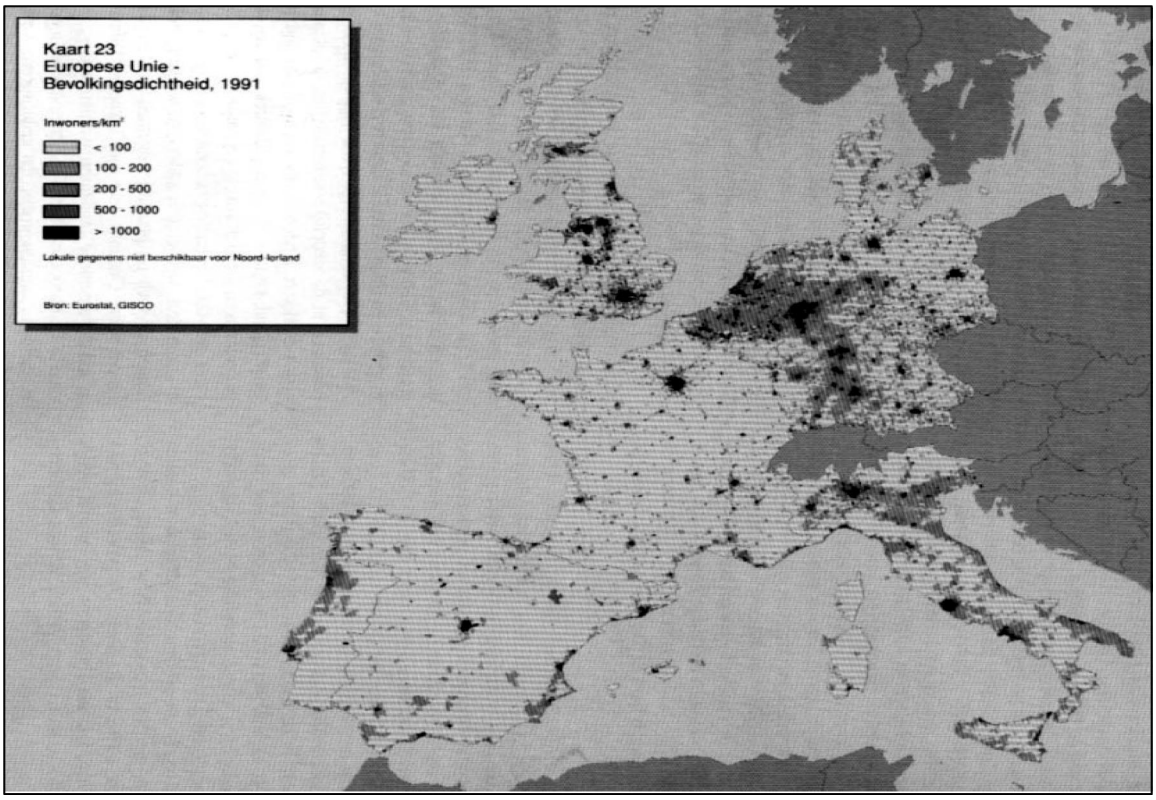
3.2.1. Delta's organiseren de ruimtelijke ontwikkeling

In Europa tekent zich een onmiskenbare concentratie van bevolking, transport en economische activiteiten af in een brede zone die loopt van Midden Engeland tot in Noord Italië. Hier woont 80% van de bevolking van het Europa van de 15 lidstaten op 20% van het grondgebied (figuur 1).

[1] Rijksplanologische Dienst. (1999). Ruimtelijke Verkenningen 1999. Den Haag: SDU

[2] Smeets, Peter. (1998). Neurocity of Deltametropool?. In: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, nr. 2, pp. 10–3.

Figuur 1. Concentratie bevolking en economie in de delta's



Bron: Europese commissie 1994.

Bij de toekomstige uitbreiding van de Europese Unie zal deze concentratie relatief nog sterker worden. Binnen die zone, ook wel de «Banaan van Datar» genoemd naar het Franse planbureau dat dit concept het eerste op papier zette (figuur 2), vindt in de Rijn-Maas-Schelde Delta weer de grootste concentratie plaats.

Historisch gezien gaat dit patroon ver terug in de tijd. De grote kromme verstedelijkingszone komt verbazingwekkend nauw overeen met de «Limes», de noordelijke grenslijn van het Romeinse Rijk. De Rijn speelde in vervoer en verdediging destijds een cruciale rol. Die rol van het water bleef door de eeuwen heen bepalend. De afhankelijkheid van de zeehavens van Rotterdam en Antwerpen voor de exploitatie van kolen uit het Ruhrgebied is bekend. Hoewel wisselend in vorm en status waren het Rijnland, Holland en Vlaanderen door de eeuwen heen, economisch en cultureel, sterk op elkaar betrokken (figuur 3). Pas in de loop van de 19e eeuw met de doorbraak van de natievorming in Europa keerden het Rijnland, Vlaanderen en Nederland elkaar de rug toe. Het is dus niet vreemd te veronderstellen dat bij de geleidelijk afnemende betekenis van de binnengrenzen van de Europese Unie, deze traditionele Europese regio weer in betekenis zal toenemen.

3.2.2. Dimensies van de Rijn-Maas-Schelde Deltametropool

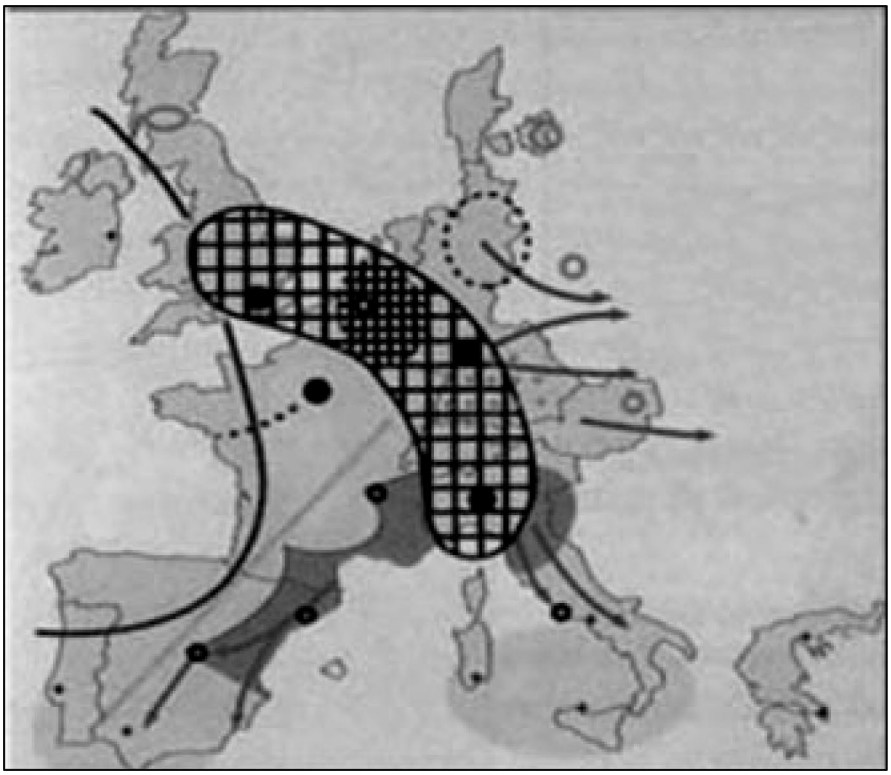
Hoe is de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* nu te begrenzen en te typeren? Wat betreft het ruimtegebruik valt op dat naast de stedelijke concentraties in het Ruhrgebied, de Randstad en de Vlaamse Ruit, ook de tussenliggende landelijke gebieden, of beter, open ruimten, een vrij hoge bebouwingsdichtheid kennen, verspreid of in kleine en middelgrote steden. In figuur 4 (opgenomen als figuur «Ruimtegebrek verstedelijking, landbouw, natuur» in het kleurenkatern), een bewerking van de Corine land cover map, is het percentage van respectievelijk bebouwd gebied, landbouwareaal en bos- en natuurgebied weergegeven in het buitengebied. (In grijs staan de verstedelijkte gebieden zelf aangegeven.) De hoeveelheid natuur en bos is gering in het gebied en volgt grofweg de contouren van het macroreliëf. De landbouw heeft, juist in het meest verstedelijkte deel, nog een groot aandeel in het ruimtegebruik en zorgt daarmee voor extra ruimtedruk.

Een kaart van de handelsrelaties laat zien dat het grootste deel van de handelsstromen binnen de zone Lille, Amsterdam en Keulen afgewikkeld wordt (figuur 5). Dit vindt uiteraard zijn neerslag in een sterk ontwikkeld patroon van infrastructuur en vervoersknooppunten (figuur 6). Dit alles leidt tot een aantal karakteristieke problemen op het gebied van de kwaliteit van de omgeving; ruimtedruk, congestie en milieubelasting, waarmee de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* zich duidelijk onderscheidt van de rest van Europa[1].

Het meest duidelijk komt de *Grote Deltametropool* naar voren wanneer we de invloedssferen rondom de grote steden op kaart zetten als cirkels met een straal van 50 km. Deze werkwijze, gebaseerd op het Duitse planningsconcept van «Agglomerationsräume», die wordt gedefinieerd als het gebied waarbinnen men in een uur reistijd in het stadscentrum kan komen, laat zien dat juist in de integratiezone de cirkels over elkaar heen buitelen (zie figuur 7, opgenomen als figuur «Integratiezone als beleidsconcept» in het kleurenkatern). Men kan wonen in het ene stadsgewest en werken of winkelen in een ander. Een andere wijze van het definiëren van de integratiezone is de reistijd van een dag gaans die acceptabel is voor

[1] Study. (1998). Study programme on European Spatial Planning 1998–1999 : draft report. Brussels/Stockholm

Figuur 2. Europese economische kerngebied (dorsale européenne)



Bron: Les villes européennes, Datar, 1989.

Figuur 3. NW-Europa in historisch perspectief: de Europese middenzone

Romeinse rijk 0-375

Saksisch/Frankisch rijk 900-1125

Godsdienstoorlogen 1500-1660

Bourgondisch rijk 1300-1500

Tijdens de Revoluties 1790-1807

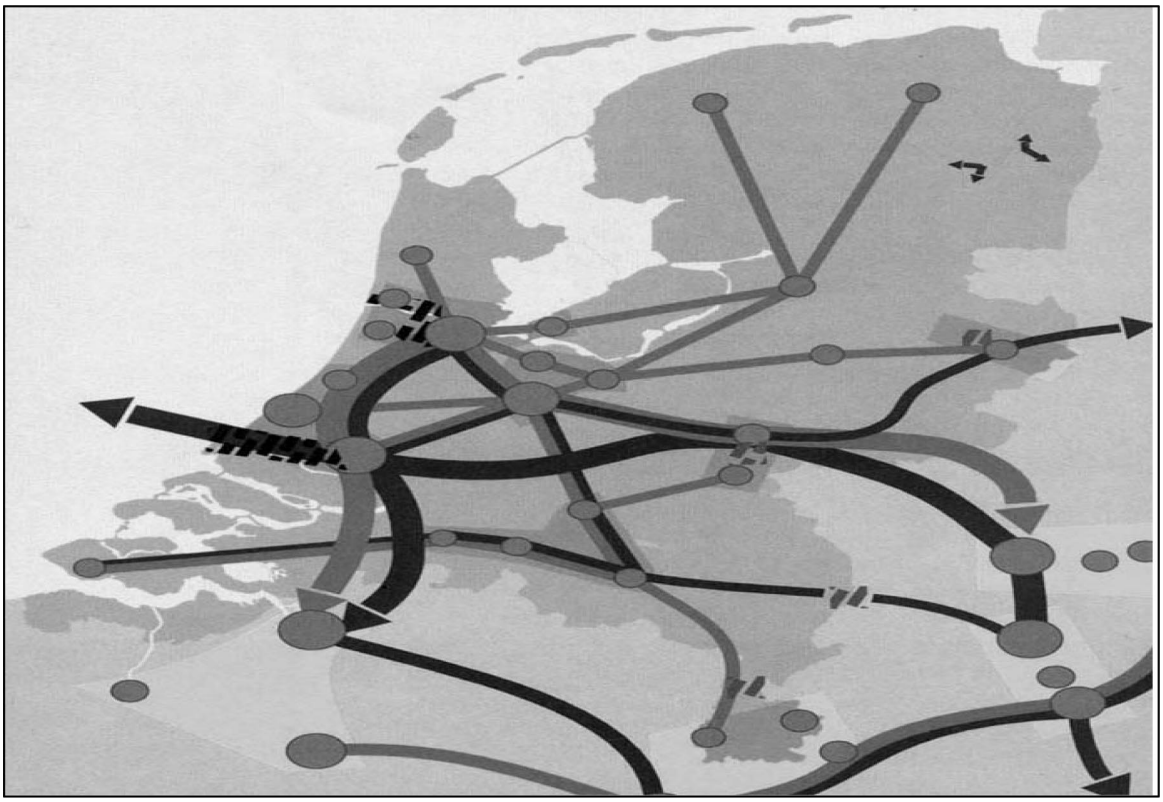
Na 1815

Bron: Historische schoolatlas J. Hettema, Tjeenk Willink, Zwolle, 1908.

Figuur 5. Dimensies van de integratiezone: intensiteit van handel

Bron: NEA: NEAC interregional transport database 1992.

Figuur 6. Dimensies van de integratiezone: belangrijke vervoersknooppunten



Bron: Ruimte voor Economische Dynamiek Ministerie EZ 1997.

familiebezoek of recreatieve uitstapjes. Ook dan lijkt het gebied tussen Lille, Keulen en Amsterdam als een samenhangend netwerk te kunnen functioneren. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor veel Nederlanders de shopping mall in Oberhausen een meer logische plek voor inkopen wordt dan Hoog-Catharijne.

3.2.3. De Grote Deltametropool als beleidsconcept

De *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* vormt samen met Londen en Parijs het economisch kerngebied van Europa. Dit kerngebied uitgebreid met de rest van Engeland en Ierland vormt het North Western Metropolitan Area («NWMA gebied»). Voor deze transnationale regio stelt de Europese Commissie programmagelden ter beschikking om te komen tot concrete transregionale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. De *Grote Deltametropool* zelf is voor het eerst als een beleidsconcept verschenen in de Tweede Benelux Structuurschets[1]. In deze vooruitstrevende visie wordt het gebied opgevoerd als een samenhangend geheel van stedelijke concentraties, open ruimten en corridors of ontwikkelingszones. In dit verstedelijkte gebied tussen Lille, Keulen en Amsterdam wonen en werken ruim 25 miljoen mensen. Met zo's omvang en concentratie van bevolking en economische activiteit, kan de Grote Deltametropool met enige kans van slagen de mondiale concurrentie aangaan met de enorme metropolen in Amerika en Azië (in figuur 8, opgenomen als figuur «De Rijn-Maas-Schelde Deltametropool» in het kleurenkatern, is de globale begrenzing aangegeven op de kaart van de Benelux structuurschets).

Het comparatieve voordeel van deze *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* is dat ze meerkernig is en zich, in analogie met de ontwikkeling van netwerksteden, kan ontwikkelen tot een transnationale *netwerkmetropool*. Die constellatie kan wel eens het beste antwoord zijn op de uitdagingen van globalisering en ICT.[2]

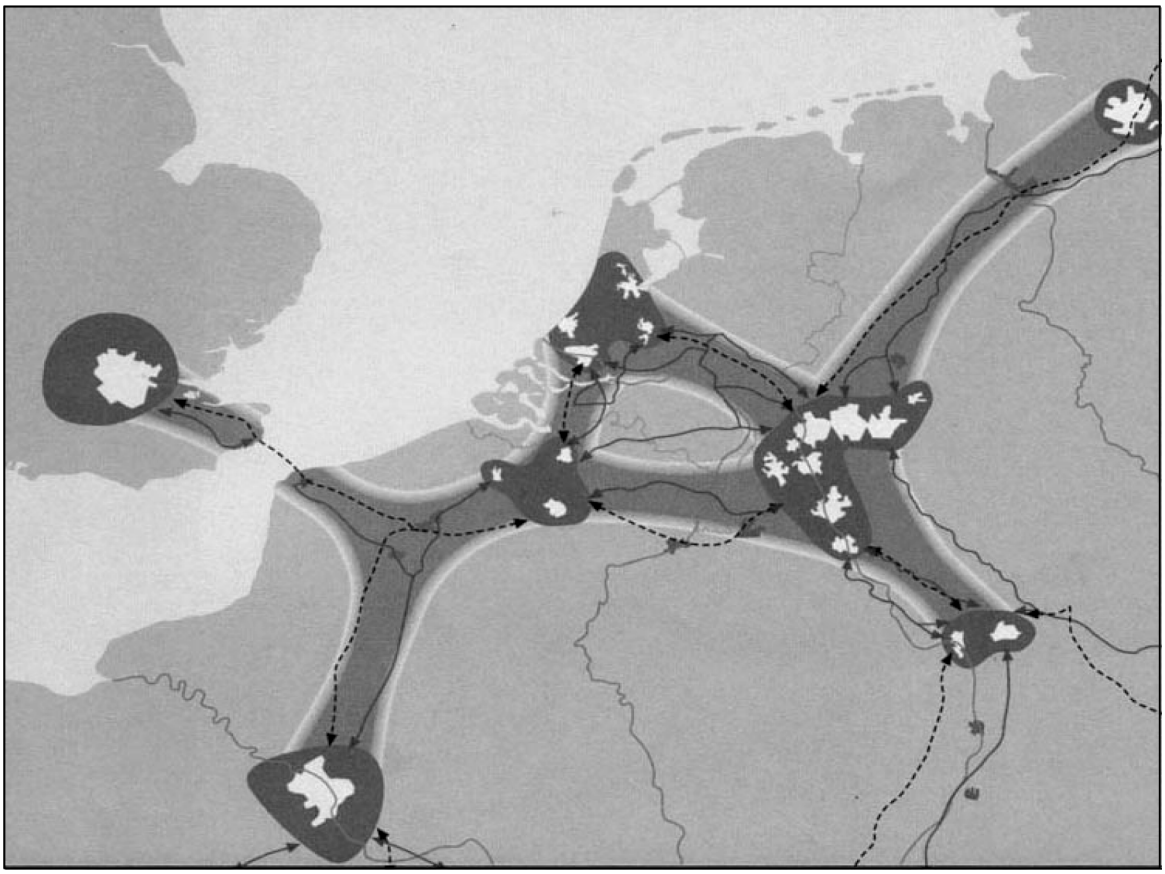
3.3. Trends in ruimtegebruik

3.3.1. Ontwikkeling netwerkeconomie

De globalisering en informatisering stimuleren de ontwikkeling van een netwerkeconomie die kennisintensief is en waar specialisatie van bedrijfs- en productieprocessen, transport en logistiek cruciaal zijn. De Noordwest Europese ruimtelijk-economische hoofdstructuur[3], waarin op een klein deel van het Europese grondgebied driekwart van de werkgelegenheid is geconcentreerd en het leeuwendeel van het inkomen wordt verdiend, bestaat uit stedelijke concentraties, mainports en megacorridors of Eurocorridors (figuur 9). Voor transnationale bedrijven, waarin grote goederen-, geld- en informatiestromen rondgaan, is internationale specialisatie de trend. Hoofdkantoren van internationale bedrijven vestigen zich in grootstedelijke centra, distributiebedrijven zoeken naast die centra vooral de mainports en de hoofdtransportassen op. Productievestigingen vinden we het meest gespreid terug. Lokale vestigingsfactoren zoals connecties met gekoppelde bedrijfstakken, aanbod van werkgelegenheid, grondprijs en de leefomgevingkwaliteit voor werknemers, geven hier de doorslag (zie figuur 10, opgenomen als figuur «Vestigingspatronen bedrijvigheid van Japanse en Amerikaanse bedrijven» in het kleurenkatern).

[1] Tweede Benelux Structuurschets. Brussel: Secretariaat-Generaal Benelux Economische Unie (1996).
[2] Castells, M. (1998). End of millenium. Oxford, Malden, Mass. : Blackwell. (The information age: economy, society and culture; Volume III)
[3] Ministerie EZ. (1997). Ruimte voor economische dynamiek. Den Haag: Ministerie EZ.

Figuur 9. Noordwest Europese ruimtelijk-economische structuur



Bron: Ruimte voor Econmomische Dynamiek Ministerie EZ 1997.

De ontwikkeling van een netwerkeconomie leidt niet tot simpele, éénduidige ruimtelijke structuren. Tegelijkertijd blijven regionale complexen en clusters, die wel op nabijheid, *face-to-face*-contacten en agglomeratievoordelen steunen, van groot belang. Bedrijven of onderdelen daarvan functioneren vaak ook op beide schaalniveaus tegelijkertijd. Deze stedelijke concentraties zijn aanzienlijk grotere entiteiten dan een Nederlandse stad; het gaat om een samenhangende stedelijke regio, om netwerksteden[1] zoals de Noordvleugel van de Randstad. De differentiatie van schaalniveaus waarop bedrijven, maar ook burgers hun activiteiten ontplooien stelt de ruimtelijke ordening in toenemende mate voor problemen. Processen als regiovorming, bestuurlijke herindeling tot lokale stedelijke conglomeraten, ontwikkeling van grensoverschrijdende regio's, duiden op processen die nationale en administratieve grenzen negeren. Er vormen zich autonoom nieuwe entiteiten op basis van economische of sociaal-culturele identiteiten.

Internationale infrastructuur

Goede infrastructuur is een onontbeerlijk element van de ruimtelijke economische structuur. Op regionaal niveau is vooral een optimale interne openbaar vervoerontsluiting binnen een netwerkstad noodzakelijk. Op transnationaal niveau zijn toegankelijkheid en bereikbaarheid belangrijke dragers voor economische ontwikkeling binnen de Europese Unie. In het kader van TENS heeft de Europese Unie een programma opgezet voor, bescheiden, subsidiëring van gewenste transnationale infrastructuur. Dat behelst in eerste instantie een generiek programma voor wegaanleg zodat alle regio's in ieder geval fysiek zijn aangesloten op de Europese economie (figuur 11). Daarnaast worden specifieke investeringen voorgesteld, zoals het HST netwerk (figuur 12) en de Betuweroute. Overigens vindt ruim 50% van het nationale goederenvervoer plaats over de Rijn en Waal! De megacorridors zijn echter meer dan multimodale bundels infrastructuur met volgebouwde zichtlocaties; het zijn veeleer economische activiteiten zones. Een goed voorbeeld hiervan vormt de regio rondom Venlo, als een knooppunt van verschillende vervoersmodaliteiten en economische groeisectoren. De grensoverschrijdende economische activiteiten en de internationale infrastructuur en overslagpunten (spoor-, weg- en vaarwegen) maken infrastructuurplanning tot een internationale planningsopgave.

Toekomst voor mainports

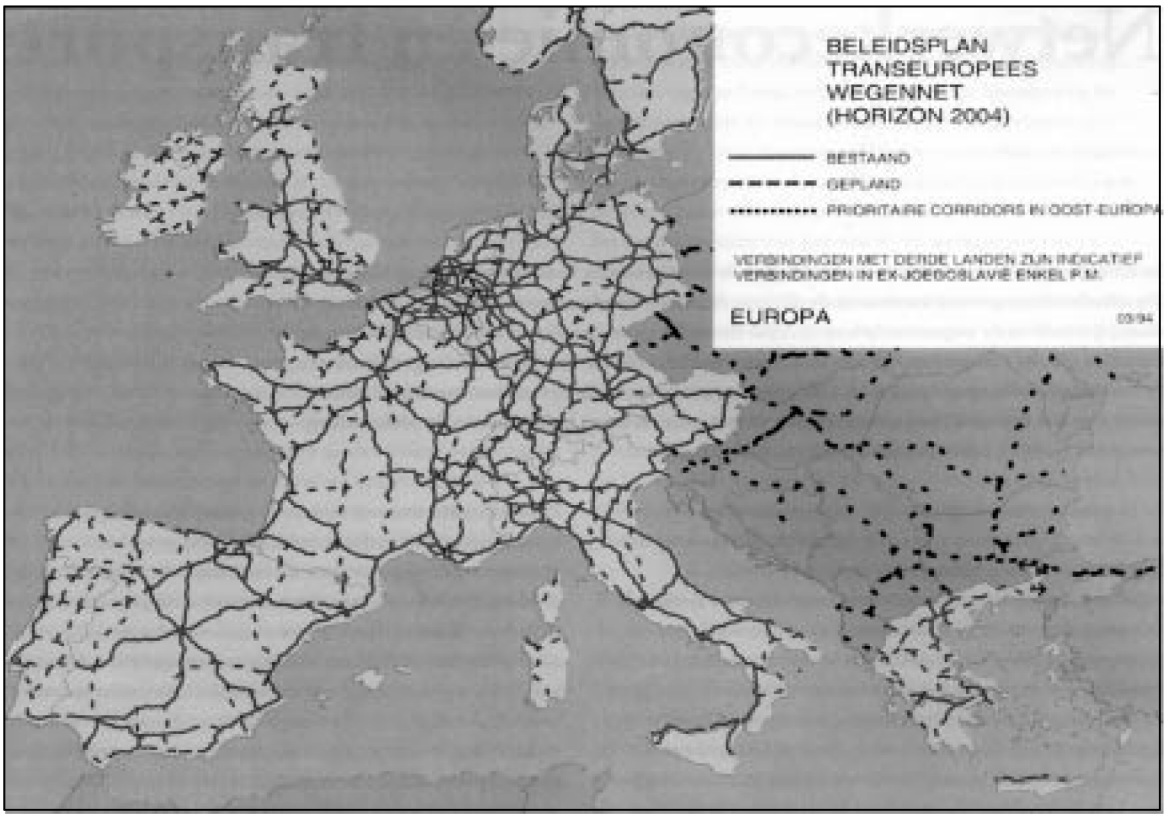
De mainports vormen bij uitstek schakels in het internationale verkeer en transport, maar in het licht van de blijvende betekenis van stedelijke concentraties en lokale vestigingsfactoren in ontwikkelingszones, alsmede het eigen succes (congestie) is een eenzijdige prioriteit op Nederland Distributieland een te beperkte visie, zoals ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat al heeft geconcludeerd[2]. Van een strategie van concurrentie wordt geleidelijk meer aangestuurd op coördinatie van activiteiten. In de havenontwikkeling begint dat proces zich af te tekenen door bijvoorbeeld de containerhaven bij Vlissingen, die aangelegd wordt door Rotterdam en waar Antwerpen baat bij heeft. Andere voorbeelden zijn de ontwikkeling van de achterlandverbindingen via rail (Betuwelijn en IJzeren Rijn), maar vooral via de verbreding en kortsluitingen van binnenwateren om de zeehavens beter te verbinden met de binnenhavens.

Waar zouden de ruimtelijke investeringen nu plaats moeten vinden? Als ze worden geconcentreerd in de traditionele infrastructuur, dan wordt met name transport en logistiek gestimuleerd. In de toekomst is echter een verdere verschuiving naar meer kennisintensieve bedrijvigheid en

[1] Netwerkstad is een ruimtelijke structuur van een verstedelijkt gebied, waarbinnen verschillende concentraties van verstedelijking voorkomen, aldus le Clercq in: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, nr. 6, (2000).

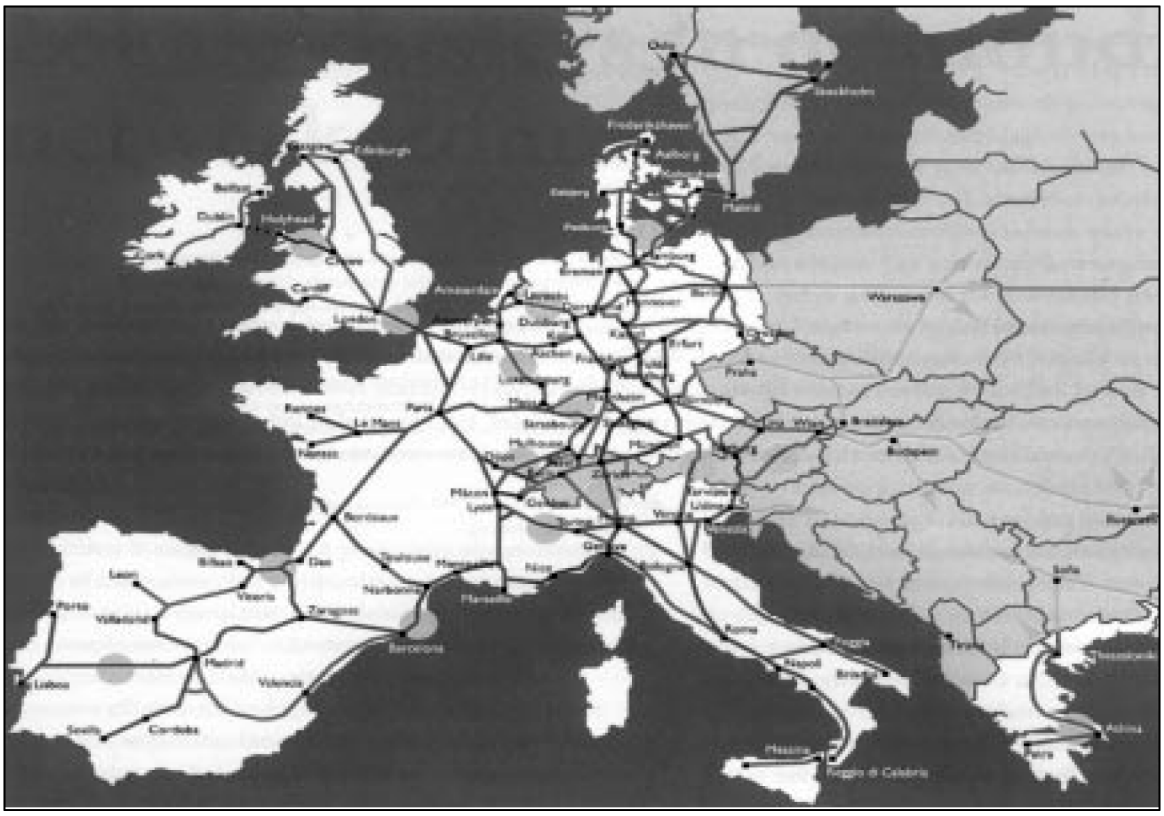
[2] Raad voor Verkeer en Waterstaat. (1999). Ruimtelijke vernieuwing internationaal goederenvervoer : advies lange-termijnbeleid goederenvervoer, deel 2. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Figuur 11. Transeuropees wegennet



Bron: Trans-Europese Netwerken, Europese commissie, 1995.

Figuur 12. Europees netwerk van HST



Bron: Trans-Europese netwerken, Europese commissie, 1995.

dienstverlening te verwachten. Behoefte aan transport en logistiek zal daarbij niet afnemen, maar wellicht wel leiden tot meer maatwerk en kortere verplaatsingen.

Omgevingskwaliteit als economisch goed?
De relatieve betekenis van pure doorvoer van goederen zal afnemen ten opzichte van het toevoegen van waarde, zoals assemblage en andere kennisvragende activiteiten. Dus is er behoefte aan hoger opgeleide werknemers, die weer optimale woon- en leefomgevingeisen stellen in «netwerksteden». Landschappelijke kwaliteit van de omgeving wordt dan ineens een economisch interessante investeringsoptie. In een recente studie naar het HST-netwerk (zie figuur 13, opgenomen als figuur «Opgave voor regionale en culturele identiteit» in het kleurenkatern) worden de harde infrastructurele investeringen in hogesnelheidslijnen aangegrepen om een impuls te geven aan de ruimtelijke kwaliteit met als doel identiteit en verscheidenheid te ontwikkelen, niet alleen in de halteplaatsen van de HST, maar juist ook in de tussenzones. In een ander internationaal samenwerkingsproject, het project: «sustainable Open Space»[1], wordt de bescherming van open ruimte aanbevolen door een actieve ontwikkelingspolitiek voor landschappelijke en culturele kwaliteiten.

3.3.2. Tweesprong in de landbouw

De landbouw staat onder sterke druk zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden. De kritischer wordende consument stelt steeds hogere eisen aan landbouwproducten en de landbouwkundige bedrijfsvoering[2]. Er is een onmiskenbare trend tot voortgaande liberalisering en geleidelijke afbouw van de markt- en prijssubsidies. De resterende landbouwsubsidies worden gekoppeld aan ruimer geformuleerde doelen onder de noemer van plattelandsontwikkeling.

Het aandeel van de land- en tuinbouw in de werkgelegenheid op het platteland bedraagt gemiddeld 10.3%, tegen 4% voor heel Nederland[3]. Qua investeringsniveau zorgt de landbouw op het platteland nog voor 23% van de ruimtelijk relevante investeringen, terwijl overige bedrijvigheid en wonen samen meer dan 50% voor hun rekening nemen.[4] Hoewel de sector qua export nog steeds een grote speler is in het veld, is de economische betekenis van de landbouw in de verstedelijkte *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* toch betrekkelijk gering. Deze regio kan zich ook niet op lange termijn verzekerd weten van de Brusselse subsidiestroom voor het landelijk gebied, want die hangt sterk op de landbouw als drager van de regionale economie. Dit vormt een aanzienlijk probleem, want hoewel economisch niet doorslaggevend, is de landbouw nog wel altijd verreweg de grootste ruimtegebruiker en bepaalt ze, gewild of niet, in hoge mate de landschappelijke kwaliteit van onze omgeving.

Landbouwperspectieven
De landbouw in Noordwest Europa is over het algemeen niet marginaal. Grote leegloop van het landelijk gebied is hier dan ook niet te verwachten, zo wordt geconcludeerd in het project Landelijk Gebieden & Europa van de RPD uit 1997 (zie figuur 14, opgenomen als figuur «Trends in de Europese landbouw» in het kleurenkatern). De ruimtedruk blijft hier hoog, want de door de WRR voorziene gronduitstoot en marginalisering vinden vooral plaats in de zuidelijke en bergachtige regio's in Europa[5]. In onze contreien vindt wel verdringing plaats van de grondgebonden landbouw door intensievere vormen van ruimtegebruik, zoals glastuinbouw en

[1] M. Overbeek & M. Wijermans. (1999). Starting document Interreg IIC project SOS: Sustainable Open Space, The Hague.
[2] Zie de perikelen in de varkenshouderij die een aantal varkenshouders deed besluiten de Verklaring van Wageningen te onderteken om door maatschappelijk aanvaardbare en controleerbare productiewijze zich een Licence to produce te verwerven. Dit is inmiddels vastgelegd in Actieplan Varkenshouders in dialoog met de samenleving. Wageningen, januari 2000.
[3] Beek, H. van der, E. Bos & B. van der Sluis. (2000). Het platteland op de kaart : sociaal-economische verkenning. Den Haag: Landbouw Economisch Instituut (LEI).
[4] Sijtsma & Strijker. (1995). Investeringen met ruimtelijke werking in het landelijk gebied. Den Haag: Rijksplanologische Dienst (RPD). Onderzoek uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen.
[5] Projectgroep LG&E. (1997). Landelijke Gebieden & Europa. Den Haag: Ministerie VROM

intensieve veehouderij en diverse stedelijke functies. Slechts incidenteel, met name in de buitenrand van de Grote Deltametropool, is sprake van echte marginalisering van de landbouw. Dat betekent niet dat de landbouw binnen de Grote Deltametropool gewoon door kan boeren. Het landelijk gebied staat er immers sterk onder stedelijke druk. Het landelijk gebied valt hier meer en meer te karakteriseren als «open ruimte» dan als traditioneel platteland.

Verbrede bedrijfsvoering en, mits milieukundig schoner kan worden geproduceerd, verdere intensivering en industrialisering van de landbouw zijn dan de kansrijke richtingen voor verdere ontwikkeling. In figuur 15 , opgenomen als figuur «Ontwikkelingskansen landbouw in NW-Europa» in het kleurenkatern, zijn die potenties terug te vinden: rood en blauw geven de gebieden aan waar vooral kansen liggen in verdere industrialisering en intensivering. Verbrede bedrijfsvoering heeft vooralsnog een beperkte potentie en is bovendien veelal een second-best optie. In de gele en paarse gebieden zijn vooralsnog de beste kansen voor verbreding te lokaliseren. In het algemeen zal de toegevoegde waarde van de productie omhoog moeten en blijft er minder ruimte over voor bulkproductie. In de Grote Deltametropool kan de landbouw dan twee strategieën kiezen:

- Industrialisering en complexvorming van de niet grondgebonden (glas)tuinbouw en intensieve veehouderij. Dit leidt tot verdere concentratie van de productie in de nabijheid van stedelijke concentraties of infrastructuurknooppunten en anderzijds tot internationale uitwisseling van hooggespecialiseerde activiteiten. Door koppelingen van teelten met andere bedrijvigheid en het sluiten van kringlopen kunnen nieuwe agro-industriële complexen ontstaan (zie figuur 16, opgenomen als figuur «Rijn-Maas-Schelde Deltametropool trekt Agro-Eco- Industrie» in het kleurenkatern); en anderzijds
- verbrede bedrijfsvoering met niet agrarische activiteiten (recreatie, landschapsbeheer) gericht op de vraag naar nieuwe diensten en regionale kwaliteitsproducten vanuit de stedelijke bevolking.

Voor de buitenrand van de Grote Deltametropool, in Nederland de noordelijke provincies, kunnen we nog spreken van een platteland waarin de landbouw nog dominant is. Hier geldt een ander ontwikkelingsperspectief, namelijk

- voortgaande schaalvergroting en modernisering in de akkerbouw en de grondgebonden veehouderij. Gespecialiseerde akkerbouw zal alleen op de beste gronden in de nieuwe polders en de noordelijke provincies kansrijk zijn.

Pure extensivering van de landbouw lijkt in een gebied als de Grote Deltametropool met zijn hoge agrarische grondprijzen geen reële optie. Die zal altijd gepaard moeten gaan met geld genererende activiteiten, zoals toerisme of wonen.

3.3.3. Recreatie en toerisme

De omvang van het internationale toerisme kende wereldwijd de laatste tien jaar een toename in aantallen vakanties en dagbestedingen van 4–5%. De daarmee verbonden omzet steeg jaarlijks gemiddeld met 8%. In de prognoses voor internationaal toerisme in Europa wordt tot 2020 een jaarlijkse groei verwacht van 3%.[1] Men verdeelt de vakanties over verschillende, korte perioden in meerdere seizoenen. Het reizen en recreëren wordt gekenmerkt door het zoeken naar «grote hoogten» en «het zoeken naar het einde van de wereld». De individualisering, vraag

[1] NRIT. (1999). Trendrapport Toerisme 1998–1999. Breda: Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (NRIT).

naar maatwerk en meer, gevarieerdere en luxere vakanties, steeds verder van huis leidt tot een verhoging van de mobiliteit (met name het vliegverkeer). Anderzijds wordt ook een gevarieerder aanbod aan recreatieve mogelijkheden verwacht in de nabijheid van de woonomgeving.

Vraag en aanbod

De ontwikkeling van massatoerisme, vooral aan de kust, stagneert en recreatievormen richten zich meer op stad, natuur en landelijk gebied. Hiervan kunnen de open ruimten profiteren. In Noordwest Europa is sprake van grote vraag, maar door de omgevingskwaliteit en aard van de landbouw veelal een gering aanbod. Open ruimten in de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* zullen dan ook een fundamentele verandering moeten ondergaan: van vooral agrarische «productieruimten» naar multifunctionele «consumptieruimten». Vooralsnog blijven de kust, de delta, open wateren en bosrijke gebieden de voornaamste gebruiksruimte van de recreant. Intensivering en overschrijding van de draagkracht van deze gebieden is voor de gehele Grote Deltametropool een bedreiging.

Metropolitane parken

In Noordwest Europa zijn de internationale vakantiestromen intensief, ondanks cultuur- en taalbarrières. Het zijn Duitsland, Engeland, Frankrijk, Italië en Nederland, die voor 70% verantwoordelijk zijn voor de internationale vakantievraag en eenderde van de internationale reizen binnen Europa is op West Europa gericht.[1] Voor langere vakanties wordt vooral ver weg getrokken, voor de kortere vakanties blijft men in de regio. In de beperkt beschikbare hoeveelheid vrije tijd zal de consument zoeken naar producten met maximaal plezier in een minimum aan tijd. Deze trend stimuleert de ontwikkeling van cruises, themaparken en maatwerkvakanties voor rust, sport, avontuur en natuur- of cultuurbeleving. De *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* moet dus een groot deel van dat toeristisch en recreatief aanbod leveren. De planning kan zich richten op de ontwikkeling van «entertainment» door aanleg van metropolitane parken. Denk hierbij aan de functie van Eurodisney Parijs, die met jaarlijks 12,5 miljoen bezoekers de hele Noordwest Europese markt bedient.

In de appreciatie voor verschillende vormen van toerisme scoort Noordwest Europa relatief hoog.[2] De consument zal in zijn gebruik van de groene ruimte en de stad trends volgen als het zoeken naar entertainment, educatie, esthetiek en escapisme[3]. Voor ruimtelijke sturing van recreatie en toerisme, met name vanwege de groeiende behoefte aan korte vakanties en dagrecreatie binnen de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool*, is de ontwikkeling van specifieke regionale identiteiten van groot belang. Groeipotenties voor toeristisch recreatieve regio's worden immers bepaald door aspecten als specifieke identiteit, recreatieve bereikbaarheid, aantrekkelijkheid en onvervangbaarheid (landschap, kust, relief, bosrijkdom, waterrijkdom, cultuurhistorische plaatsen, hoofdontsluiting, klimaat), maar vooral ook door verbetering van de recreatieve structuur: detailontsluiting, attracties en het faciliteren van accommodaties en samenwerking tussen ondernemers binnen regio's.[4] Zorgvuldige zonering van de gebruiksintensiteit is nodig om de draagkracht van de gebieden niet te overschrijden.

Gezien de genoemde wensen van zowel «snelle entertainment» als van rust en natuurbeleving, de hoogconjunctuur en de grote mobiliteit binnen de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool*, wordt grensoverschrijdende

[1] NRIT. (1998). Toerisme in perspectief. Breda: Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (NRIT)

[2] A.F. van de Klundert, A.G.J.Dietvorst & J van Os. (1994). Back to the future : nieuwe functies voor landelijke gebieden in Europa. Wageningen: DLO Staring Centrum.

[3] Dagevos, J.C. et al . (1999). Tussen nu en straks : trends en hun effecten op de groene ruimte. Den Haag: Landbouw Economisch Insitituut (LEI).

[4] NIROV-werkgroep plattelandsvernieuwing. (1995). Recreatie en toerisme als inspiratiebron voor plattelandsvernieuwing. Den Haag: NIROV.

afstemming van (stads)regionale identiteiten en de ontwikkeling daarvan steeds meer van belang in de ruimtelijke ordening.

3.3.4. Natuur en landschap in internationaal perspectief

Het traditionele cultuurlandschap en het ruimtegebruik voor natuur staat in heel Europa onder druk (zie figuur 17, opgenomen als figuur «Kansen en bedreigingen voor natuur» in het kleurenkatern) Naast verstedelijking en infrastructuur is in Noordwest Europa ook de intensieve landbouwbedrijfsvoering daaraan debet[1]. De meest waardevolle, veelal natte natuurgebieden, waarvan we er in Nederland relatief veel hebben (Waddenzee, Oostvaardersplassen, Voordelta en Zeeuwse deltawateren), zijn in Europa wel veiliggesteld door internationale afspraken of regelgeving. Desondanks neemt de biodiversiteit nog steeds af. De totale oppervlakte beschermd natuurgebied in Noordwest Europa is, met minder dan 3% van het landoppervlakte, bescheiden. Wel kent een relatief hoog percentage, namelijk 15%, van het landschap een, zij het beperkte, vorm van bescherming. Vanuit een oogpunt van kwaliteit en internationaal voorkomen zouden in Nederland vooral de diverse polderlandschappen in aanmerking moeten komen voor een vorm van landschapsbescherming.[2] Qua uniciteit en gaafheid zijn de, weliswaar recreatief aantrekkelijke, zandlandschappen van de Kempen, veel minder waardevol. Dat «Kempenlandschap» is trouwens door landbouwkundige intensivering en versnipperde verstedelijking al zwaar aangetast (zie figuur 18, opgenomen als figuur «Potentiële bedreiging van het landschap door intensivering van de landbouw» in het kleurenkatern).

In Nederland, hierin representatief geacht voor Noordwest Europa, valt de laatste jaren een lichte toename aan natuurgebied te signaleren. Er komt meer bos, maar het areaal halfnatuurlijke landschappen als heide, graslanden en duinen slinkt en de openheid van het landschap neemt af.[3] De geboden bescherming van de natuurgebieden is niet altijd adequaat om de afname van biodiversiteit in Noordwest Europa te stoppen.

Natura 2000

Met twee Europese richtlijnen, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn krijgt de internationalisering van soortbeheer en habitatbescherming in Europa een nieuwe dimensie In figuur 19, opgenomen in figuur «Natura 2000» in het kleurenkatern, zijn de beoogde Natura 2000 gebieden in Nederland en België aangegeven. Met de aanwijzing van die Vogel- en Habitatrichtlijngebieden onder de noemer van Natura 2000, wordt beoogd een begin te maken met wat uiteindelijk een samenhangend Europees ecologisch netwerk zou kunnen worden, met aandacht voor grensoverschrijdende verspreiding van soorten.[4] De landen uit de *Rijn-Maas-Schelde Delta-metropool* blijven achter met de aanwijzing en bescherming van deze gebieden. Vooral de Habitatrichtlijn ondervindt problemen door het beheersregime dat voor de gebieden zou moeten gelden. Aanleg van infrastructuur, ontgrondingen, verstedelijking en recreatieve investeringen zouden niet meer mogelijk zijn. De ontwikkeling van een daadwerkelijke samenhangend Europees ecologisch netwerk zoals dat werd beoogd met EECONET (zie figuur 20, opgenomen als figuur «Het Europees ecologisch netwerk» in het kleurenkatern) blijft mede daardoor nog verre toekomstmuziek.

[1] F.H. Bethe et al. (1997). Rural areas and Europe : processes in rural land use and the effectes on nature and landscape. Den Haag: Ministerie VROM. Onderzoek uitgevoerd door DLO Staring Centrum te Wageningen.
[2] Klijn, J.A., F. Bethe, M. Wijermans & K.W. Ypma. (1999). Landscape assessment method at a European level : a case study of polder landscapes. Wageningen: Alterra (Alterra Report ;173).
[3] RIVM. (1999). Natuurbalans 1999. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
[4] R. Jongman & D. Kamphorst. (1999). Ecological corridors in landuse planning and development policies. Wageningen.

Natuurontwikkeling en compensatie
Naast de alleen op natuurbehoud gerichte aanpak van Natura 2000, wint de meer offensieve benadering van natuurontwikkeling wel terrein in Noordwest Europa. Juist in gebieden onder sterke stedelijke druk, zoals in de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* wordt vergroting van de biodiversiteit juist gezocht in oplossingen met meervoudig ruimtegebruik. Een voorbeeld van een dergelijke integratie van natuur en landschapsbelangen met ander ruimtegebruik is bijvoorbeeld te vinden in de projecten van de International Commission for Protection of the Rhine. Natuurcompensatie kan een krachtig instrument voor natuurontwikkeling zijn. Duitse wetgeving verplicht projectontwikkelaars om reeds vroeg in het planvormingproces de natuurcompensatie op te nemen en te garanderen in plaats en tijd (Eingriffsreglung)[1]. Er kan zo zelfs proactief natuur ontwikkeld worden, die in de toekomst ingezet kan worden voor compensatie.

Agrarisch natuurbeheer
De instandhouding van halfnatuurlijke landschappen in Noordwest Europa vindt vooral plaats via het landbouwbeleid. Bij de verdere afname van de markt- en prijssubsidies voor de landbouw wordt het steeds moeilijker marginale landbouwgronden extensief in te cultuur te houden. Met name aan de buitenranden van de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* kan marginalisering van landbouwgrond plaatsvinden en verdwijnen de bijbehorende natuurwaarden. Binnen de Grote Deltametropool biedt diversificatie van landbouw met landschapsbeheer plaatselijk de kans tot integratie van landbouw met natuur en landschapsbelangen. Maar het zal een grote opgave worden om een duurzaam beheer te ontwikkelen in de integratiezones, waarin multifunctioneel landgebruik mogelijk is, inclusief vormen van landgebruik die niet productief zijn, zoals natuur, recreatie en cultureel erfgoed. Sturing van grondprijzen speelt hierbij een cruciale rol.

3.3.5. Ruimte voor water

Met de nitraatrichtlijnen voor grond- en oppervlaktewater wordt al geruime tijd Europees beleid gevoerd gericht op waterkwaliteit. Die nitraatrichtlijnen zijn bijvoorbeeld sturend bij de inkrimping van de veestapel. Na de hoogwater perioden van medio negentiger jaren heeft ook de waterkwantiteit zich een plaats veroverd in het Europese beleid. Onder invloed van klimaatsverandering, zeespiegelrijzing en bodemdaling ondergaat het denken over omgaan met water nog een kentering. Technische maakbaarheid en vertrouwen in beheersing van water maken plaats voor een begrip van de dynamiek van het natuurlijk proces en de noodzaak van een integrale aanpak van grond- en oppervlaktewater.[2] Water is geen autonome sector meer; een eigen wereld buiten de ruimtelijke planning.

Kaderrichtlijn water
Deze benadering is internationaal en grensoverschrijdend. Het ordenende kader wordt gevormd door de stroomgebieden van Europese rivieren als Rijn, Maas, Schelde en Eems (zie figuur 21, opgenomen als figuur «Stroomgebieden Rijn-Maas-Schelde Deltametropool» in het kleurenkatern). Ook op het schaalniveau van de beeksystemen liggen de brongebieden en bovenlopen veelal in onze buurlanden. In de Kaderrichtlijn Water die dit jaar in het Europees Parlement zal worden besproken wordt een integrale benadering van het waterbeheer per stroomgebied voorgestaan. Dit kan leiden tot het aanwijzen van grensoverschrijdende gebiedsautoriteiten.[3] In internationale samenwerkings-

[1] Natuurcompensatie zoals vastgelegd in het Hessisches Naturschutzrecht.
[2] Ministerie V en W. (1998). Vierde nota waterhuishouding. Den Haag: SDU.
[3] Ministerie V en W. (2000). Europese kaderrichtlijn water, een tussenstand. Den Haag: Ministerie V en W.

projecten is de afgelopen jaren hiermee al flink geëxperimenteerd. Bijvoorbeeld in het kader van Internationale Rijn Commissie en de Interreg II Rijn-Maas Activiteiten (IRMA).[1] In het vervolgprogramma Interreg III zal het waterprogramma nog verder worden geïntegreerd in het ruimtelijke ordeningskader.

Ruimte voor water, voor vertraagde waterafvoer, berging, conservering, retentie en waterkwaliteitsborging, in grondwater en in oppervlaktewatersystemen, begint ook internationaal een onderlegger te worden voor ruimtelijke planvorming.[2] Van kwaliteit van het grondwater tot kwetsbaarheid van kustzones: duurzaam omgaan met grond- en oppervlakte water wordt overal als essentieel beschouwd (zie figuur 22, opgenomen als figuur «Ruimte voor water» in het kleurenkatern).

Watertransport en drinkwaterwinning
Water is ook een economisch belang, natuurlijk voor transport, maar ook voor drinkwaterwinning. De vervoerscapaciteit over water, zowel zout als zoet, zal worden opgevoerd, waarbij spanning ontstaat tussen ruimte voor water en economisch belang. Voor de vervoersas Maas wordt een verdubbeling voorzien van de vervoersfunctie, de Waal-Rijn transporteert reeds 50 % van het dagelijkse goederenvervoer. Het zijn met name de knooppunten waar weg, rail en watertransportassen kruisen dat stedelijke kernen en regionale agglomeraties zich verdere uitbreiden of vestigen. Ontwikkeling van die knooppunten vraagt een gebiedsgerichte aanpak en oog voor identiteit.[3]

Duurzame drink- en industriewaterwinning vraagt om verschuiving van winning van grondwater naar oppervlaktewater en het vraagt om verdere internationale afspraken over inrichting en landgebruik in de brongebieden van de grote watersystemen. De internationalisering van de belangen in de waterindustrie manifesteert zich in de bedrijfsovernames in Noordwest Europa door enkele Franse multinationals.

Kustbeheer
Voor de kusten van Noordwest Europa geldt dat inzet van integrale instrumenten voor ordening en beheer van de kustregio nodig zijn, om adequaat antwoord te kunnen geven op ontwikkelingen van bodemdaling en zeespiegelrijzing, gecombineerd met ruimtedruk vanuit verstedelijking en toerisme. Daaruit volgt de noodzaak tot het ontwikkelen van alternatieven voor de kustzone (zie figuur 22). Dit kan bestaan uit scenario's voor versteviging van de kustlinie of het honoreren van de gewenste zout-zoet dynamiek in de kustzone door het perforeren van de huidige kustlijn. Integrale planvorming zoekt naar mogelijkheden om de bufferfunctie van de kustzone te combineren met kustverdediging, waterwinning, natuurbeheer, recreatie en wonen. Zeewaarts gerichte uitbreiding van de kustregio is een mogelijkheid tot het toevoegen van nieuwe ruimte. Wonen en werken in zee als toekomstscenario lijkt een relevant beleidsissue.

3.4. Conclusies

Er ontwikkelt zich in het gebied tussen Lille, Keulen en Amsterdam een metropolitane regio van op elkaar betrokken (netwerk)steden en open ruimten. Dit verstedelijkingsproces wordt gestuurd door de globalisering en Europese economische integratie en krachtig ondersteund door transnationale infrastructurele ontwikkelingen. Om bij te kunnen sturen zal de ruimtelijke ordening adequate ruimtelijke strategieën en sturings-

[1] Ministerie VROM. (1999). IRMA, Interreg Rijn- Maas-activiteiten, wassende rivieren, grenzeloze aanpak. Den Haag: Ministerie VROM.
[2] Ministerie VROM. (1998). Planning with water, ten building blocks for policy innovation in spatial planning. Den Haag: Ministerie VROM.
[3] Werkgroep Zuid-oost corridor. (1999). Inco-delta. Den Haag: Ministerie V en W Projectbureau Inco-delta. (Werkgroep ruimtelijke kwaliteit).

concepten moeten aandragen op het niveau waarop de ontwikkelingen plaatsvinden.

Op zijn minst is naast aandacht voor de Randstadproblematiek en de grote steden, een fikse inzet nodig om de onomkeerbare veranderingen in de tussengebieden en de multimodale knooppunten buiten de Randstad centraal onder de aandacht te brengen.

Naast aandacht voor vooral sociaal-economisch gemotiveerde opgaven als netwerksteden en corridors, vormt de ruimtelijke kwaliteit, de identiteit en verscheidenheid aan open ruimten, waar het de leefomgevingkwaliteit van de *Rijn-Maas-Schelde Deltametropool* betreft, een cruciale opgave.

Tenslotte ligt er een majeure opgave in de transformatie van agrarische productieruimte naar meervoudige ruimtegebruik van de open ruimte. Integraal waterbeheer kan, tezamen met de specialisatie in de landbouw een krachtige motor vormen voor de veranderingen.

4. NAAR EEN PASSEND RUIMTELIJKE BEGRIP

Nadat in hoofdstuk 1 het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid op hoofdlijnen is beschreven, de invloed van Europees (sector)beleid op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is onderzocht (hoofdstuk 2) en een aantal ruimtelijke trends in Noordwest Europa, met name in de Rijn-Maas-Schelde Deltametropool (hoofdstuk 3), is gesignaleerd, behandelen we in dit hoofdstuk de centrale vraag:

Op welke wijze kan bij een verdergaande Europeanisering de ruimtelijke kwaliteit van Nederland gewaarborgd worden en hoe is de verdergaande Europeanisering in te zetten om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te vergroten?

Beantwoording van de centrale vraag vindt plaats in twee stappen.

Ten eerste moet de agenda gezet worden. Er moet duidelijk gemaakt worden wat de relevante thema's zijn die opkomen indien de nationale ruimtelijke ordening in Europese context geplaatst wordt. Het is tevens van belang inzicht te bieden in de achterliggende ruimtelijke processen en dilemma's en de schaal waarop de betreffende problematiek zich afspeelt. Zelden zal daarbij het schaalniveau ruimtelijk gezien met Nederland samenvallen. Inzicht in het schaalniveau van ruimtelijke vraagstukken is daarom van belang voor een zich op Europa oriënterend stelsel en vormt een logisch vertrekpunt voor onze analyse.

Na beantwoording van de vraag welke ruimtelijke vraagstukken zich op welk schaalniveau afspelen, bezien we op welke wijze deze ontwikkelingen bij- of meegestuurd kunnen worden. Hierbij wordt steeds gekeken welke rol de nationale overheid hierbij zou kunnen spelen. Om sturing te geven is het noodzakelijk om, afhankelijk van de aard en schaal van de thematiek, concepten te gebruiken die houvast kunnen bieden bij het nadenken over beleidsoplossingen en partijen vast te stellen die bij het nadenken over en implementeren van beleid betrokken dienen te worden. De invulling van ruimtelijke kwaliteit kan het beste met open vizier gebeuren en in principe los gezien worden van bestaande administratieve en bestuurlijke grenzen. Deze lijken zelfs steeds meer een knellend karakter te krijgen, juist omdat ze steeds minder aansluiten bij de schaal waarop ruimtelijke opgaven zich openbaren.

Wij concentreren ons in dit hoofdstuk op een drietal omvattende thema's: water (§ 4.1), vervoer (§ 4.2) en stad en land (§ 4.3). Per thema wordt een aantal problematieken geschetst en het schaalniveau waarop deze spelen. Tevens zal per problematiek aangegeven worden welke concepten en sturingswijzen mogelijk een rol kunnen spelen bij de aanpak daarvan. In paragraaf 4.4. wordt vervolgens het nationale ruimtelijk beleid in Europees perspectief geplaatst. Tenslotte worden in paragraaf 4.5 conclusies geformuleerd.

4.1. Water in Europees perspectief

4.1.1 Grote rivieren

Waterkwaliteit en kwantiteit
Nederland is als deltagebied van Rijn, Maas, Schelde en Eems erg kwetsbaar, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. De hoge waterstanden op de Rijn en Maas van 1993 en 1995 hebben de beleids-

aandacht voor overstromingen vanuit de grote rivieren aanzienlijk versterkt, zowel op nationaal als Europees niveau. Steeds meer wordt rivieroverstroming als een structureel transnationaal probleem gezien dat grotendeels te wijten is aan menselijk handelen. Kanalisering en ontbossing op grote schaal in de twintigste eeuw hebben er voor gezorgd dat regen- en smeltwater steeds sneller wegstroomt naar rivieren. Het «stroomlijnen» van grote rivieren ten behoeve van de binnenvaart heeft vervolgens de afvoer van rivierwater versneld. Door deze ingrepen wordt de hoogwatergolf steeds hoger en komt ook sneller in Nederland aan. Het bebouwen van natuurlijke overstromingsgebieden heeft voorts de gevoeligheid voor hoge waterstanden en de daarmee samenhangende kans op aanzienlijke schade aan particulier bezit en de economie als geheel sterk doen toenemen. Door dit alles is de zogeheten stroomgebieden-benadering opgekomen. In de toekomstige Europese Kaderrichtlijn Water[1] wordt een *stroomgebied* omschreven als «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 een delta, en zo in zee uitmondt». Het moge duidelijk zijn dat een stroomgebied dwars door allerlei bestaande bestuurlijke verkavelingen heengaat.

Het EROP (1999: 81) stelt «Om dergelijke schade te voorkomen, is uit het oogpunt van een ruimtelijk ontwikkelingsbeleid zowel een bodemgebruik nodig met een afnemende afwatering in het gehele stroomgebied als een aangepast ruimte- en bodemgebruik in de potentiële afwaterings- en overstromingsgebieden.» Het relevante ruimtelijke schaalniveau ten aanzien van waterbeheer en daaraan gerelateerd ruimtelijk beleid wordt zodoende op een natuurlijke wijze bepaald door de (grensoverschrijdende) stroomgebieden van de grote rivieren.

Transnationale samenwerking is inmiddels van start gegaan in het kader van het IRMA[2] programma voor Rijn en Maas. Voor de bestrijding van de hoogwaterproblematiek heeft de Europese Commissie bijna 300 miljoen gulden toegezegd aan landen in het stroomgebied van de Maas en Rijn. Het grootste gedeelte hiervan (220 miljoen) is voor Nederland bestemd. In IRMA-kader vindt verlaging van uiterwaarden (in combinatie met natuurontwikkeling) en dijkteruglegging[3] plaats. Daarnaast ligt er een Europese ontwerprichtlijn met betrekking tot het waterbeleid. De Kaderrichtlijn Water, die naar verwachting binnen afzienbare tijd van kracht zal worden (Van Hall 1999), bepleit de vaststelling van stroomgebiedsdistricten en roept de betrokken lidstaten op de daarbij behorende gebiedsautoriteiten op te richten. Daar de voor Nederland relevante stroomgebieden in alle gevallen grensoverschrijdend van aard zijn, lijkt de instelling van «grensoverschrijdende bevoegde autoriteiten» een logisch gevolg te zijn (Van Dijk en Havekes 1999).

Stroomgebiedsautoriteiten

Het EROP (1999: 81) bevat een pleidooi voor «een geïntegreerd, duurzaam gebruik van de ruimte en beheer van het water in het gehele stroomgebied van rivieren.» Het stroomgebied is daarmee geïdentificeerd als het natuurlijk afgebakende territoir voor bestuurlijke afstemming en samenwerking op transnationaal niveau. Volgens dezelfde logica bepleit de Kaderrichtlijn Water de instelling van transnationale stroomgebiedsautoriteiten. Binnen het IRMA-project vindt thans een eerste oriëntatie plaats op de mogelijkheden die een dergelijke benadering op kan leveren. Vooral voor het benedenstrooms gelegen Nederland lijkt een betere coördinatie van het waterbeheer op het schaalniveau van het gehele

[1] Op 16 juni 1998 is er een politieke beginselovereenkomst bereikt binnen de EG-Milieuraad over de toekomstige Kaderrichtlijn Water (Villeneuve 1998).
[2] IRMA staat voor Interreg Rijn Maas Activiteiten
[3] Binnen IRMA vindt samenwerking met Duitsland plaats. In de deelstaat Noordrijhein-Westfalen wordt een bestaande dijk over een lengte van 2,5 kilometer verlegd. De kosten van het project bedragen 46 miljoen gulden, waarvan Nederland 21 miljoen bijdraagt.

stroomgebied een aantal belangrijke voordelen te bezitten. Het aanpakken van problemen met water bij de «bron» wordt hierdoor in principe mogelijk.

De toekomstige Kaderrichtlijn Water eist niet de oprichting van internationale waterschappen of andere organen met vergaande publiekrechtelijke bevoegdheden (Backes 1999: 184). De Internationale Rijncommissie[1] (IRC) heeft een voorbeeldfunctie vervuld bij het opstellen van de Kaderrichtlijn. De taken en de werkwijze van de IRC komen dan ook in vergaande mate overeen met hetgeen ingevolge de Kaderrichtlijn van een coordinerend orgaan binnen een internationaal stroomgebieddistrict wordt verwacht (*idem* 188). De Rijncommissie fungeert ook als maatgevend voorbeeld voor de Maas- en Scheldecommissies, die formeel pas in 1998 zijn geïnstalleerd. De samenwerking bij Maas en Schelde gaat echter minder ver dan die in het kader van de IRC. Volgens Backes (1999: 193) «zou van de Kaderrichtlijn een stimulans moeten uitgaan naar een intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking met name in de stroomgebieddistricten van Maas, Schelde en Eems». De wens tot uitbouw van de bestaande vier internationale overlegkaders tot omvattende samenwerkingsorganen met een integrale invalshoek wordt ook in de *Vierde Nota Waterhuishouding* (V en W 1998: 111) geventileerd. Het instellen van een stroomgebiedsorganisatie is geen voldoende voorwaarde voor succes. Dieperink en Glasbergen (1999: 52) noemen drie andere voorwaarden waaraan voldaan moet worden: a) het benedenstroomse land dient veel initiatieven te ontplooien; b) het milieubeleid in de oeverstaten dient niet te veel van elkaar te verschillen; en c) er dienen geen dieperliggende animositeiten tussen de oeverstaten te zijn.

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. Critici bepleiten «meer grensoverschrijdend denken» bij het zoeken naar oplossingen. Zo zet Van Ellen (2000) vraagtekens bij het ontwikkelen op korte termijn van retentiebekkens. Voor de lange termijn bepleit hij de aanleg van een omvangrijk opvangbekken nabij de Duits-Nederlandse grens. Boehmer en Haarsma (2000) stellen dat vertraging van de afvoer van regen- en rivierwater in bovenstroomsgelegen gebieden een duurzamere oplossing voor het overstromingsprobleem is. Voor uitvoering van deze optie is samenwerking binnen het gehele transnationale stroomgebied nodig. Het is evenwel de vraag of de noodzaak tot inclusief watersysteemdenken in elke lidstaat al even sterk leeft. Nederland kan als gidsland optreden bij het uitbouwen van een transnationaal kennisnetwerk. Dit biedt al doende aantrekkelijke economische vooruitzichten (Van Hall 1999).[2]

Naast versterking van de internationale oriëntatie zijn er nationale barrières die geslecht moeten worden. Ten eerste is in Nederland het beheer van water (nog) niet gebonden aan (deel)stroomgebieden maar aan de grenzen van het waterschap. Bij enkele onlangs doorgevoerde herzieningen van waterschappen is al rekening gehouden met grenzen

[1] In 1950 werd gestart met een informeel overlegorgaan dat de naam Internationale Rijncommissie (IRC) zou krijgen. Karakteristiek voor deze commissie is de ambtelijke werkgroepstructuur, welke in 1963 in het Verdrag van Bern door de Rijnoeverstaten geformaliseerd werd. Momenteel zijn een drietal permanente werkgroepen (waterkwaliteit, ecologie en emissies), twee tijdelijke projectgroepen (duurzame ontwikkeling en hoogwater) en een coördinatiegroep actief. Sinds 1972 vinden regelmatig ministersconferenties plaats over de kwaliteit van de Rijn. De ministerconferentie is in de praktijk steeds meer als het hoogste IRC-orgaan gaan fungeren (Dieperink en Glasbergen 1999: 44–45).

[2] Naast onze kennis van watersystemen is er ook een toenemende internationale belangstelling voor het Nederlandse bestuurlijk-organisatorische concept van waterbeheer in de vorm van waterschappen (Van der Kluit 1999).

tussen deelstroomgebieden. Wellicht is het denken en doen in termen van stroomgebieden ook zonder grootschalige herindeling van watergrenzen mogelijk. Zo is het denkbaar dat in de Vijfde Nota een passage wordt opgenomen over een door provincies uit te voeren jaarlijkse stroomgebiedstoets (Van Rooy *et al*. 1999).

Ten tweede is voor een structurele aanpak van het waterprobleem afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer een vereiste. Water als ordenend principe wordt in Nederland inmiddels in beleidskringen alom erkend. De afstemming tussen water, ruimte en milieu is in de praktijk echter nog zeer beperkt (*idem*). Dit dient natuurlijk eerst in eigen land te verbeteren. Gelijktijdig kan kennis en ervaring op dit gebied met het buitenland uitgewisseld worden.

4.1.2. De Noordzee

Het is gebruikelijk om bij ruimtelijke ordening vooral naar «grond» te kijken. Recentelijk is de aandacht voor water sterk in opkomst, maar dan wordt vooral naar het zoete water gekeken. De langste landsgrens die Nederland met zijn omgeving heeft is echter in zee gelegen. Met het vooruitzicht van een stijgende zeespiegel begint dit besef langzamerhand door te klinken. Maar er is meer aan de hand dan enkel een (potentiële) dreiging. De ligging aan zee heeft zijn sporen nagetrokken in de geschiedenis, de ruimtelijke structuur en de economie. Als de blik wat wordt verruimd zien we één van de intensiefst gebruikte (binnen)zeeën van de wereld. Sommige van de drukst bevaren scheepsroutes lopen door de Noordzee. Volgens recente berekeningen is jaarlijks sprake van meer dan 400 000 «scheepsbewegingen» (North Sea Region Spatial Vision Working Group 1999). De transportfunctie wordt daarbij gedeeld met nogal wat andere functies die elkaar soms stevig in de weg zitten. Het hele Noordzeegebied – de zee met de aangrenzende kustgebieden – herbergt enkele van de rijkste natuurgebieden van de wereld. Deze ecologische functie wordt al tientallen jaren bedreigd door de functie van de Noordzee als visgebied, ondanks een uitgebreid instrumentarium voor de regulering van de visvangst.

De Noordzee heeft een niet meer weg te denken toeristische functie gekregen. Jaarlijks worden de kustgebieden door vele tientallen miljoenen toeristen en recreanten bezocht. Sommige kusten zijn mede hierdoor vrijwel totaal «versteend» (de Vlaamse kuststrook), andere zijn, door zeer strenge planningregimes (Denemarken loopt hierin voorop), nog in hoge mate open. De winning van olie en gas vormt een andere belangrijke economische functie van de Noordzee. Ook andere grondstoffen worden uit de Noordzee gewonnen, bijvoorbeeld zand ten behoeve van kustverdediging. Jaarlijks worden nog 120 000 kubieke meter schelpen uit het – totale – Waddengebied opgevist. En ligt er «op» de zee een intensief bevaren netwerk van verbindingen, op de zeebodem is het al evenzeer druk dankzij een uitgebreid stelsel van pijplijnen en kabels. Her en der zullen in de toekomst ook windmolenparken langs de Noordzeekusten verschijnen.

Kortom, de Noordzee is al lang niet leeg meer, integendeel, zij wordt steeds voller en drukker. Hoewel de Noordzee geleidelijk aan het onderwerp is geworden van internationale afspraken, regelgeving en – in sommige gevallen – internationale commissies (bijvoorbeeld ten aanzien van het Waddengebied) worden nog vele ontwikkelingen geëntameerd vanuit een louter nationaal perspectief. Zo is het opvallend te noemen dat

het idee van een kustlocatie vooral bedacht is vanuit een inschatting van kosten en baten voor de zuidvleugel van de Randstad. Aan de impact van dit project voor een veel groter (Noordzee)gebied werd weinig aandacht besteed. Wat betekent het als een open horizon westwaarts verschuift, om maar een vraag te noemen. Een ander voorbeeld betreft de discussie over de realisering van een grootschalige mainport in de Noordzee. Gezien de ligging en de impact op een veel groter gebied had dit potentiële project wellicht van meet af aan met onze Zuiderburen besproken kunnen worden.

Functionele internationale samenwerking
Hoewel een zee per definitie samenhang met zich meebrengt is deze realiteit nog onvoldoende doorgedrongen tot het Nederlandse beleid, maar ook daarbuiten. Op dit moment wordt, onder de vlag van het communautaire initiatief INTERREG IIC samengewerkt tussen landen en regio's gelegen aan de Noordzee. Het is opvallend dat een belangrijk deel van de Noordzee (ruwweg ten zuiden van de lijn Harwich-IJmuiden) niet vertegenwoordigd is in dit initiatief. Hiermee is niet gezegd dat bij elke functie die de Noordzee heeft het gehele Noordzeegebied *de* schaal moet zijn. Het is van belang om bij elk vraagstuk het «logische» schaalniveau te zoeken waarop wordt samengewerkt of waarop een nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid zich zou moeten oriënteren.

Voor de ecologische functie komt het gehele Noordzeegebied in beeld. Bijvoorbeeld: het Waddengebied is, hoewel het op zichzelf een ecosysteem vormt, vanwege zeestromingen en de kwaliteit van het Eemswater, niet van zijn omgeving te isoleren. Bij stimulering van vervoer over kortere afstanden over zee, als milieuvriendelijk alternatief voor vervoer over land, komt een andere constellatie van betrokkenen in beeld (havenautoriteiten, ministeries van transport, EU, vervoerders en verladers en dergelijke) dan bij toeristisch beleid. In het laatste geval zou samengewerkt kunnen worden tussen regio's die tot hetzelfde toeristische marktgebied behoren. Op deze manier kan een gezamenlijk marketingbeleid gevoerd worden, ervaringen worden uitgewisseld over het omgaan met toeristische «druk» of een gezamenlijk belang (waterkwaliteit bijvoorbeeld) worden verdedigd.

4.2. Vervoer in Europees perspectief

4.2.1. Zeehavens

Nederland-Distributieland is, sinds het werd geïntroduceerd als motto in Vierde Nota van 1988, uitgegroeid tot een ruimtelijk-economische planningsdoctrine. In feite gaat het hier om een doctrine die al sinds de late jaren vijftig heeft bestaan. Deze is gebaseerd op de aanname dat Nederland, vanwege de ligging in een delta, een natuurlijke poort is voor het verkeer tussen Europa en andere continenten. Dit uitgangspunt gaf in de jaren zestig aanleiding tot een «planningsboom». Een aantal van deze plannen is gerealiseerd, maar andere werden ingetrokken: de vraag zakte rond 1970 drastisch in en omvangrijke uitbreidingen van havengebieden in ecologisch kwetsbare mariene milieus bleken strijdig met het in de jaren zeventig opgekomen principe van selectieve groei.

De Vierde Nota zorgde voor een revival van het mainport-denken. Het directe tijdsbestek voorafgaande aan de publicatie heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Door de langste en diepste naoorlogse recessie was versterking van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur hoog in

het vaandel komen te staan. Als belangrijkste «pijlers» van deze structuur werden de Rotterdamse haven en de luchthaven Schiphol aangeduid. De verdere ontwikkeling van deze beide poorten alsmede de ontsluiting van met name Rotterdam horen tot de meest gevoelige beleidsissues van dit moment. Enerzijds wordt tegen de notie van «Nederland Distributieland» ingebracht dat deze slecht uitpakt voor het milieu. Daarnaast wordt gesteld dat een verkeerd economisch «pad» wordt ingeslagen met het accent dat de laatste jaren is gezet op transport en logistiek. Een versterking van een meer kennisintensieve economie zou op de lange termijn meer perspectief bieden (bijvoorbeeld Pols 1997).

De veronderstelling dat het hier niet gaat om een traditionele concurrentie van bedrijven, maar om een concurrentie tussen regio's, of zelfs van hele landen, doet de helderheid van de discussie over de verdere ontwikkeling van de «poortfunctie» van Nederland vaak geen goed. Het is voor een goede discussie van belang dat dit perspectief van internationale concurrentie wordt afgezwakt.

Hierbij is het belangrijk voor ogen te houden dat de verhoudingen tussen havengebieden op Europees niveau in de toekomst kunnen gaan veranderen. Het thema van verschuiving van goederenstromen is besproken door de Europese Commissie in een groenboek over de ontwikkeling van zeehavens en maritieme infrastructuur. Hierin wordt geopperd dat door congestie op de belangrijkste Europese wegen in combinatie met het stimuleren van Europese kustvaart een betere spreiding van havenfaciliteiten op Europees niveau kan gaan ontstaan. Zo ligt in transitolanden als Zwitserland en Oostenrijk de milieubelasting die het gevolg is van wegtransport steeds gevoeliger. De discussie over de onveiligheid van tunnels op Eurocorridors kan daarbij onvoorziene effecten hebben, bijvoorbeeld in termen van een beperkte toegankelijkheid voor vrachtwagens. Daarbij stimuleert de Europese Unie via onder meer het Cohesiefonds de verbetering van zeehavens in de cohesielanden. Een belangrijke ontwikkeling is bijvoorbeeld het ontstaan van diepzeehavens in Zuid-Italië. Op welke wijze de aard en richting van goederenstromen via zeehavens in de komende jaren veranderen is niet duidelijk.

Dit zal in grote mate afhankelijk zijn van de beslissingen van een klein aantal, voornamelijk niet-Nederlandse, *global carriers*. De grootste containerrederij ter wereld, *Mærsk*, is Deens en in de logistiek van het containervervoer maken de Aziaten (*Cosco* uit China en *Evergreen* uit Taiwan) en Amerikanen de dienst uit (Pols 1997: 55). Het is voor deze internationaal opererende bedrijven betrekkelijk gemakkelijk om individuele havens en havenbedrijven tegen elkaar uit te spelen in de jacht naar de meest voordelige vervoerscondities. Een tegenstrategie kan gelegen zijn in diverse vormen van «port networking».[1] Hierbij kan gedacht worden aan netwerken van een havengebied met overzeese havens, met havens in de nabije omgeving en met binnenhavens. De gedachte dat met name havens die in elkaar nabijheid zijn gesitueerd, kunnen winnen bij samenwerking begint geleidelijk aan voet aan de grond te krijgen. Het ligt hierbij voor de hand om vooral te kijken naar de Nederlandse en Vlaamse havens, die tezamen ook wel worden aangeduid als «de Benelux Mainport» (Benelux Economische Unie 1996). Samenwerking kan worden gezocht in nautisch beheer (vooral in het Schelde-estuarium relevant), beloodsing en andere ondersteunende activiteiten. Daarnaast zijn er gedachten over de stimulering van kustvaart en over het stimuleren van het gebruik van ICT.[2]

[1] W. Winkelmans (voorzitter Vlaamse Havencommissie), bijdrage aan Lloyds List Port Conference 2000, 22–23 februari 2000, Rotterdam.

[2] B. Westerduin, bijdrage aan Lloyds List Port Conference 2000, 22–23 februari 2000, Rotterdam

Het ontwikkelen van een gezamenlijk beleid ten aanzien van achterlandverbindingen is tevens een gevoelige kwestie (Benelux Economische Unie 1996). De discussie wordt op dit moment bepaald door de afzonderlijke plannen voor de aanleg van de Betuwelijn en het (her)openen van de IJzeren Rijn. Het gaat hier om railverbindingen die maar een deel van het achterland beslaan. Ook de infrastructuur tussen de Rotterdamse/Zeeuwse en Vlaamse zeehavens wordt wel genoemd, aangezien het verkeer tussen deze havens snel stijgende is. Vermeldenswaard is de gedachte die zeer recent werd gelanceerd om een gezamenlijk «Drielanden-zeehavennota» op te stellen.[1] Naast België en Nederland zou Duitsland het derde land zijn. Onderwerp zou kunnen zijn het opsporen van overeenkomsten en complementariteiten tussen de verschillende havens. Hoewel er in de afzonderlijke havens nog heel wat verschillende containers gelost zullen worden, zien direct betrokkenen redenen voor samenwerking tussen havens in de Grote Deltametropool. Dit kan gevolgen hebben voor de toekomstige ruimtevraag c.q. «claims. Een deel van de ruimtebehoefte die havenautoriteiten op dit moment opvoeren als het gaat om het onderbouwen van uitbreidingsplannen is gerelateerd aan de wens te kunnen voldoen aan een zich plots voordoende vraag. Er mag van worden uitgegaan dat alle Delta-havens gezamenlijk zo meer areaal in reserve willen houden dan in feite nodig is.

4.2.2. Luchthavens

Schiphol

In de mainport-discussie lijkt de positie van Schiphol nog gevoeliger te liggen dan die van de Rotterdamse haven. Opvallend is dat in deze discussie geleidelijk aan een beeld is ontstaan van elkaar uitsluitende ontwikkelingstrajecten. «De» economie zou gebaat zijn bij een zo groot mogelijke luchthaven en «het» milieu bij een zo klein mogelijke. Van Ommeren en Voorn (2000) geven aan dat de economie evenzeer gediend kan zijn bij grenzen aan de omvang van Schiphol. Ze pleiten er voor dat Schiphol de kwaliteitsluchthaven van Europa wordt, met goede voorzieningen op het gebied van bereikbaarheid, service, betrouwbaarheid en efficiënte afhandeling. Door het bieden van een hogere kwaliteit tegen een hogere prijs zal enerzijds het prijsgevoelig vervoer Schiphol mijden, maar zal anderzijds de luchthaven aantrekkelijker worden voor de economisch interessante zakelijke reiziger en kan tevens de functie van Schiphol als vestigingsfactor voor bedrijven geoptimaliseerd worden. Van Ommeren en Voorn stellen dat om verantwoord grenzen te kunnen stellen, een antwoord gevonden dient te worden op de vraag wat vanuit de economische optiek de optimale omvang van Schiphol is. Een dergelijke discussie over rol en functie van Schiphol ligt voor de hand omdat haar positie kwetsbaarder is dan die van de directe «concurrenten», die een groter marktgebied en achterland bedienen. De omvang en groei van Schiphol heeft voor een groot deel te maken heeft met de transferfunctie. Deze transfer kan betrekkelijk makkelijk worden overgenomen door hubs.

Daar waar in de discussie over de rol en positie van zeehavens langzaam het besef groeit dat deze in een ruimer verband geplaatst dient te worden, heeft een soortgelijke redenering ten aanzien van luchthavens nog nauwelijks plaats gevonden. Om veelal dezelfde redenen als bij zeehavens is het echter van groot belang een dergelijke discussie in Europees perspectief te plaatsen. De concurrentiestrijd speelt zich immers op Europees niveau af. Daarbij komt dat vele luchthavens in een gemeenschappelijke situatie verkeren met name in termen van problemen op het vlak van milieukwaliteiten en veiligheid. Inzet van een discussie op

[1] Zie vorige noot.

Europees niveau zou onder meer een harmonisatie kunnen zijn van te stellen randvoorwaarden op dit vlak. Het transparant maken van de bijdragen (inclusief «verborgen» bijdragen als het achterwege laten van heffingen en accijnzen) die overheden leveren aan de ontwikkeling van de eigen luchthavensector is evenzeer een materie die op Europees niveau thuis hoort.

Regionale luchthavens
Een materie die op een lager schaalniveau is gesitueerd, in feite op het niveau van de Grote Deltametropool, is de positie en toekomstige rol van regionale luchthavens. Wat op dit moment aan de orde is, is een groeiend aanbod aan regionale luchthavens, terwijl tegelijkertijd in geheel Noordwest-Europa gewerkt wordt aan het opzetten en uitbouwen van een samenhangend netwerk van hogesnelheidslijnen. Voor wat personenvervoer betreft bedienen regionale luchthaven en hogesnelheidslijnen min of meer hetzelfde marktsegment, namelijk verplaatsingen over middellange afstanden. Alleen is vervoer per trein veel minder belastend voor het milieu dan vliegverkeer. Het is van belang dat Nederland met de omliggende landen een discussie start over het meest doelmatige patroon van regionale luchthavens in relatie tot het (toekomstige) netwerk van hogesnelheidslijnen.

4.2.3. Multimodaal vervoer binnen de Deltametropool: Eurocorridors

In de Europese Unie is het vooral in Noordwest-Europa waar zich het verschijnsel van transnationale corridorontwikkeling het sterkst aftekent. Anders dan het actuele debat over het Nederlandse verstedelijkingsbeleid suggereert, gaat het bij corridors niet enkel en misschien zelfs niet eens primair om inrichtingsvraagstukken. Minstens zo belangrijk hierbij zijn de onderlinge relaties tussen infrastructurele netwerken en de situering van knooppunten op en tussen deze netwerken. Zogenaamde Eurocorridors omvatten bundels van infrastructuur van verschillende modaliteiten: wegen, spoorwegen, waterwegen, buisleidingen e.d.. Het is van belang dat op het transnationale schaalniveau gewerkt gaat worden aan een samenhangend, multimodaal vervoerssysteem. Hier komt evenees het niveau van de Rijn-Maas-Schelde Deltametropool in beeld. Deze regio kent een zeer hoge dichtheid aan vervoersystemen. Dit maakt het tot *de* Europese macroregio waar condities aanwezig zijn om een transnationaal multimodaal systeem te realiseren.

De Rijn-Maas-Schelde delta kent echter ook een grote dichtheid aan landsgrenzen. Dit vormt één van de grootste barrières om een transnationaal multimodaal vervoersysteem te realiseren.
Hier kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de rivaliteit tussen Nederland en België als het gaat om spoorverbindingen naar het achterland (zie Betuwe Lijn versus IJzeren Rijn). Vanuit een Europees perspectief (zie EROP) is het logisch dat twee in elkaar nabijheid gelegen zeehavens – Rotterdam en Antwerpen – gebruik zouden kunnen maken van dezelfde railinfrastructuur. Een soortgelijke redenering kan gevolgd worden ten aanzien van luchthavens: één (regionale) luchthaven kan zeer wel één grensoverschrijdend achterland bedienen (zie Raad voor V en W 1999). Nationale grenzen hinderen daarnaast een doelmatige situering van knooppunten op de verschillende netwerken die multimodaal vervoer mogelijk kunnen maken. Vertekende perceptie van eigen belang kan leiden tot een situering van vervoerscentra waar vervoerders en verladers niet mee uit de voeten kunnen. Continuering van milieubelastende

systemen van vervoer gaan in dat geval samen met vernietiging van kapitaal.

4.3. Stad en land in Europees perspectief

De Europese Banaan
Een van de krachtigste beelden van het afgelopen decennium als het gaat om de ruimtelijke organisatie van het Europese territoir is de notie van een grootschalige «megalopolis» die een groot deel van het westen van Europa beslaat. Naar zijn vorm wordt ook wel gesproken van de «Europese banaan» die een gebied omvat dat loopt van de steden in de Engelse Midlands tot die van Noord-Italië. Het is een vele opzichten karikaturaal en weinig verhelderend beeld van de opbouw van het Europese territoir. In feite geeft het slechts een idee van bevolkingsdichtheden en economische dichtheden, maar wel uitgaande van een grove generalisatie. Binnen het gebied is namelijk sprake een enorme diversiteit. Afwisselend is sprake van regio's die volop participeren in de Europese en mondiale economie, zoals het grootste deel van de Benelux, en van regio's, bijvoorbeeld Henegouwen in het Belgische Wallonië, die eerder tot de «periferie» dan tot het «centrum» van Europa moet moeten worden gerekend. Het beeld blijkt ook polariserend te werken in de discussie over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het Europese territoir. Het suggereert namelijk het bestaan van een gebied dat zich ontwikkelt ten koste van andere regio's. Het leidt ook tot beleidsclaims gericht op een actieve spreiding van economische ontwikkeling, een beleid dat in diverse Europese landen, waaronder Nederland, ooit is gevolgd, maar waarvan de effectiviteit nimmer aangetoond is.

De Grote Delta-netwerkmetropool
Geleidelijk aan begint het «banaan»-denken plaats te maken voor een ander beeld van de opbouw van het Europese territoir, een beeld dat meer handvatten biedt voor lokale, regionale en nationale beleidsmakers. Het is een beeld dat uitgaat van een *polycentrische* uitbouw van de Europese netwerkstaat (J. van den Broeck 2000). Om deze reden is, als alternatief voor de «Europese banaan» wel eens het beeld van een druiventros gesuggereerd (Kunzmann & Wegener 1991). Zo'n beeld gaat uit van de erkenning dat economische ontwikkeling weliswaar niet evenwichtig over het Europese territoir is verdeeld, maar dat in vele regio's kansen zijn om volwaardig te participeren in de Europese en mondiale economie. Het referentiebeeld dat momenteel vaak hierbij wordt gehanteerd is dat van de economische «knoop» die kan worden aangeduid als de Rijn-Maas-Schelde Deltametropool. Het is een gebied dat wordt gedomineerd door grootschalige, dichtverstedelijkte, meerkernige stedelijke gebieden die, op de Europese schaal gezien, in elkaars direct nabijheid zijn gelegen. Hiertussen zijn regio's gelegen waarin steden in een minder dichte «pakking» voorkomen, maar waar eveneens sprake is van een hoge mate van verstedelijking.

Het zijn de grote, doorsnijdende rivieren geweest die het stedelijk patroon in hoge mate hebben vormgegeven. Hoewel met name de industriële revolutie en de netwerken van spooren autowegen andere «lagen» over dit patroon hebben gelegd is deze invloed nog steeds te herkennen. Vrijwel alle historische steden in de «Lage Landen» zijn immers aan waterwegen gelegen. Bovendien zijn aan vrijwel alle uiteinden van de deltarivieren belangrijke, grootschalige havengebieden tot ontwikkeling gekomen. En hoewel lange tijd veronachtzaamd hebben de grote

deltarivieren nog een grote invloed als watersysteem, zoals in paragraaf 4.1 al is aangegeven.

Ook op andere vlakken wordt de Grote Deltametropool bijeengehouden. Voor een deel door de soms extreem hoge bevolkingsdichtheid, maar voor een ander deel ook als gevolg van de mainportfunctie ligt in de Rijn-Maas-Schelde Delta Metropool een zeer dicht en intensief gebruikt infrastructureel netwerk. Dat voorts van een samenhangende Rijn-Maas-Schelde Deltametropool kan worden gesproken is niet enkel een gevolg van nabijheid, bijvoorbeeld van meerkernige stedelijke gebieden ten opzichte van elkaar, of van feitelijke fysieke samenhang die het gevolg is van grensoverschrijdende riviersystemen of infrastructuur. In de Grote Deltametropool vinden namelijk op tal van plaatsen gelijksoortige ontwikkelingen plaats.

Zo is vrijwel overal sprake van het verdwijnen van het traditionele onderscheid tussen stad en land (§ 4.3.1). Ook is binnen dit gebied de landbouw sterk in verandering en is de aard van deze verandering verbonden met het stedelijke karakter van de Deltametropool (§ 4.3.2). De natuur staat binnen de Deltametropool onder sterke verstedelijkingsdruk (§ 4.3.3). Ook is er veelvuldig grensoverschrijdend gemeenschappelijk gebruik van recreatiemogelijkheden (§ 4.3.4). De Deltametropool kent ook een gemeenschappelijke opgave en problematiek ten aanzien van respectievelijk internationale en regionale openbare vervoerssystemen (§ 4.3.5). Tevens vormt de Grote Deltametropool vanuit ruimtelijk-economisch perspectief een eenheid op wereldschaal. Het ligt daarom voor de hand om deze economische integratiezone als vertrekpunt te nemen bij het bepalen van de regionale ruimtelijk-economische identiteit (§ 4.3.6). In § 4.3.7 vindt een reflectie plaats op de vraag op welke wijze sturing gegeven kan worden aan ruimtelijke processen op het schaalniveau van de Grote Deltametropool.

4.3.1. Op zoek naar het stedelijke karakter van de Grote Deltametropool

Het wordt op steeds meer plekken binnen de Rijn-Maas-Schelde Deltametropool moeilijk om stad en land louter op grond van het ruimtelijk beeld («morfologie») of op basis van klassieke functieverschillen van elkaar te onderscheiden en niet alleen omdat op elke horizon wel een stad ligt. Zo krijgen nogal wat landbouwbedrijven industriële trekjes en daardoor een stedelijk aanzien. Stadsrandverschijnselen zijn tot in de wijde omgeving van steden aan te treffen. Er ontstaan nieuwe, hybride ruimtelijke patronen op tal van plaatsen in de Grote Deltametropool. Of deze ruimtelijke patronen nog samenhangen of louter duiden op «verstrooiing» (Colenbrander 1999) is nog lang niet duidelijk. Het ligt meer voor de hand om het verschijnsel van verstrooiing en fragmentatie van de stad en de verandering van landelijk gebieden van binnenuit beter te verstaan en niet te zoeken naar *quick fix* conceptuele oplossingen. Ervaringen elders in de Rijn-Maas-Schelde Delta Metropool kunnen in Nederland benut worden. Zo begint in Vlaanderen het idee veld te winnen dat «fragmentensteden» realiteit zijn geworden. In plaats van een zoeken naar een herstel van een hiërarchische en stedelijke nederzettingenstructuur komt het eerder aan specifiek beleid te ontwikkelen voor afzonderlijke stedelijke «fragmenten» (P. van den Broeck 2000).

Gezien tegen deze achtergrond moeten vraagtekens worden gezet bij een concept als de «netwerkstad», althans in de betekenis die in de Startnota daaraan is gegeven. Het is een verdienste van dit concept te erkennen dat

de dagelijkse relaties van burgers en bedrijven zich in grote delen van het land niet meer afspelen binnen de contouren van een stad of stadsgewest. Daar staat dan tegenover dat de suggestie wordt opgeroepen wordt dat stedelijke systemen nog steeds een begrenzing kennen. Bovendien hebben de grenzen die verondersteld worden nog steeds aanwezig te zijn enkel betrekking op woning- en arbeidsmarktgebieden. Andere activiteiten dan wonen versus werken zijn nauwelijks meer aan een schaalniveau te koppelen. Dit geldt bijvoorbeeld activiteiten in de sfeer van vrijetijdsbesteding en «beleving» die steeds belangrijker worden in het ruimtelijk handelen van burgers. Het is dus niet zinvol te proberen verstedelijking opnieuw aan een vast schaalniveau te koppelen, zoals bijvoorbeeld gebeurt bij het hanteren van het stadgewestconcept. Hiermee wordt geen recht gegeven aan de constatering dat in een netwerksamenleving sprake is van een differentiatie van vele schaalniveaus.

Dat neemt niet weg dat concepten als de Randstad (de «kleine Deltametropool») of de Brabantse Steden voor het toekomstige verstedelijkingsbeleid nog steeds een functie kunnen vervullen, zo lang deze concepten maar niet gebruikt worden om grenzen te suggereren in het activiteitenpatroon van burgers en bedrijven. Het zijn namelijk dit type concepten die overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties aanzetten tot samenwerken aan concrete beleidsissues. Randstad en Brabantse Steden dienen dan als een soort van richtingwijzer en label voor de identiteit van een gebied. Zij kunnen ook helpen om een visie te leveren op de positionering van een gebied in een ruimer verband. Soms dient zo's label (dit geldt bijvoorbeeld voor de «kleine Deltametropool») ook om daarnaast belangen te definiëren en deze onder de aandacht te brengen van bijvoorbeeld de nationale overheid, maar ook hier gaat een samenbindend vermogen van uit.

Het zich rekenschap geven van de positionering van een gebied of plek in ruimer verband is een belangrijke functie van concepten en visies op regionaal en bovenregionaal niveau. Veel van de kritiek op de inrichting van nieuwe woon- en werkgebieden is gericht op het gebrek aan een eigen identiteit. Identiteit, vaak met toevoeging «culturele», heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot een sleutelterm in de discussie over het verstedelijkingsbeleid, hoewel de term vooralsnog omgeven is met onduidelijkheid. Hoe het ook zij, identiteit heeft voor een belangrijk deel te maken met wat een plek in een wijder verband bijzonder maakt. Waarom op deze plek die verkaveling; die functiemix; die dichtheden; die architectuur; die openbare ruimte? Het zijn alle essentiële vragen. Door ontwikkeling op een bepaalde plek te relateren aan hogere schaalniveaus worden niet als vanzelf de antwoorden geopenbaard. Maar zonder de koppeling te leggen met andere schaalniveaus zullen nimmer bevredigende antwoorden gegeven kunnen worden. Begrippen als «netwerkstad», Randstad, Brabantse Steden en dergelijke dwingen ertoe om de inrichting van nieuwe woningbouwlocaties te bezien in samenhang met alle steden eromheen, met de kwaliteit van de «tussengebieden», kortom met de kwaliteit van het totale stadslandschap.

4.3.2. Landbouw in de Grote Deltametropool

Volgens Van der Zande (1999) worden de ruimtelijke ontwikkelingen van de landbouw sterk bepaald door verstedelijking en ecologisering. Het proces van verstedelijking is vooral in de Grote Deltametropool gaande. Vanuit deze netwerkmetropool wordt er grote druk uitgeoefend op de landelijke omgeving in de vorm van uitwaaiering van stedelijke functies

als wonen, werken en recreëren en de verkeersbewegingen die deze opleveren. De kern van het proces van ecologisering is de toenemende aandacht vanuit de samenleving voor natuur, landschap en milieu. Het effect van ecologisering op de landbouw loopt via twee wegen: eisen aan het productieproces van de landbouw en ruimtelijke claims voor nieuwe natuurgebieden. Deze tendenties kunnen op verschillende complexe manieren op elkaar inwerken. Zo kent Brabant sinds kort de regeling «een woning voor een stal» als dubbeloplossing voor de woning- en de mestproblematiek (de Graaf 2000).

Het gebruik van het concept van de Grote Deltametropool verdeelt het landelijk gebied in Nederland in tweeën. Enerzijds in een traditioneel landelijk gebied, waar «steden in het land» karakteristiek zijn en grootschalige, moderne landbouw nog ontwikkelingspotentieel heeft. Het betreft hier ruwweg het Noorden van Nederland. Anderzijds het voormalige landelijke gebied in de rest van Nederland. In het gebied van de Grote Deltametropool kunnen we niet meer spreken van landelijk gebied en al helemaal niet meer van platteland; het gaat hier om «land (of beter «open ruimte») in de stad». Vanwege de verstedelijkingsdruk en het proces van ecologisering is er voor grootschalige akkerbouw en grondgebonden veehouderij binnen de Grote Deltametropool weinig ruimte. Dergelijke boerenbedrijven stuiten constant op beperkingen door de nabijheid van natuur- en woongebieden en zoeken hun heil steeds vaker in de Noordelijke provincies van Nederland of, verder weg, in voormalig Oost-Duitsland en Polen.

Binnen dit verstedelijkt veld is er wel plaats voor kennisintensieve, geïndustrialiseerde landbouw zonder grond, die haar producten afzet op de internationale markt. Het gaat hier om ruimtelijk geconcentreerde niet grondgebonden (glas)tuinbouw en intensieve veehouderij. Toegankelijkheid en integratie in de internationale economie zijn stimulerende factoren voor deze ontwikkelingen. De Grote Deltametropool levert deze randvoorwaarden, inclusief een grote nabijgelegen afzetmarkt. Op het niveau van de Deltametropool speelt de vraag waar niet grondgebonden landbouw plaats dient te vinden; ruimtelijk geconcentreerd op bedrijventerreinen in de buurt van snelwegen of gespreid over het platteland, zoals nu veelal gebeurt. De tweede optie leidt ongemerkt tot een geleidelijke industrialisering van het platteland. Op het nationale en internationale niveau is steeds meer sprake van de scheiding van productie- en kenniscentra. Die ontwikkeling wordt gestimuleerd doordat Zuid-Europa een grote concurrent wordt van de Nederlandse tuinbouw en Oost-Europa in de verdere toekomst de bulkproductie uit de intensieve veehouderij kan gaan overnemen (Projectgroep LG&E 1997; Bolsius 1999). Nederland kan hier economisch op inspelen door zich verder te ontwikkelen als kenniscentrum voor heel Europa.

Naast geïndustrialiseerde landbouw zonder grond, biedt de Deltametropool kansen voor een verbrede agrarische bedrijfsvoering, waarmee inkomsten gegenereerd kunnen worden uit de nabijgelegen stedelijke markt. Het gaat hier om bedrijven die kiezen voor een meer regionale marktoriëntatie. Te denken valt aan de productie en verkoop aan huis van streekproducten, een woonboerderij voor gehandicapten, milieueducatie, landschapsbeheer en kamperen bij de boer. Dergelijke ontwikkelingen lijken goed te passen binnen een sterk verstedelijkt gebied omdat ze samenvallen met een stedelijke vraag en tevens mogelijkheden bieden voor nieuwe economische dragers op het platteland. Duurzame economische ontwikkeling lijkt nodig om tegendruk te bieden aan de

verstedelijkingsdruk, die opmerkelijk genoeg, de mogelijkheden voor een verbrede plattelandsontwikkeling creëert. Opgemerkt moet worden dat in de diversificatie van de rurale economie verbreding van de agrarische bedrijfsvoering maar een beperkte rol kan spelen.

We mogen concluderen dat de aandacht voor de sector landbouw de laatste jaren sterk is veranderd. Voorheen stond vooral de productiefunctie centraal. Recent komt enerzijds de internationale kennisfunctie en anderzijds de regionale beheersfunctie van de landbouw steeds meer in beeld. De sterk geïndustrialiseerde niet grondgebonden landbouw bedreigt het open karakter van het landelijke gebied. Het lijkt voor de hand te liggen deze ontwikkeling, die van belang is voor de economische ontplooiing van het platteland, te concentreren in industriële terreinen nabij dorp of stad. Vooral van de verbrede plattelandsontwikkeling wordt verwacht dat die de omgevingskwaliteit kan verhogen met name in de directe invloedssfeer van stedelijke netwerken en in de landschappelijk aantrekkelijke gebieden. Het gaat om de wens in plattelandsgebieden waarden te behouden of te herstellen die in grootstedelijke gebieden teloor zijn gegaan, zoals rust, ruimte, milieukwaliteit, natuurbeleving en de vele vormen van openlucht recreatie (Van Gelder 1999). De boeren die aan verbreding doen, zullen slechts één van de nieuwe beheerders van de open ruimten zijn. Daarnaast zullen natuurbeherende instanties, vrijwilligers, grote recreatieondernemers, waterproductiebedrijven en anderen van belang zijn.

Open ruimtebeleid in overdruksituaties zou daarom een centraal Europees beleidsthema kunnen zijn. Op Europese schaal staan overdrukgebieden echter nauwelijks in de belangstelling. Dit pleit ervoor de aandacht te spreiden naar «regio's in verandering», waar onder- en overdruksituaties onder kunnen vallen. Om onze regio's te laten meeprofiteren van de Europese geldstromen zou de nationale overheid, mogelijk samen met Noordrijn-Westfalen, de Belgische gewesten en Luxemburg, kunnen pleiten voor een dergelijke beleidswijziging. Ook is afstemming nodig tussen de Rurale ontwikkelingsplannen die een voorwaarde zijn voor doelstellingsgelden uit de Structuurfondsen en de termen die wij gaan gebruiken in een volgende Structuurschema Groene Ruimte en een Vijfde Nota over ruimtelijke ordening (Bolsius 1999: 60).

4.3.3. Natuur in de Grote Deltametropool

Op verschillende geografische niveaus bestaan er ecologische samenhangen tussen Europese regio's (Wolters 1999). Een groene kikker migreert over een afstand van enkele honderden kilometers en sommige vlinders steken het gehele Europese continent over. Aaneengesloten fysieke ecologische structuren zijn van levensbelang in het migratieproces. Mede als gevolg van de aanhoudende fragmentatie van het landelijk gebied, o.a. door verstedelijking en groei van infrastructuur, in veel Europese landen en het besef dat de effectiviteit van maatregelen ter bescherming van de natuur in een land sterk afhangt van de inspanningen in andere landen, is sinds het einde van de jaren tachtig het ruimtelijk concept van een Europees Ecologisch Netwerk (EECONET) in beeld gekomen. Het concept geeft aan op welke plaatsen de natuur voorrang moet krijgen en waar dit minder noodzakelijk is. Het biedt tevens een leidraad om te kijken naar een explicietere rol in natuurbeheer van bijvoorbeeld de landbouw. De kust en de grote rivieren kunnen een grote rol vervullen in een dergelijk Europees Ecologisch Netwerk. Op Europees niveau is het draagvlak voor het EECONET vooralsnog gering. Vooralsnog

is de aandacht vooral gericht op het realiseren van NATURA 2000. De landen uit de Grote Deltametropool blijven echter achter bij het aanwijzen van vogel- en habitatrichtlijn gebieden.

Op nationale schaal zijn in Europa de afgelopen tien jaar verscheidene initiatieven ontwikkeld op dit terrein. In Nederland is de Ecologische Hoofdstructuur ontwikkeld, in Vlaanderen de Groene Hoofdstructuur. De ecoloog Opdam betoogt «De Ecologische Hoofdstructuur is een ijzersterk concept. Probleem is alleen dat het van een idee meteen een plan-in-uitvoering is geworden» (de Boo 2000). Opdam stelt dat de politieke discussie over de uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur – tot het jaar 2018 zal volgens de plannen 150 000 hectare reservaats- en natuurontwikkelingsgebied aangekocht worden – zich verengd heeft tot het realiseren van de taakstelling aan oppervlakten. Het is echter vooral van belang om meer oog te hebben voor de ruimtelijke ecologische samenhangen en op grond daarvan te beslissen waar je grond aankoopt. Opdam pleit ervoor dat provincies meer gaan samenwerken bij het aankopen van gronden voor natuurontwikkeling over de provinciegrenzen heen. Hetzelfde pleidooi geldt voor grensoverschrijdende samenwerking. Het belang van de koppeling van de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur met het Europese netwerk speelt nog nauwelijks een rol in de werkelijkheid van de Nederlandse natuurbeschermingswereld (Wolters 1999: 104). Dit is des te opvallender omdat Nederland een van de belangrijkste motoren achter het EECONET is, in de zin van politieke en financiële steun.

4.3.4. Recreatie in de Grote Deltametropool

Sinds jaar en dag zijn wandelen en fietsen de meest populaire vormen van openluchtrecreatie. Een groeiende behoefte aan fiets- en wandelmogelijkheden in een groene omgeving dichtbij huis en in de stad is met name te bespeuren bij minder vitale ouderen en allochtonen (Hetsen 1999: 85). De meer mobiele burger heeft een beduidend grotere actieradius en *switcht* makkelijk van de nabije omgeving naar een aantrekkelijk landschap, evenement of «ervaring» op soms enige uren reisafstand, bijvoorbeeld buiten de eigen landsgrens. Zo vormt voor zeer vele Nederlanders de Ardennen een aantrekkelijk recreatiegebied. Omgekeerd vormen de Friese meren een belangrijke watersportgebied voor onze «buren» in Noordrijn-Westfalen. De moderne burger geniet het ene moment van de landschappelijke rust en ruimte en het andere moment van de drukte van de populaire stedelijke festivalcultuur. De Grote Deltametropool voorziet in dergelijke wisselende recreatieve behoeften. Binnen de Grote Deltametropool is een samenhangend stelsel van verschillende open ruimten te onderscheiden, ieder met zijn eigen identiteit en kwaliteiten. De kleine Deltametropool van de Randstad kent het Groene Hart. Binnen de Grote Deltametropool raakt het Groene Hart haar uitzonderingspositie kwijt.

4.3.5. Regionaal vervoer in de Grote Deltametropool

In paragraaf 4.2.3. is aangegeven dat de Grote Deltametropool de aangewezen Europese macroregio is om te komen tot een efficiënt en duurzaam grensoverschrijdend multimodaal transportsystseem. De notie van stedelijk veld schept eveneens een nieuw referentiekader voor het denken over regionaal vervoer en nieuwe netwerken van (internationaal) openbaar vervoer.

HST-netwerk
Binnen de Rijn-Maas-Schelde Metropool past op het hoogste schaalniveau een internationaal netwerk van stedelijke halteplaatsen van de hogesnelheidstrein (HST). Het is van belang om reeds nu rekening te houden met regionaal voor- en natransport naar deze halteplaatsen, alsook de lokale invloed daarvan (Mekers en Jonkers 2000). De internationale verknoping van het tussengebied als geheel is nog zeer matig. Zo pleiten de Zuidelijke provincies en steden voor een goede aansluiting van Brabant en Limburg op het internationale HST netwerk (Saris, 1998).

Regionale (hybride) vervoerssystemen
Een sterk verstedelijkt gebied lijkt goede kansen te bieden voor openbaar vervoer, mits de kwaliteit ervan goed is en de frequentie en snelheid hoog genoeg. Met name met betrekking tot de Randstad wordt veelvuldig gepleit voor meer en beter openbaar vervoer. Het gaat hier om voorstellen voor verdubbeling van het aantal belangrijke spoorlijnen, en verbetering van stadsregionaal openbaar bus-, tram- en metrovervoer. Andere stedelijke netwerken lijken ook gebaat te zijn bij dergelijke integrale plannen. Te denken valt hierbij aan de regio Eindhoven en het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Het is daarbij van belang om het niet altijd vruchtbare onderscheid tussen openbaar en particulier vervoer te verlaten en te onderzoeken hoe beide vervoerstypen elkaar kunnen ondersteunen in het realiseren van integrale vervoersketens.

Selectieve bereikbaarheid
Naast het optimaliseren van de toegankelijkheid van bepaalde gebieden, lijkt het verstandig om in andere gebieden juist die toegang te reduceren. De notie van *selectieve bereikbaarheid* door de WRR (1998a: 161 e.v.) gepropageerd, maakt een eind aan de gedachte dat iedere plek in Nederland in dezelfde mate of op dezelfde manier bereikbaar moet zijn (Hemel en Van Uum 1999: 92–93). Het concept van selectieve bereikbaarheid wordt nog weinig toegepast. Zo hanteren de vier grote steden dat de belangrijke NS-stations in de Randstad *vanuit elke plek in de regio* binnen 45 minuten met trein, bus, of metro bereikbaar dienen te zijn. Het is echter de vraag of bijvoorbeeld alle plaatsen in het Groene Hart gebaat zijn bij een betere ontsluiting.

Het principe van selectieve bereikbaarheid kan ook van waarde zijn bij het denken over grensoverschrijdende infrastructuur. Grensgebied is vaak nog «onontgonnen» gebied. Op sommige plaatsen zal het verstandig zijn bewust geen nieuwe infrastructuur aan te leggen. In andere gebieden dient door middel van infrastructuur juist de interactie met de buurlanden versterkt te worden.

4.3.6. Ruimtelijk-economische identiteit in de Grote Deltametropool

Ruimtelijke kwaliteit op lokaal niveau kan verhoogd worden door rekening te houden met hogere schaalniveaus (incl. internationaal). Op de schaal van Nederland als regio van Europa moet duidelijk worden wat de ruimtelijke kwaliteiten van Nederland zijn. Welke ruimtelijke diversiteit laat Europa zien en hoe is Nederland binnen deze diversiteit gepositioneerd? In diverse landsdelen en regio's zijn, deels anticiperend op de komende Vijfde nota, al pogingen hiertoe gedaan. Europa vormt vooral voor Zuid- en Oost-Nederland een wenkend perspectief. Door zich te positioneren in het centrum van de Rijn-Maas-Schelde deltametropool zetten zij zich af tegen het zogenaamde «randstaddenken» binnen rijksnota's waarin grensgebieden vaak als perifeer worden bestempeld en behandeld.

Europese integratie leidt dus tot een zoektocht op lokaal niveau naar regionale en stedelijke kwaliteiten. Het bijzondere is dat provincies en steden zich niet afzonderlijk profileren, maar in gezamenlijkheid hun individuele stedelijke of landelijke kwaliteit definiëren. Zo verklaren de Zuidelijke steden en provincies zich deel van een groter stedelijk gebied – in dit rapport aangeduid met de term Grote Deltametropool – waarbinnen een samenhangende verscheidenheid aan stedelijke kwaliteiten verspreid is (Het VoorlandSaris, 1998).

Het is van groot belang dat de ingezette zoektocht naar een ruimtelijk-economische identiteit in Europese context opgepaikt en gestimuleerd wordt door de nationale overheid. Het is hierbij tevens van belang te erkennen dat regionale fysieke structuren, zoals historische stadscentra, landschappen en rivieren, en kenniscentra en «gebieden, van elektronika en cultuur tot voetbal en advocatuur, de ruimtelijke kwaliteit en identiteit vormgeven. Zo werd Amsterdam vorig jaar door MBA, een leverancier van IT-consultants, uitgeroepen tot «Europa's beste plek om te werken in de IT». Belangrijkste reden was het rijke sociale en culturele leven, maar ook de kwaliteit van het openbaar vervoer, de infrastructuur (waaronder internetcapaciteit) en het milieu telden zwaar mee (Haan 2000). Tot nu toe wordt nog te eenzijdig uitgegaan van de gedachte dat fysieke infrastructuur *de* groeimotor van de economie is (Pols 1997). Wanneer dat het denken over ruimtelijk-economische investeringen losgemaakt wordt van de huidige preoccupatie met fysieke infrastructuur en andere factoren en economische kwaliteiten in de beschouwing worden betrokken biedt dat vele nieuwe perspectieven.

Het lijkt verstandig om de Grote Deltametropool als uitgangspunt te kiezen bij het ruimtelijk-economisch positioneren van regio's. Zoals reeds opgemerkt is het dit gebied dat qua kennis en economische structuur het meest volledig geïntegreerd is binnen de wereldeconomie. Vaak wordt uitgegaan van de Randstad als volwaardige medespeler op de wereldmarkt. Hiermee wordt de positie van de Randstad overschat en die van Zuid- en Oost-Nederland onderschat. Het is van belang dat de nationale overheid moet actoren (publiek, privaat en burgers) op lokaal niveau stimuleert om met een «open mind» met projectvoorstellen te komen die de regionale ruimtelijk-economische kwaliteit in Europees perspectief versterken. Het is daarbij van belang contra-expertise te ondersteunen waardoor op regionaal niveau competitie kan ontstaan tussen verschillende ruimtelijk-economische visies. Op deze manier kan een betere spreiding van investeringen over verschillende economische sectoren en een betere afstemming tussen sectoren bereikt worden. Aan de nationale overheid komt in deze benadering de taak toe om het «project der projecten» te definiëren, waarbinnen de afzonderlijke regionale projecten beoordeeld kunnen worden.

4.3.7. Bestuurlijke samenwerking in de Grote Deltametropool

Het voorgaande overziend kan de notie van een Rijn-Maas-Schelde Deltametropool een aantal handvatten voor Nederlands ruimtelijk beleid bieden. Zo kan de Grote Deltametropool het decor vormen voor een intensieve uitwisseling van ervaringen in termen van *good* en *bad practice*. De meerwaarde van een concept als de Grote Deltametropool ligt dan vooral in de mogelijkheid voor beleidsmakers om zichzelf en hun territoir te positioneren in wijder verband. Waar daadwerkelijke fysieke samenhang aan de orde is kan deze samenhang benut worden voor een effectiever en doelmatiger beleid. Door internationaal samen te werken en

afspraken te maken kunnen met name staten het verlies aan handelingsvermogen indammen (WRR 1998b). Het bestrijden van wateroverlast in het stroomgebied van grote rivieren of het bevorderen van minder milieubelastend vervoer zijn hier onmiskenbaar voorbeelden van.

Functionele samenwerkingsverbanden
Elke vorm van samenhang kan aanleiding zijn tot de instelling van functionele samenwerkingsverbanden. Deze functionalisering van bestuur kan een antwoord zijn op het gegeven dat maatschappelijke grenzen niet langer meer samenvallen met klassieke bestuurlijke grenzen. Wel moet duidelijk zijn wat de relatie is tussen deze louter functionele structuren en het algemene, integrale bestuur op het niveau van rijk, provincie en gemeenten (Derksen 1999). Toegespitst op ruimtelijke ordening betekent dit dat de integratie van grensoverschrijdende, transnationale en Europese projecten plaats moet vinden op het niveau van de traditionele bestuurslichamen. Het zijn immers enkel deze bestuursautoriteiten die de bevoegdheid en democratische legitimatie hebben om dergelijke beleidskeuzen vast te stellen (Witsen *et.al.* 2000). Binnen een functioneel samenwerkingsverband kunnen allerlei projecten ter hand worden genomen. Er hoeft geen één-op-één relatie te bestaan met het bestaande integrale bestuur.

Goed nabuurschap
In een door vele landsgrenzen doorsneden, samenhangende ruimtelijke structuur als die van de Deltametropool, ligt het hanteren van het principe van goed nabuurschap voor de hand. Doordat in dit deel van Europa landsgrenzen vaak dichtbij zijn, is ook eerder sprake van zogeheten externe effecten van beslissingen en projecten. Bij plannen voor de uitbouw van een regionale luchthaven (zoals Maastricht) zou het dan ook voor de hand moeten liggen de Zuider- en Oosterburen te betrekken. Dit principe is uiteraard wederkerig. Een ander wederkerig principe is dat van overpad. Nederland is richting België vragende partij geweest waar het ging om bijvoorbeeld de E19 en de HSL richting Brussel. Nu is België vragende partij in het kader van een achterlandverbinding voor de Antwerpse haven. De totstandkoming van de Waterverdragen tussen Nederland en België tonen dat slecht nabuurschap lang beklijft in het collectieve geheugen van de zich benadeeld voelende partij.

4.4. De rol van de nationale overheid in een Europese netwerksamenleving

Tot de jaren tachtig was het proces van Europese eenwording primair een zaak tussen nationale overheden. Het initiatief in de Europese integratie komt echter steeds meer bij de lagere overheden te liggen; in Nederland gaat het hierbij vooral om provincies en grote steden (Hilterman 1999). Een belangrijke reden hiervoor is dat de Europese Unie op een aantal beleidsterreinen supranationale bevoegdheden heeft gekregen en derhalve de rol vervult van een vierde bestuurslaag. Hoewel veel communautair beleid nog altijd langs nationale, departementale lijnen verloopt en voor een belangrijk deel moet worden omgezet in nationale wetgeving, werken bijvoorbeeld richtlijnen inzake milieubescherming rechtstreeks door naar decentrale overheden. Bovendien biedt de Europese Unie door middel van structuurfondsen en andere subsidies regionale en lokale overheden de mogelijkheid om maatregelen ter verbetering van economische structuur door de Europese Unie te laten ondersteunen. Het is vooral de Europese Commissie die steeds vaker decentrale overheden actief betrekt bij haar beleidsvoering. De tradi-

tionele Brusselse kanalen lijken aan belang te hebben ingeboet. Naast nationale, departementale lijnen lopen inmiddels vele provinciale en gemeentelijke lijnen naar de Europese hoofdstad. De provincies en (vooral grotere) gemeenten richten zich individueel op Brussel of doen dit in functionele of territoriale netwerken. Binnen dergelijke netwerken kunnen naast publieke actoren ook private en non-profit actoren een rol spelen. In Europa zijn eveneens talloze internationale netwerken aanwezig. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken concludeerde onlangs dat in zo's Europa van netwerken bilaterale relaties van steeds groter belang worden (Bogaerts 2000).

Het is van groot belang voor de nationale overheid dat zij op een goede wijze inspeelt op de nieuw ontstane netwerkrealiteit. Onderkenning van het feit dat de nationale overheid haar rol speelt binnen de context van een complex gestructureerde Europese netwerksamenleving is een eerste vereiste. Dit is nog lang niet altijd het geval. Zo stelt De Lange (1999: 111) «Het besef dat regio's en steden steeds meer met elkaar te maken krijgen, over de nationale grenzen heen – en steeds meer zonder tussenkomst van de nationale overheid – wordt door de lidstaten nog maar weinig onderkend, laat staan gewaardeerd». Voor de nationale overheid is het van belang een duidelijk beeld te ontwikkelen van de geaardheid van de netwerksamenleving en de wijze waarop ze daarbinnen zo effectief mogelijk een coördinerende, of wellicht sturende, rol kan vervullen.

In deze paragraaf concentreren we ons op het beleidsterrein van de ruimtelijk ordening. We proberen helderheid te verschaffen in de vraag: Op welke wijze kan de nationale overheid, in de context van een Europese netwerksamenleving, een effectieve rol spelen op het terrein van de ruimtelijke ordening?
We beantwoorden deze vraag door te reflecteren op twee situaties: (1) de rol van de nationale overheid bij de vorming en uitvoering van beleid van de Europese Unie en (2) de rol van de nationale overheid bij de vorming en ondersteuning van transnationale functionele netwerken van samenwerking.

4.4.1. De rol van de nationale overheid bij Europees beleid

In de relatie van de Nederlandse nationale overheid met de Europese Unie ten aanzien van ruimtelijk beleid dient de de rol van de nationale overheid bij de vorming en uitvoering van communautair beleid in beschouwing genoemen te worden genomen.

Rol nationale overheid bij vorming van communautair beleid
Momenteel is ruimtelijk beleid op Europees niveau in een zeer pril stadium van ontwikkeling. Met het EROP zijn de eerste voorzichtige stappen in die richting gezet. De grootste ruimtelijke effecten gaan vooralsnog uit van ander communautair beleid. Wat zinvolle beïnvloeding is van de beleidsvorming op terreinen waar zich ruimtelijke effecten voordoen hangt af van de aard van de problematiek en kan in veel gevallen het beste plaats vinden door allianties te vormen met partijen die een vergelijkbaar belang hebben.

Zo heeft het Europese ruimtelijk-economisch beleid een traditie ontwikkeld om zich vooral te richten op gebieden waar marginalisering dreigt. Op Europese schaal staan zogenaamde overdrukgebieden nauwelijks in de belangstelling. De Rijn-Maas-Schelde deltametropool is zo's overdrukgebied. Het is voor de regio's die deel uitmaken van de Grote

Deltametropool van belang dat de fixatie van de Europese Unie op de stimulering van economisch zwakke gebieden wordt afgezwakt ten gunste van een benadering waarin ook aandacht is voor het functioneren van economische kerngebieden. Om dit te bewerkstelligen zou de nationale overheid – liefst samen met de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, de Belgische gewesten en Luxemburg – een groter engagement ten aanzien van het idee van Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid moeten tentoonspreiden.

Nederland kan meer in het algemeen actiever inspelen op het Europese beleidsvormingsproces. De indruk bestaat dat Nederland nu relatief sterk focust op de laatste fase van de besluitvorming en daarmee veel mogelijkheden laat liggen om de vormgeving van het beleid te beïnvloeden. Wil Nederland hier een grotere rol spelen dan moet er wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Een factor is het aantal ambtenaren op voor ruimtelijk beleid belangrijke posten. Deze factor is echter aan beperkingen onderhevig. Een tweede factor is het hanteren van een duidelijke strategie, een gedegen voorbereiding en een zekere continuïteit. Een derde belangrijke factor is het creëren van internationaal draagvlak.
Uit de in hoofdstuk 2 gegeven analyse is gebleken dat momenteel ook wel degelijk pogingen tot beïnvloeding van Europees beleid plaats vinden, maar dit proces wordt vooral vanuit de verschillende vakdepartementen ingestoken. Het gevolg is in een aantal gevallen geweest dat de ruimtelijke implicaties niet of maar partieel in ogenschouw werden genomen. Een meer integraal zicht op ruimtelijke implicaties kan worden verkregen door inventarisatie van ruimtelijke effecten in de fase van beleidsvoorbereiding van het sectorbeleid en door ruimtelijke coördinatie in de fase van beleidsvoorbereiding. Dit zijn overigens maatregelen die niet alleen van belang kunnen zijn voor de versterking van de Nederlandse invloed op het Europese beleid en het beter doorzien van eventuele consequenties daarvan, maar ook voor lagere overheden die vaak pas in de fase van beleidsuitvoering geconfronteerd worden met de (ruimtelijke) gevolgen van EU-beleid. Het werken aan de totstandkoming van Trans-Europese Netwerken is laat zien wat kan gebeuren als onvoldoende rekenschap wordt gegeven van ruimtelijke effecten. TEN's zijn onder meer bedoeld om meer perifere regio's en landen goed te ontsluiten. Het is dan ook enigszins ontluisterend als vastgesteld moet worden dat de bereikbaarheid van vooral die gebieden wordt verbeterd die op dit moment al het best bereikbaar zijn (Spiekermann en & Wegener 1996).

In het kader van EROP zijn eerste aanzetten gegeven om te komen tot elementen van een Europese ruimtelijke visie en op termijn mogelijk tot een Europees ruimtelijk beleid. Ook op dit traject kunnen de bovenstaande uitgangspunten worden toegepast. Als Nederland een positieve koppeling wil leggen tussen de nationale ruimtelijke ontwikkeling en de verdere ontwikkeling van het Europese ruimtelijke denken en daaruit voortspruitend beleid is het van belang daar zo vroeg mogelijk op in te spelen.

Ten eerste is het dan belangrijk dat er coördinatie plaatsvindt tussen de verschillende departementen ten aanzien van de inbreng in de verdere ontwikkeling zoals in het te ontwikkelen EROP (2). Ten tweede ontbeert het Europese ruimtelijke denken zoals dat tot uitdrukking komt in EROP (1) nog ruimtelijke concepten die richtinggevend kunnen werken bij het vormgeven aan Europees ruimtelijk beleid. Nederland zou op Europees niveau een initiërende rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van dergelijke concepten. Ten derde is het ook hier van belang aandacht te

schenken aan het creëren van draagvlak, nationaal, subnationaal en bovennationaal.

Rol nationale overheid bij uitvoering van communautair beleid
EU-richtlijnen en andere multilaterale afspraken moeten worden verwerkt in het nationale beleid. Op dit moment is de nationale opstelling wat dat betreft dikwijls uitsluitend volgend en soms zelfs dat niet. Zo heeft Backes recentelijk geconstateerd dat Nederland grote problemen heeft om richtlijnen als de MER-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijnen tijdig en adequaat in eigen wetgeving om te zetten[1]. Dikwijls wordt onvoldoende ingezien dat in geval van strijdigheid tussen Europese en nationale wetgeving het Europese recht zonder meer geldt boven het interne recht[2]. Hierdoor kunnen verstoorde relaties gaan ontstaan tussen de overheden binnen Nederland (Hessel 2000). Omdat ook decentrale overheden geacht worden zich te voegen naar Europees recht kunnen problemen ontstaan als het interne (nationale) recht afwijkt van het Europese recht. «Fouten» kunnen enorme kosten met zich meebrengen.

Het lijkt dan ook van belang dat Nederland ernaar streeft actiever in te spelen op zich ontwikkelend Europees beleid, niet alleen door het omzetten van dit beleid in wet- en regelgeving, maar ook door in kaart te brengen van de implicaties van dit beleid voor nationale overheden en lagere overheden en eventueel voor andere partijen. Op deze manier kunnen eventuele strijdigheden sneller worden gesignaleerd en problemen worden aangepakt.

4.4.2. De rol van de nationale overheid bij netwerken van samenwerking

De analyse in paragraaf 4.4.1 hanteerde nog uit van het «heldere» onderscheid tussen Europese, nationale en decentrale overheden en tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Dergelijke begrippen, hoewel nog steeds uiterst relevant, hangen sterk samen met het denken in termen van centrale sturing en decentrale uitvoering. Zoals eerder is opgemerkt is in de huidige netwerksamenleving sturing van maatschappelijke ontwikkelingen geen taak meer van de (nationale) overheid alleen, maar, zoals Bekke (1997: 27) stelt, «een collectief maatschappelijke gebeuren, vanuit vele centra en op vele niveaus: een polycentrisch geheel van maatschappelijke sturingskaders». Het is van belang dat de nationale overheid haar sturingsconceptie aanpast aan het feit dat beleidvoeren op verschillende wijzen plaatsvindt: vanuit algemene kaders, vanuit functionele deelbelangen, vanuit niveaus (bijv. geografische/territoriale) van besturing en vanuit professionele invalshoeken. Vanuit Europees perspectief lijkt een dergelijke verandering des te meer gewenst.

Noties die bij het denken over een nieuw sturingsmodel centraal staan zijn «coproductie van beleid» (Van de Graaf en Hoppe 1989), «beleidsgericht leren» (Eberg *et al*. 1996), «interactieve beleidsvorming» (o.a. *Bestuurskunde* jrg. 9, nr. 1, 2000), «netwerkmanagement» (Koppenjan 1993) en «diagonaal beleid» (Glasbergen 1996). Binnen dergelijke nieuwe, helaas vaak nog zwak uitgewerkte, sturingsconcepten staat de kwaliteit van het voortdurende proces van communicatie en interactie centraal. Daarbij is het van doorslaggevend belang dat de rollen, taken, bevoegdheden en interactiepatronen aan alle betrokkenen bekend is (o.a. De Jong en Mulder 2000). Voor de nationale overheid zijn er een aantal belangrijke rollen weggelegd binnen een sturingsmodel dat aansluit bij de moderne communicatie- en interactiepatronen van de netwerksamenleving. We zoomen hier slechts in op twee rollen: de metacoördinatie van

[1] Ch.W. Backes, bijdrage aan conferentie NIROV-Europlan De toenemende invloed van de Europese regelgeving op de nationale, regionale en lokale ruimtelijke ordening, 30 maart 2000.
[2] B. Hessel, bijdrage aan conferentie NIROV-Europlan De toenemende invloed van de Europese regelgeving op de nationale, regionale en lokale ruimtelijke ordening, 30 maart 2000

samenwerkingsnetwerken en de waarborging van de kwaliteit van democratische vorming van beleid binnen dergelijke netwerken

Metacoördinatie van netwerken van samenwerking
De nationale overheid kan een stimulerende of initiërende rol ten toon spreiden ten aanzien van samenwerkingsverbanden op verschillende niveaus en met verschillende functies. Boven is aangegeven dat de nationale overheid een rol kan spelen bij het creëren van draagvlak op internationaal niveau. Het gaat daarbij om het in kaart, bij elkaar en in gesprek brengen van netwerken van actoren uit diverse landen. Om multimodaal vervoer in de zogeheten Eurocorridors van de grond te krijgen moeten andere overheidsinstanties en private actoren worden aangezocht dan in het geval van waterbeleid in de stroomgebieden van grote rivieren.

Het vervullen van een initiërende rol houdt tevens in dat de nationale overheid een heldere visie moet ontwikkelen op samenwerkingsverbanden die vanuit nationaal oogpunt gewenst zijn. In het geval dat een samenwerkingsverband niet van de grond komt, bijvoorbeeld omdat een organisatie de eigen beleidsvisie bedreigd ziet in een samenwerkingsverband, kan de nationale overheid de internationale samenwerking vanuit een algemener belang stimuleren en doorzetten. Naast prioriteitsstelling en coördinatie van de onderlinge samenhang tussen verschillende netwerken (om onder andere wildgroei tegen te gaan) heeft de nationale overheid ook een taak bij de formulering en monitoring van gewenste resultaten van netwerken. Hierdoor blijft de politiek in staat te allen tijden, indien gewenst, in te grijpen en, weliswaar op afstand, sturing te geven aan dit type samenwerkingsverbanden. Bij het stimuleren van samenwerking is het wel zaak dat een open oog blijft bestaan voor verschillen in beleidsculturen. Een van de redenen waarom de samenwerking in de Rijn-Schelde Delta zo moeilijk van de grond is gekomen ligt in het gegeven dat aan Nederlandse kant, de initiatiefnemende partij, aanvankelijk zo weinig oog bestond voor het feit dat in Vlaanderen een andere beleidscultuur bestaat.

Democratische kwaliteitsborging van besluitvorming binnen netwerken van samenwerking
De nationale overheid heeft een taak bij het verhelderen en onderscheiden van taken, rollen en bevoegdheden met betrekking tot samenwerkingsverbanden. Zoals boven reeds is opgemerkt, is het van belang dat de relatie tussen functionele verbanden en de overheid helder is (Derksen 1999).

Kennis speelt een belangrijke rol in de hedendaagse beleidsvoering. Productie en gebruik van kennis is echter nog lang niet toegesneden op de kennisvraag van samenwerkingsnetwerken. Het is van belang om na te gaan welke veranderingen in de Nederlandse kennisinfrastructuur hiervoor nodig zijn. De uitspraak «kennis is macht» speelt logischerwijze ook op het niveau van samenwerkingsnetwerken een rol. Zoals in paragraaf 4.3.6 reeds is gesignaleerd, is het van belang dat de nationale overheid op het niveau van functionele samenwerkingsverbanden het gebruik van contra-expertise ondersteunt. Dit om waardenpluriformiteit te waarborgen en creatieve beleidsconcurrentie binnen netwerken te stimuleren. De democratische kwaliteit van beleidsvoering in netwerken is tevens gebaat bij openheid en transparantie van netwerken. Als voorbeeld kan hier de Internationale Rijncommissie (IRC) genoemd worden. Op grond van het herziene Rijnverdrag hebben tien intergouvernementele organisaties en negen non-gouvernementele organisaties (NGOs) een

waarnemersstatus binnen de IRC (Dieperink en Glasbergen 1999: 46). Groene NGO"s als Birdlife International, WWF en Greenpeace kunnen hun ideeën inbrengen in de plenaire IRC-vergadering.

4.5. Conclusies

Tot op heden is het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid vooral nationaal gericht geweest, met een sterke focus op ruimtelijke inrichting. De sterke ontwikkeling van de rol van Europees beleid, van de globalisering van de economie en mede daarmee van activiteiten die nationale grenzen overschrijden maken het steeds belangrijker Nederlands ruimtelijk beleid in een perspectief te zien dat nationale grenzen overschrijdt. Ook de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen, met name in de Grote Deltametropool maken het van steeds groter belang de ruimtelijke ontwikkelingen te bezien op een schaal die de nationale Nederlandse grenzen overschrijdt. De poortfunctie die Nederland heeft ten aanzien van transport en distributie in Europa, de transformatie van de landbouwsector, de opgave te komen tot verschillende vormen van meervoudig ruimtegebruik en de transformatie van het waterbeheer naar een stroomgebiedenbeleid vormen krachtige motoren om een ruimtelijk beleid op een hoger schaalniveau dan Nederland te sturen.

In de voorgaande paragrafen zijn de dilemma's geschetst die zich op de terreinen van waterbeheer, vervoer en de relatie stad en land in Europees perspectief voordoen, en is aangegeven welke bestuurlijke vragen daarmee samenhangen. De belangrijkste elementen van de problematieken en de daarmee gerelateerde sturingsvragen zijn in de tabellen 4.1., 4.2. en 4.3. samengevat voor respectievelijk water, vervoer en stad en land in Europees perspectief. In het licht van een toenemende Europeanisering van de ruimtelijke ontwikkeling en van het ruimtelijke beleid kan de ruimtelijke kwaliteit van Nederland het beste gewaarborgd worden door ruimtelijke vraagstukken op het meest adequate schaalniveau te bezien. Dit geldt zowel voor de belangrijke domeinen waarbinnen zich ruimtelijke vraagstukken afspelen als voor de bestuurlijke vragen die daarmee samenhangen.

Daarbij is het echter wel van belang concepten te blijven gebruiken die op lagere schaalniveaus ook een functie hebben. Dit geldt bijvoorbeeld het begrip corridor dat ingevuld in de zin van zogenaamde Eurocorridors, bundels van infrastructuur op Europees niveau, wel degelijk het debat kan structureren.

Het is dus belangrijk dat er veel meer aandacht komt voor ruimtelijke samenhangen die zich op bovennationaal niveau bevinden. Vooral de Rijn-Maas-Schelde Deltametropool is daarin relevant. De groeiende fysieke samenhang binnen de Grote Deltametropool leidt tot de geleidelijke wording van een internationale «stedelijke» integratiezone (een stedelijk veld). Deze trend dwingt Nederland om verschillende ruimtelijke ordeningsvraagstukken (conceptueel) op een hoger schaalniveau en vanuit een minder nationaal georiënteerd concurrentiegericht standpunt te bespreken. Aanvullend op de 5e Nota, en in synergie daarmee zou een «Eerste Grote Deltametropool Nota» kunnen worden opgesteld, waarbij het van belang is dit te doen in samenwerking met de betrokken partners (J. van den Broeck 2000).

In een Europa dat als netwerksamenleving kan worden gekenschetst wordt het ook van belang nieuwe bestuurlijke concepten te hanteren.

Sturing door gebiedsgebonden autoriteiten op basis van hun gebiedsgebonden competentie wordt van veel minder belang. Er zal een verschuiving optreden naar netwerkachtige samenwerkingsverbanden waarin sprake is van functionele samenwerking op een manier die vergelijkbaar is met de opzet van een projectorganisatie. De rol van een nationale overheid als centrale planner is daarin niet langer adequaat. Die rol kan er eerder een zijn waarin ruimtelijke projecten in onderlinge samenhang worden gezet. Een landelijke overheid heeft wel de mogelijkheid kwaliteitscriteria en randvoorwaarden te formuleren voor projecten die op lokale en regionale schaal worden uitgevoerd, en op die manier de samenhang tussen regionaal, nationaal en bovennationaal perspectief te bewaken.

Het kan voor Nederland ook positief zijn om verruimtelijking van Europees sectoraal beleid te ondersteunen. Op dit moment is het Nederlandse beleid met implicaties voor Europees ruimtelijk beleid sterk verkokerd. Het is van belang dat er al binnen Nederland afstemming van het betreffende sectorbeleid plaatsvindt. In de context van de Vijfde Nota zou het een kans kunnen zijn deze te benutten voor het realiseren van afstemming tussen het beleid van de verschillende ministeries. Als hiertoe een aanzet wordt gegeven kan dit betekenen dat elementen van EROP daarin worden meegenomen, zoals in andere Europese landen al gebeurt. Een van de voordelen van verruimtelijking van Europees beleid kan zijn dat de nu dominante aandacht voor achterstandsgebieden kan worden verruimd naar aandacht voor gebieden in verandering. Een dergelijke verschuiving is temeer van belang in een Europa dat zich uitbreidt met nieuwe lidstaten.

Bij een verhoging van ruimtelijke kwaliteit gaat het enerzijds om ruimtelijke samenhang en anderzijds om ruimtelijke diversiteit. Ruimtelijke diversiteit kan in Europees perspectief versterkt worden door aan te sluiten bij de specifieke identiteit van gebieden, zowel in landschappelijk opzicht als cultureel als economisch. Een belangrijk aspect kan daarbij zijn de manier waarop kennis wordt ingezet, zowel in ruimtelijke zin (welke concentraties van bepaalde kennis doen zich voor en hoe kan daarin profijt worden getrokken) als in de zin van het zoeken van onderscheidingen ten opzichte van andere locaties. Zo kan in Nederland de beschikbaarheid in hoge concentratie van hoog opgeleiden en de relatief geringe beschikbaarheid van ruimte als een voordeel worden gezien wanneer besloten wordt te mikken op kennisintensieve activiteiten bijvoorbeeld in de landbouw.
De trend dat productie- en distributiefaciliteiten uitwaaieren over Europa, waardoor de traditionele positie van Nederland onder druk komt te staan, kan voor Nederland netto positief uitwerken als Nederland mikt op het behoud van een spilfunctie op het gebied van kennis.

Het kan voor Nederland positief zijn om verruimtelijking van sectoraal beleid te ondersteunen en om actief in te spelen op de prille aanzetten om te komen tot Europees ruimtelijk beleid. In de context van de Vijfde nota zou het een kans zijn deze te benutten om beleid van de verschillende ministeries onderling op elkaar af te stemmen mede in het licht van mogelijkheden om vorm te geven aan de ontwikkeling van een bovennationaal ruimtelijk kader. Het is een kans om in vroegtijdig in te spelen op een Europees beleidsveld in ontwikkeling en door middel van vroegtijdig meedenken en mee ontwikkelen mee vorm te geven aan dit kader. Elementen van EROP kunnen daarin meegenomen worden, maar ook aanzetten tot ruimtelijke concepten die versterkend kunnen werken op

de ruimtelijke kwaliteit in een zich ontwikkelend Europa. Een van de voordelen van verruimtelijking van Europees beleid kan zijn dat de nu dominante aandacht voor achterstandsgebieden kan worden verruimd naar gebieden in verandering. Een dergelijke verschuiving is temeer van belang in een Europa dat zich uitbreidt met nieuwe lidstaten.

In een Europa dat als netwerksamenleving kan worden gekenschetst wordt het ook van belang nieuwe bestuurlijke concepten te hanteren. Sturing door gebiedsgebonden autoriteiten op basis van gebiedsgebonden competentie wordt van minder belang. Er zal een verschuiving optreden naar netwerkachtige samenwerkingsverbanden waarin sprake is van functionele samenwerking. De nationale overheid kan een stimulerende of initiërende rol vervullen ten aanzien van samenwerkingsverbanden. Ook hebben de traditionele bestuurslichamen en integrerende rol en een functie in het monitoren van het democratische gehalte van zulke netwerken. Tenslotte heeft de nationale overheid de mogelijkheid kwaliteitscriteria en randvoorwaarden te formuleren voor projecten die op lokale en regionale schaal worden uitgevoerd, en op die manier de samenhang tussen regionaal, nationaal en bovennationaal perspectief te bewaken.

Tabel 4.1. Water in Europees perspectief.

Problematiek	Sturingsconcepten
Grote rivieren *Schaal*: Stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems	
De kwaliteit en kwantiteit van het Nederlandse rivierwater is afhankelijk van processen in bovenstroomse oeverlanden	Stroomgebied Uitbouw Rijn-, Maas-, Schelde en Eems Commisies Integratie met ruimtelijke ordening op nationale en internationale schaal Opbouw (internationale) kennisnetwerken
Noordzee *Schaal*: Afhankelijk van functie, bijv. voor ecologische functie hele Noordzeegebied	
Verschillende functies (winning van olie en gas, scheepvaart, visserij, natuur, etc.) die elkaar vaak stevig in de weg zitten, i.h.b. visserij- en ecologische functie. Toeristische druk op en verstening van kustgebieden. Kustlocaties in trek bij plannenmakers.	Betrekken buitenland tijdens planfase van grote projecten in Zee Uitbreiding internationale functionele samenwerking met gemeenschappelijke visievorming als eerste stap

Tabel 4.2. Vervoer in Europees perspectief.

Problematiek	Sturingsconcepten
Zeehavens *Schaal*: Europa Internationaal vervoer groeit sterk en legt beslag op schaarse ruimte in dichtbevolkte landen en leidt tot meer milieuvervuiling en verhoogde congestie op de weg. Discussie over kosten en baten van investeringen in infrastructuur, m.n. Betuwelijn en Tweede Maasvlakte	Optimalisatie vervoersstromen vanuit Europees perspectief, o.m.stimulering visievorming op Europees havennetwerk Omslag van kwantiteit naar kwaliteit; Nederland Regieland Oprichting Kenniscentrum voor verkeer en vervoer (zie Raad V&W 1999)
Schaal: Rijn-Schelde delta en achterland	
Ruimte- en milieu druk op het Blauwe Hart Ondoelmatige concurrentie tussen havensteden	Netwerkhaven: internationale integrale visie op achterlandverbindingen Mix van concurrentie en samenwerking tussen Rotterdam en Antwerpen
Luchthavens, Schiphol *Schaal*: Europa, Grote Deltametropool	
Groei Schiphol (en andere Europese mainports) zet sterk door maar loopt tegen ruimtelijke en ecologische grenzen aan	Optimalisatie vluchtbewegingen vanuit Europees perspectief Schiphol: Europese Kwaliteitsluchthaven
Regionale luchthavens *Schaal*: Grote Deltametropool	
Groot aanbod van regionale luchthavens leidt tot potentiële kapitaalsvernietiging, overtollig ruimtegebruik en belasting van het milieu	Optimalisatie spreidingspatroon – mede in relatie tot netwerk van HST – op het niveau van de Grote Deltametropool
Multimodaal vervoerssysteem *Schaal*: Grote Deltametropool	

Problematiek	Sturingsconcepten
Verbrokkeling van natuur, ruimtegebruik en milieubelasting	Eurocorridors = Internationaal milieuvriendelijk multimodaal vervoerssysteem (spoor-, auto- en vaarwegen)

Tabel 4.3. Stad en land in Europees perspectief (*schaal*: Grote Deltametropool).

Problematiek	Sturingsconcepten
Stedelijk karakter	
Ontwikkeling van nieuwe, hybride ruimtelijke patronen die niet langer meer op basis van klassiek functieverschillen zijn te onderscheiden	De Grote Delta-netwerkmetropool Netwerkstad niet als zoneringsconcept, maar als aanzet tot regionale samenwerking en vorming van sociaal-culturele identiteit
Sterke interdependentie stad en land	
Landbouw	
Verstedelijking en ecologisering leiden tot kansen voor kennisintensieve, geindustrialiseerde landbouw zonder grond die haar producten afzet op een internationale markt. Dit kan leiden tot industrialisering van het platteland	(Inter)nationale ruimtelijke agrarische structuur Ruimtelijke concentratie van industriële landbouw dichtbij vervoersassen
Scheiding van productie- en kennis-centra op internationaal niveau	Verdere uitbouw van Nederland als agrarisch kenniscentrum van Europa
Verstedelijking en ecologisering leiden tot kansen voor verbrede agrarische bedrijfsvoering	Regionale beheersfunctie van landbouw
Natuur	
Aanhoudende fragmentatie van het landelijke gebied, o.a. door groei van infrastructuur en verstedelijking	Koppeling Ecologische Hoofdstructuur met Europees Ecologisch netwerk Natuurontwikkeling over landsgrenzen heen Meer inzicht in en aandacht voor ruimtelijke ecologische samenhangen bij implementatie EHS
Recreatie	
Groeiende behoefte aan fiets- en wandelmogelijk-heden in groene omgeving dichtbij huis en in de stad	Rol voor regionale beheersfunctie landbouw bij recreatie dichtbij huis en in de stad
Recreatieve zoekruimte en actieradius van de mobiele burger wordt steeds groter	Onderkennen van netwerk van open ruimten, o.a. Groene Hart, Blauwe Hart, Emscher Park, Ardennen.
Vraag naar diversiteit in recreatieve belevingen	
Regionaal vervoer	
Er worden naarstig plannen gesmeed voor een internationaal netwerk van halteplaatsen voor hogesnelheidstreinen	Meer aandacht voor internationale verknoping van het tussengebied Het is van belang om rekening te houden met regionaal voor- en natransport en met de lokale invloed van de halteplaatsen van HST netwerk
HST netwerk past perfect binnen de notie van de Grote Deltametropool, momenteel ligt de nadruk nog te veel op de verbindingen tussen de eindpunten	
Sinds de jaren 50 is het denken over regionaal vervoer verankerd geweest aan het concept van de compacte stad.	Versterking regionale (hybride) vervoerssystemen in stedelijke netwerken Selectieve bereikbaarheid
De notie van stedelijk veld vereist het herdenken van regionale systemen van vervoer	

Problematiek	Sturingsconcepten
Ruimtelijk-economische identiteit	
Nederlandse regio's zijn op zoek naar hun ruimtelijk-economische identiteit binnen Europa Het motto «Nederland Distributieland» heeft het denken in Nederland over ruimtelijk-economische identiteit te lang gedomineerd	Grote Deltametropool, als compleet geïntegreerde zone in de wereldeconomie, als punt van oriëntatie nemen bij zoektocht naar identiteit Bij zoektocht diverse karakteristieke regionale sociaal-culturele en fysieke structuren en kennis- en productiegebieden meenemen
Bestuurlijke samenwerking	
Verlies bestuurlijk handelingsvermogen doordat schaal van ruimtelijke vraagstukken steeds minder aansluiten bij traditionele bestuurlijke grenzen Ontwikkeling netwerksamenleving waarin sturing niet alleen via de nationale overheid, maar vanuit vele centra en op vele niveaus plaatsvindt Verschillende bestuursculturen en percepties van belangen aan verschillende zijden van de grens	Functionele samenwerkingsverbanden op vele schaalniveaus tegelijkertijd Goed nabuurschap Openheid van samenwerkingsnetwerken Noodzaak voor contra-expertise in netwerken Oog voor diversiteit planningculturen

Literatuur

Backes, Ch. W. (1999). *Naar internationale waterschappen en grens-overschrijdende omgevingsplannen?*: enkele opmerkingen over de (on)mogelijke gevolgen van de nieuwe Kaderrichtlijn Water. In: A. van Hall, Th.G. Drupsteen & H.J.M. Havekes. De staat van Water: opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer. Lelystad: Vermande.

Bekke, A.J.G.M. Trends en breukpunten in overheidsmanagement. *Bestuurskunde* jrg. 6, nr. 1 (1997) 20–29.

Benelux Economische Unie. (1996). *Ruimte voor samenwerking: Tweede Benelux Structuurschets.* (Concept – mei 1996).

Boehmer, J.W. en J.N.P. Haarsma. (2000). Rivier moet ruimte krijgen, maar niet buiten de dijken. *De Volkskrant*, 5 april 2000.

Bogaerts, G.-J. Europa is een web zonder spin geworden. *De Volkskrant*, 16 februari 2000.

Bolsius, E. (1999). Vitale landelijke gebieden in Europa. In: F. Evers, B. Waterhout & W. Zonneveld (red.). *Europa in stad en land*. pp. 54–60. Den Haag: NIROV.

Boo, M. de. (2000). Te smal, te lang, te smal of verkeerd geplaatst: ecoloog Opdam over natuurgebieden in het landschap. *NRC Handelsblad*, 22 april 2000.

Broeck, J. van den (2000). EROP of EOP?: een reflectie op «Ruimtelijke Perspectieven in Europa». *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 81, nr. 1, pp. 13–15.

Broeck, P. van den. (2000). Omgaan met fragmentatie: een strategie voor het gebied rond Antwerpen. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 81, nr. 2, pp.21–25.

Colenbrander, B. (1999). *De verstrooide stad*. Rotterdam: NAI.

Derksen, W. (1999). Het openbaar bestuur in de netwerkeconomie. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 80, nr. 6, pp.25–29.

Dieperink, C. en P. Glasbergen. Het beheer van onze internationale rivieren: lessen uit de ontwikkeling van de Rijn-, Maas- en Scheldecommissies. In: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes (red.)(1999) *De staat van water. Opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Dijk, van & H.J.M. Havekes. (1999).Europees waterbeleid en lokale overheid. *Ars Aequi*, p. 390.

Eberg, J., R. van Est en H. van de Graaf (red.) (1996). *Leren met beleid: Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Ellen, W.F.T. van. (2000). Overstromingsgebied is overbodig. *NRC Handelsblad*, 4 april 2000.

EROP (1999). *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief. Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU*. Luxemburg: Europese Commissie.

Gelder, W.T. van. (1999). Stad en land: wederzijdse afhankelijkheid. In: F. Evers, B. Waterhout & W. Zonneveld (red.). *Europa in stad en land*. pp. 61–66. Den Haag: NIROV.

Glasbergen, P. Ruimtelijk dwarsliggen. Reflectie op een planningstelsel in revisie. *Bestuurskunde* jrg. 5, nr. 6 (1996) 286–295.

Graaf, H. van de, en R. Hoppe (1989) *Beleid en politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.

Graaf, P. de. (2000). Brabant komt zonder boeren te zitten. *De Volkskrant*, 17 maart 2000.

Haan, F. (2000).Amsterdam werkt, Rotterdam niet. *De Volkskrant*, 22 april 2000.

Hall, A. van. (1999). Nieuwe kaders voor grenzeloos water. *Staatscourant,* nr. 221 (16 november 1999), pp. 18–19.

Hemel, Z. & E. van Uum. (1999). Open ruimte wordt openbare ruimte. In: Ries van der Wouden (ed.). *De stad op straat: de openbare ruimte in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (Sociale en Culturele Studies ; Nr. 27).

Hetsen, H. (1999). De toekomst van het landelijk gebied van Nederland in Europees perspectief: de kennis- en innovatieagenda. In: F. Evers, B. Waterhout & W. Zonneveld (red.). *Europa in stad en land*. pp. 83–91. Den Haag: NIROV.

Hilterman, F. (1999). Lokale en regionale overheden in de Europese Unie: de vele wegen naar Brussel. In: F. Evers, B. Waterhout en W. Zonneveld (red.). *Europa in stad en land*. Den Haag: nederlands Instituut voor Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting. pp. 159–165.

Jong, W.M. de, en G.V.A. Mulder. Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming. *Bestuurskunde* jrg. 9, nr. 1 (2000) 2–14.

Kluit, R. van der. (1999). Waterschappen in de 21e eeuw. *Staatscourant,* nr. 221 (16 november 1999), pp. 3–4.

Koppenjan, J. et al. (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA.

Lange, C. de (1999). Naar een stedelijk beleid in de Europese Unie. In: F. Evers, B. Waterhout en W. Zonneveld (red.). *Europa in stad en land*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting. pp. 105–115.

Mekers, C. & J. Jonker. (2000). Een trein op hoge snelheid: ervaringen met een Interreg IIC-project. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 81, nr. 1, pp. 20–23.

Kunzmann, K.R. & M. Wegener. (1991). *The pattern of urbanisation in western Europe 1960–1990:* report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities.
Berichte aus dem Institut für Raumplanung 28, Dortmund: Institut für Raumplanung Universität Dortmund IRPUD.

Ministerie V en W. (1998). Vierde nota waterhuishouding. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

North Sea Region Spatial Vision Working Group (1999). *Norvision: a spatial perspective for the North Sea region:* Draft.

Ommeren, K. van & R.J. Voorn. (2000). Ook economie kan baat hebben bij kleiner Schiphol. *De Volkskrant,* 29 februari 2000.

Pols, A.A.J. (1997). Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie. In: M.F. Gelok & W.M. de Jong (red.). Volatisering in de economie. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (Voorstudies; V98).

Projectgroep LG&E (1997). Landelijke Gebieden en Europa. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Raad voor Verkeer en Waterstaat. (1999). Ruimtelijke vernieuwing internationaal goederenvervoer: advies lange-termijnbeleid goederenvervoer, deel 2. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Saris, J. (1998). *Het Voorland. Een memorandum van acht steden en twee provincies aan het nieuwe kabinet*. Stichting Het Metropolitane Debat.

Spiekermann, K. en Wegener, M. Trans-European Networks and unequal accessibilitiy in Europe. *EUREG*, No. 4 (1996) 35–42.

Rooy, P.T.J.C. van, H.A.T.M. van Wezel & M.R.A. Clewits. (1999). Duurzaam waterbeheer in de praktijk. *Het Waterschap, n*r. 23/24 (15 december 1999), pp. 1088–1095.

Villeneuve, C.H.V. de. (1998). De Kaderrichtlijn Water. In: Vileneuve & Suyver (red.). *Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid: verslag van de 61e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 10-6-1998. (Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht; 1998–2)*. p.29. Deventer: Vereniging voor Milieurecht.

Witsen, P.P., M.A. de Lange, D.J. Ginter & A.M.D. Dilweg. (2000). Planning zonder grenzen. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*.81, nr. 1, pp. 16–19.

Wolters, A.R. (1999). De groene ruggengraat van Europa. In: F. Evers, B. Waterhout & W. Zonneveld (red.). *Europa in stad en land*. pp. 97–104. Den Haag: NIROV.

WRR. (1998a). Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

WRR (1998b). Staat zonder land: een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatieen communicatietechnologie. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Zande, A.N. van der (1999). Feitelijke ontwikkelingen in landbouw, landschap en natuur op Europese schaal. In: F. Evers, B. Waterhout & W. Zonneveld (red.). *Europa in stad en land*. pp. 67–73. Den Haag: NIROV.

BIJLAGE 6

VERSLAGEN VAN DE GESPREKKEN MET OUD-MINISTERS NIJPELS, ALDERS EN DE BOER EN MINISTER PRONK

Stenografisch verslag van het gesprek van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening op woensdag 24 mei 2000 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Woensdag 24 mei 2000

Aanvang 21.00 uur

Gehoord wordt de heer Nijpels

Voorzitter: Van Middelkoop

Aanwezig zijn voorts het lid van de werkgroep: Verbugt, alsmede griffier Hommes en staflid De Lange.

De **voorzitter**: Mijnheer Nijpels, ik heet u hartelijk welkom. De parlementaire Werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening heeft de opdracht om na te gaan wat er terecht is gekomen van alle in het verleden op papier gezette en al of niet geheel of ten dele uitgevoerde nota's, opdat wij als Kamer beter voorbereid zijn op de discussie met minister Pronk over de vijfde nota. Er is veel evaluatieonderzoek gedaan. Onze staf heeft veel rapporten doorgenomen en wij vinden het belangrijk om vragen te stellen aan een aantal sleutelfiguren; ministers zijn natuurlijk qualitate qua sleutelfiguren. Die vragen zijn dus in zekere zin aanvullend. Er zijn natuurlijk veel vragen te stellen over de periode waarin u minister bent geweest, van 1986 tot 1989, maar wij vinden het interessant om een aantal specifieke vragen uitgerekend aan de toenmalige minister te stellen. U was als minister verantwoordelijk voor de Vierde nota ruimtelijke ordening, de VINO. Die nota had een hoog ambitieniveau en is behoorlijk in de publieke markt gezet: de minister-president was aanwezig bij de presentatie en heeft volgens mij zelfs medeondertekend; misschien was hij zelfs de eerste ondertekenaar.

De heer **Nijpels**: Het was het NMP dat om politieke redenen mede door hem is ondertekend.

De **voorzitter**: Dat in elk geval. Wat de vierde nota betreft, is die medeondertekening nu dus van een vraagteken voorzien; wij zullen nagaan of die opmerking gecorrigeerd moet worden. Het versterken van de internationale concurrentiekracht van Nederland stond centraal; de vierde nota had dus ook een sterke economische component en introduceerde nieuwe noties, zoals mainports, stedelijke knooppunten en regio's op eigen kracht. Dat leidt tot mijn eerste vraag: heeft de vierde nota volgens u haar agendastellende functie waargemaakt? De nota was immers in hoge mate agendastellend, want in de uitvoering was het Rijk in hoge mate aangewezen op de medewerking van anderen. Ik voeg hier de vraag aan toe wat u achteraf als het grootste succes van die nota ziet.

De heer **Nijpels**: Misschien mag ik even iets vertellen over de historische context waarin de vierde nota tot stand is gekomen. Aan het begin van die kabinetsperiode hebben wij besloten dat het ministerie van VROM drie richtinggevende nota's wilde uitbrengen: het Nationaal milieubeleidsplan, de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en de vierde nota over de ruimtelijke ordening. Onze overtuiging was dat de vierde nota als kader- ofwel koepelnota als eerste zou moeten verschijnen. Ik vind het eigenlijk slecht dat de vijfde nota als een soort sluitstuk verschijnt van een hele serie andere rijksnota's. Die volgorde had volstrekt omgekeerd moeten zijn, want nu moet de vijfde nota stukjes uit nota's overnemen die al in de Kamer zijn bediscussieerd. Daardoor kan dus geen echt normale afweging meer plaatsvinden. Ik vind de huidige volgorde dus verkeerd. Wij hebben destijds heel bewust gekozen voor een andere volgorde: eerst de vierde nota en dan het NMP en de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig.
Wij hebben in die periode de Rijksgebouwendienst ook een omslag laten maken op het punt van rijkshuisvesting en ontwikkeling: de rijkshuisvesting is mede gebruikt als een instrument om op het terrein van de ruimtelijke ordening een aantal zaken te kunnen uitvoeren. Sleutelprojecten werden bijvoorbeeld in belangrijke mate ingevuld met plannen van de Rijksgebouwendienst. Daarbij kunt u denken aan alles wat rondom het stadhuis van Den Haag is gebeurd, maar ook aan alles wat op de Kop van Zuid is gebeurd. Via de vierde

nota, de sleutelprojecten en het bezit van de Rijksgebouwendienst konden wij daar materieel – in de zin van gebouwen – maar ook in de zin van plannen een belangrijke impuls aan geven.
Wij wilden het ministerie van VROM in die kabinetsperiode met een aantal plannen grote invloed laten uitoefenen op de kwaliteit van het bestaan. Wij zeiden toen wel eens dat de naam van het ministerie eigenlijk zou moeten worden gewijzigd in «het ministerie voor de kwaliteit van het bestaan», vooral omdat wij vonden dat de deels fysieke omgeving en op het terrein van het milieubeleid misschien ook de niet-fysieke omgeving van het grootste belang waren voor het leefklimaat van de Nederlandse samenleving. In dat kader is die nota uitgebracht. Er was op het departement een Directie coördinatie bouwnijverheid; die kleine club ontwikkelde destijds heel veel initiatieven op het punt van de bouwnijverheid, variërend van zaken als het technologiebeleid in de bouw tot en met het stimuleren van public/private partnership. Dat hadden wij nodig als instrument voor de Rijksgebouwendienst, maar ook voor de vierde nota.
Wij hebben destijds voor die deels economische benadering gekozen omdat de Nederlandse conjunctuur er op dat moment niet zo florissant bij lag. Er moest in die tijd worden bezuinigd en er was grote werkloosheid. Wij vonden dat de ruimtelijke ordening een brug moest slaan naar wat economisch noodzakelijk was. Daarom heeft de economische component een belangrijke rol gekregen in de vierde nota. De overtuiging van het toenmalige kabinet was dat je de economische ontwikkeling met de markt moest laten samenvallen of door de markt moest laten bevorderen. Daarom hebben de marktpartijen een heel belangrijke rol gekregen in de uitwerking van de vierde nota. Enerzijds was er het feit dat de economie er in Nederland slecht bij lag en dat de ruimtelijke ordening daarom moest bijdragen aan een nieuw elan; anderzijds was er de internationale situatie, waaruit bleek dat de economische zwaartepunten naar het zuiden zakten: van het Ruhrgebied naar Beieren en nog verder naar de Alpen; in de VS kwam de Pacific heel sterk op. Enkele internationale ontwikkelingen gaven dus aan dat wij een nieuw beleid moesten ontwikkelen en dat dit beleid selectief moest zijn. Je moest dus niet meer proberen om voor ieder deeltje van het koninkrijk beleid te ontwikkelen; je moest keuzen durven maken. Wij hebben geprobeerd om die keuzen consequent door te voeren. Dat varieerde van het concept van de stedenring Centraal Nederland tot en met de stedelijke knooppunten, de mainport-strategie, de sleutelprojecten enzovoort. Dat was echter allemaal gebaseerd op selectiviteit. Enerzijds maakte je daarmee weinig vrienden omdat iedereen eraan gewend was dat de ruimtelijke ordening zich met alles bezighield, maar anderzijds maakte dit de situatie in het kabinet veel overzichtelijker. Veel departementen konden zich bijvoorbeeld herkennen in het concept van de stedelijke knooppunten, omdat zij daarmee een soort aanknopingspunt hadden om de keuzen die zij moesten maken, te vergemakkelijken. Die knooppunten waren gekozen en als die betrokken departementen schaarse dingen hadden te vergeven, kon dat heel makkelijk worden gekoppeld aan die knooppunten. In eerste instantie leek het erop dat het concept van de knooppunten in politiek opzicht lastig voor het kabinet zou zijn, maar in de praktijk bleek dat concept dus voor heel veel departementen zeer welkom, omdat zij daardoor bepaalde keuzen zelf niet meer hoefden te maken.
Het concept van de stedelijke knooppunten sloeg overigens ook in de markt geweldig aan, want er ontstond aan het Binnenhof een geweldige strijd om als stedelijk knooppunt te worden beschouwd. Het kabinet heeft zich ertoe laten «pressen» om er twee knooppunten aan toe te voegen. Dat was verkeerd en vervolgens heeft de Tweede Kamer er nog twee aan toegevoegd; dat was nog verkeerder. De Tweede Kamer heeft heel lang met minister Alders over het concept gediscussieerd en was er overigens zelf verantwoordelijk voor, omdat zij het idee via een motie van Te Veldhuis en Van Vlijmen een jaar eerder zelf op tafel had gelegd. Vervolgens was zij dat idee echter weer vergeten. Met name Van Vlijmen heeft zich behoorlijk afgezet tegen het idee van stedelijke knooppunten, terwijl hij zich ook als geestelijke vader had kunnen beschouwen en het concept naar zich toe had kunnen trekken.
De nota had dus vooral ten doel om selectief te zijn omdat wij wisten dat wij met de selectieve middelen toch niet alles konden aanpakken en omdat wij de stedelijke knooppunten baseerden op de werkelijke economische ontwikkelingen. De filosofie was dus vooral om het sterke sterker te maken en niet om het sterke zo te laten en het zwakke een beetje sterker te maken, want dat zou uiteindelijk toch niet lukken. De overtuiging was dat juist met sterke knooppunten de olievlekwerking voor de totale Nederlandse economie het sterkst zou zijn. Hetzelfde gold voor de mainports en de stedenring van Centraal Nederland; ook daarbij gingen wij ervan uit dat je in economisch opzicht niet iedereen tevreden kon stellen en dat je moest proberen om een aantal keuzen te maken om het totale rendement van de Nederlandse economie zo groot mogelijk te maken.

Mevrouw **Verbugt**: Ik heb twee vragen over deze context. Ik vind het erg belangrijk dat u constateert dat het toenmalige kabinet voor

een bepaalde volgorde koos: eerst de vierde nota en daarna de andere deelnota's. Zo'n volgorde is eigenlijk alleen mogelijk als er echt een goede verankering is van de ideeën via medewerking van de andere departementen. Werkten alle departementen met de neus in dezelfde richting naar de VINO toe? Was die samenwerking vanaf het begin goed verankerd?

De heer **Nijpels**: Dat was natuurlijk de theorie; in de praktijk ontstaat altijd strijd tussen departementen, maar omdat wij selectief waren en dus niet alles wilden regelen – bepaalde dingen hebben wij gewoon niet geregeld en bleven dus gewoon in het oude beleid voortbestaan, wat af en toe ook wel spanning veroorzaakte – kregen wij departementen zoals Economische Zaken en Financiën redelijk mee. Veel departementen die met keuzen werden geconfronteerd, voelden zich aangesproken door deze selectieve benadering. Wij hebben overigens gekozen voor een vrij onorthodoxe benadering. Ik heb tijdens de ROM met sheets een aantal concepten gepresenteerd; volgens mij was dat voor het eerst in de geschiedenis van de ministerraad. Ik heb ook voor fracties in de Tweede Kamer, zowel van de oppositie als van regeringspartijen, «conceptavonden» georganiseerd waar ik voor complete fracties een presentatie heb gehouden over het concept. Wij hebben dus heel veel energie in de voorbereiding gestoken, ook in het land. Dat gebeurt nu ook met de vijfde nota, maar nu gebeurt het op een rommelige manier. Het landsdelig overleg springt van de hak op de tak en heeft te weinig als functie dat echt ideeën worden opgezogen die vervolgens worden vertaald. Bij de landsdelige overleggen zien wij voortdurend andere concepten en andere ideeën. Wij hadden dus een vrij onorthodoxe benadering voor de bereiding om het draagvlak zo groot mogelijk te maken, omdat wij wisten dat de weerstand tegen ruimtelijke concepten bij andere departementen altijd groot is. Dat neemt niet weg dat soms harde keuzen zijn gemaakt en dat harde strijd is geleverd met diverse departementen.

De **voorzitter**: Wij zullen straks misschien terugkomen op de coördinerende rol van VROM, want dat is een structureel onderdeel van het totaalonderzoek waarmee wij bezig zijn. U zei al dat de periode waarin u de VINO moest opstellen, een periode van betrekkelijk geringe economische groei, vrij beroerde financieel-economische cijfers, grote werkloosheid enzovoort was. Wij zagen in de stukken dat in die tijd in zekere zin sprake was van een uitnodigingsplanologie: «Nederland moet economisch groeien en moet ontwikkeld worden; komt u maar!» Was de VINO gebaseerd op bepaalde streefcijfers of prognosecijfers? Had u enig idee waar u zou moeten uitkomen? De achtergrond van die vraag is het feit dat de economische groei later via een eigen dynamiek een heleboel zaken van de VINO heeft ingehaald en dat de VINO wellicht een minder sturend karakter had dan wellicht beoogd was.

De heer **Nijpels**: Wij hadden zeker geen streefcijfers, maar er waren wel een groot aantal acties in de VINO opgenomen. Bij elkaar waren er, als ik goed heb geteld, 102 acties. Er is een nota gemaakt door de RPD, waarin alle uit de VINO voortvloeiende acties op een rijtje zijn gezet. Die acties varieerden van het sluiten van convenanten met de streken tot en met afspraken met het bedrijfsleven. Er waren dus een heleboel acties in de VINO verscholen, maar die waren niet kwantificeerbaar in de zin dat zij moesten leiden tot een bepaald percentage economische groei of tot een specifieke bijdrage aan de werkgelegenheid. Het algemene concept was dat wij moesten proberen om economische groei te krijgen, dat wij die economische groei niet overal konden realiseren en dat wij ons daarom moesten concentreren op datgene wat al goed ging, omdat daar de grootste economische kansen lagen. Dat leidde natuurlijk tot weerstand, omdat iedereen besefte dat daarmee allerlei aardige dingen naar de stedelijke knooppunten zouden gaan. Er werd voor het eerst een scherpe keuze gemaakt. Dat was men op het terrein van de RO niet gewend. Er werd dus gewoon tegen steden gezegd dat zij niet voor bepaalde dingen in aanmerking kwamen. Zij werden overigens niet op slot gezet, maar de overheid concentreerde zich bij het verdelen van de schaarse middelen. Wij leefden immers niet in een tijd waarin wij 9 mld. overhielden, maar waarin wij 20 mld. per jaar moesten bezuinigen. Het ging dus om het verdelen van buitengewoon schaarse middelen. Het concept werkte dus goed omdat daarmee prioriteiten werden gesteld. De mainports stonden absoluut niet ter discussie. Er werd alles op alles gezet om de twee mainports ook op het punt van de ruimtelijke ordening te begunstigen en alle goede mogelijkheden te geven.

De **voorzitter**: Ik ga even verder in op de mainports. Wij hebben overigens een bijzondere studie laten uitvoeren naar Schiphol. Schiphol is, puur economisch gezien, een enorm succes geworden in de zin dat de luchthaven verschrikkelijk is gaan groeien. Had u in die tijd het beeld dat wij in Nederland ook sturend bezig waren met zoiets als Schiphol? Of moet je achteraf zeggen dat Schiphol zo'n eigen dynamiek heeft gekregen dat het nauwelijks ordenend tot stand is gebracht en dat het gewoon als gevolg van de eigen dynamiek de enorme huidige gestalte heeft gekregen, met al die bedrijven-

terreinen, het ruimtebeslag en de infrastructuur?

De heer **Nijpels**: Onontkoombaar heeft ieder internationaal vliegveld een eigen dynamiek. De benoeming van Rotterdam en Schiphol tot mainports gaf wel aan dat het toenmalige kabinet daar een grote prioriteit aan verleende. Dat was tot dat moment nog niet in die specifieke zin gebeurd. Dat waren heldere afspraken. Wij hebben wel eens gezegd dat de vierde nota in psychologische zin heel veel doorwerkingen heeft gehad, omdat het concept van de stedelijke knooppunten en het concept van de mainports geweldig aansloegen, soms tegen de verwachtingen in. Dat was natuurlijk gehoopt, maar het was wel verrassend. Wij waren bij VROM verrast over het feit dat het concept van de stedelijke knooppunten tot een geweldige gooi- en smijtpartij tussen de steden onderling leidde om die titel binnen te halen, evenals over het gemak waarmee wij de selectiviteit in het kabinet konden bewerkstelligen. Tot twee jaar geleden speelde de discussie over de stedelijke knooppunten nog steeds. De club van stedelijke knooppunten is nu wat uitgebreid, maar heeft lange tijd een deel van de discussie beheerst.
Wat de invalshoek betreft: toen wij met de vierde nota bezig waren, waren wij tegelijkertijd bezig met het Nationaal milieubeleidsplan. Wij hebben toen een paar koppelingen gelegd. Wij hebben in de vierde nota vijf basiswaarden geformuleerd voor de dagelijkse leefomgeving: een goed onderhouden fysieke omgeving, een schoon milieu, een veilige omgeving, ruimtelijke keuzevrijheid en ruimtelijke verscheidenheid. Die vijf basiswaarden hebben in de vierde nota voor het eerst een plaats gekregen. De vierde nota vormde dus een heel duidelijke breuk met de tot dan toe gevolgde systematiek van de ruimtelijke planning. Er werden immers prioriteiten gesteld, er was een duidelijke economische invalshoek en er werden dwarsverbanden gelegd die vroeger niet in die mate voorkwamen.

Mevrouw **Verbugt**: De mainports kwamen als ideeën op de kaart en sloegen geweldig aan. Als u met de wijsheid van nu en met de kennis van de economische dynamiek in de afgelopen periode naar de feitelijke ontwikkeling kijkt, vindt u dan dat de ruimtelijke doorvertaling van het mainport-concept en zijn toegevoegde waarde voldoende aandacht hebben gekregen?

De heer **Nijpels**: Nee. Met mijn milieugeweten en als oud-voorzitter van het Wereld-natuurfonds zeg ik achteraf dat de toenmalige minister wat meer had moeten nadenken over de gevolgen die de ideeën voor een deel hebben gehad. Het concept was toen dringend nodig. De huidige situatie is een geheel andere. Als milieuminister heb ik op dit punt overigens ook verantwoordelijkheid gehad: de pacificatiecommissie met betrekking tot het uitwerkingsplan inzake Schiphol is volgens mij nog juist onder mijn bewind ingesteld. Wij liepen dus eigenlijk al in die periode voor een deel aan tegen de problemen rondom Schiphol, maar de groeiproblemen waren toen veel minder manifest. Het devies was: «werk, werk en nog eens werk». Dat was ongeclausuleerd en dat gold voor alles wat daaraan kon bijdragen, inclusief de twee mainports.

De **voorzitter**: Ongeclausuleerd in de zin dat het primaat van de economische groei zo sterk was dat het nadenken over de milieu-effecten in zekere zin aan uw opvolgers is overgelaten. Dat gebeurde weliswaar niet bewust, maar de facto was dat de situatie.

De heer **Nijpels**: Bij de ruimtelijke ordening speelde dat nauwelijks een rol. Naderhand heeft dat in die kabinetsperiode wel een rol gespeeld, toen wij rond Schiphol tegen problemen aanliepen: de departementen konden het toen niet met elkaar vinden en er ontstond ruzie over Schiphol. Toen is die pacificatiecommissie ontstaan. Laat ik heel duidelijk zijn: wij hebben toen in de plannen inzake de ruimtelijke ordening buiten de genoemde basiswaarden niet echt gekwantificeerd nagedacht over de gevolgen voor het milieu. Het Nationaal milieubeleidsplan moest nog uitkomen en vormde een doorbraak in het milieudenken, omdat de milieusystematiek daarmee eigenlijk volslagen werd omgegooid.

De **voorzitter**: Ik keer terug naar uw interessante kritiek op de huidige volgorde bij het uitbrengen van nota's. Waarom was de door uw gehanteerde volgorde zo verstandig en waaruit bleek dat het na de vierde nota uitbrengen van het NMP goede effecten had? U zei immers dat de vierde nota een paar concepten bevatte waar het NMP later niet echt disciplinerend op heeft ingewerkt.

De heer **Nijpels**: Nee, maar enkele andere rijksnota's op het terrein van andere departementen zijn allemaal na de vierde nota uitgekomen; daarbij heeft de vierde nota dus structurerend gewerkt. Voor een deel waren die nota's natuurlijk al in de vierde nota verwerkt, omdat ook de andere departementen al bezig waren. Soms is er sprake van een race: wie is het eerst klaar? Het NMP is eigenlijk van een geheel andere orde, omdat daarmee een nieuw milieudenken werd geïntroduceerd. Ik vraag mij af of het voor de inhoud van de vierde nota veel had uitgemaakt als het NMP voor de vierde nota zou zijn verschenen. De systematiek was immers zo

verschillend en er was zo'n breuk met het dan toe gevoerde beleid dat er een paar jaar nodig was geweest voor het uitbrengen van een ander stuk. De uiteindelijk in de Vinex naar voren gekomen gedachten waren wel voor een klein deeltje afkomstig uit de doorwerking van het NMP. De concentratie in Vinex-locaties ten tijde van Alders heeft bijvoorbeeld voor een deel te maken met het denken dat door het NMP op gang was gekomen.

De **voorzitter**: Het is niet mijn bedoeling om op uw gemoed te werken, maar hebt u in die tijd niet het besef gehad dat u met twee zeer vitale beleidstrajecten bezig was waartussen grote spanning zou kunnen ontstaan? U was immers zowel verantwoordelijk voor het NMP als voor de vierde nota.

De heer **Nijpels**: Er zijn in die tijd natuurlijk tussen beide directoraten binnen het departement stevige discussies gevoerd. Wij hebben ook wel eens gediscussieerd over de vraag of beide directoraten niet moesten worden samengevoegd tot één directoraat Milieu en Ruimtelijke Ordening, maar de vraag was altijd: wie is facetbeleid van wie? Die discussie wordt volgens mij nog steeds gevoerd. De politieke context van het NMP was overigens al heel snel een heel andere dan de politieke context van de vierde nota, omdat het kabinet daarover viel. De discussie over het NMP was heel snel vooral een financiële discussie, omdat het om miljarden ging; dat was bij de vierde nota niet het geval.
De wijze waarop wij de vierde nota hebben gepresenteerd via grote advertenties en publieks-campagnes met Cruijff en Gullit, hing overigens samen met onze wens dat het begrip «ruimtelijke ordening» via de vierde nota bekend zou worden. Het mocht geen overheidsnota worden die in de boekenkast terecht zou komen. De mensen moesten begrijpen waarom het ging: de inrichting van de ruimte. Dat hebben wij met die publiekscampagnes gedaan. Dat leidde er vervolgens toe dat, toen wij met het NMP bezig waren, heel veel departementen daar zeer alert op waren omdat zij de hele publiciteitscampagne rondom de vierde nota toch als ongemakkelijk hadden ervaren. Die nota is commercieel en publicitair een redelijk groot succes geworden. Dat schept natuurlijk afgunst, los van het feit dat de commentaren in de kranten soms aanzienlijk minder positief waren. Daarin stond immers dat er geen geld was; de NRC schreef in die tijd: «Het is een nota zonder centen».

Mevrouw **Verbugt**: U zei dat het economische aspect een heel belangrijke plaats in de VINO kreeg. Over de mainports hebben wij al gesproken, maar de economische component bestond natuurlijk uit meer zaken dan de mainports. Vindt u dat die economische component voldoende tot zijn recht gekomen is in de uitwerking en implementatie van de vierde nota?

De heer **Nijpels**: In de eerste jaren wel, maar na verloop van tijd raakt dat soort concepten natuurlijk versleten: er wordt door de Kamer en door provincies op afgedongen. De steden waren overigens positiever over de vierde nota dan de provincies. De steden in het westen van het land, maar ook de financiële knooppunten kregen immers een heel sterke positie. Zij begonnen dus ook rechtstreeks met het rijk te opereren. In een aantal opzichten was er dus sprake van een uitholling van de macht van de provincies. Ik heb zelf als burge-meester van Breda mogen meemaken dat Van Kemenade, Brokx en ik, als wij daar zin in hadden, namens de drie knoop-punten rechtstreeks zaken deden met het kabinet, buiten de provincie om. Dat was niet altijd plezierig voor de provincies, maar in mijn visie heeft dat een aantal jaren goed gewerkt.

Mevrouw **Verbugt**: U zegt: «een aantal jaren».

De heer **Nijpels**: Ja, ik denk dat die werking nu voorbij is.

Mevrouw **Verbugt**: In de uitwerking is het accent in de loop van het proces sterk op de woningbouw komen te liggen.

De heer **Nijpels**: Dat was niet de bedoeling.

Mevrouw **Verbugt**: Dat was aanvankelijk niet de bedoeling; in de Vinex heeft dus eigenlijk een breuk plaatsgevonden. Kunt u daar iets over zeggen?

De heer **Nijpels**: Wij hebben destijds eerst de vierde nota uitgebracht; vervolgens hebben wij een geïntegreerde structuurschets voor de stedelijke en landelijke gebieden uitgebracht. Die zijn uiteindelijk in de Vinex geïnte-greerd. Wij hadden er dus voor gekozen om de stedelijke benadering uit de vierde nota te halen. Naderhand heeft het restrictieve beleid rond de Vinex heel veel aandacht gekregen. Daarmee kreeg de bredere benadering van de vierde nota een ander accent, want de discussie ging vervolgens vooral over de Vinex-locaties en over alle ellende en voor- en nadelen die daaraan vast hebben gezeten. Dat is jammer, want de vierde nota was natuurlijk veel meer dan alleen de Vinex-locaties. Dat was echter een politieke keuze van het nieuwe kabinet. Dat kabinet zat natuurlijk met een dilemma: er waren enkele grote nota's van het vorige kabinet, maar het kabinet had een andere politieke samenstelling en wenste daar natuurlijk een eigen kleur aan te geven. Net zoals er een NMP-plus uitkwam, moest er ook een Vinex uitkomen. Ten aanzien van de Vinex kun je daar nog

argumenten voor geven omdat de structuurschetsen moesten worden geïntegreerd; ten aanzien van het NMP is het volgens mij een onverstandige keuze geweest die ook tot vertraging heeft geleid. Ik kan mij overigens best voorstellen dat je, als je een andere politieke kleur hebt, op een gegeven moment zo'n stap wilt maken. Het is voor een minister van PvdA-huize natuurlijk lastig om drie liberale nota's tot de zijne te maken en met huid en haar te verdedigen.

De **voorzitter**: Met de heer Alders zullen wij nog spreken.

De heer **Nijpels**: Hij zal dit ongetwijfeld bevestigen. Voor de ruimtelijke ordening was er natuurlijk wel een volkshuisvestingsvraagstuk en men heeft ervoor gekozen om dat geïntegreerd te behandelen. Ik had ook de keuze kunnen maken om de twee structuurschetsen al in de vierde nota te integreren, maar dat hebben wij niet gedaan omdat wij er niet per se één compleet stuk van wilden maken waarin alles precies was geregeld.

De **voorzitter**: U noemde eerder de dagelijkse leefomgeving, de DALO. Dat concept kreeg in de structuur van de vierde nota een gelijkwaardige plaats naast het perspectief op het terrein van de ruimtelijke ordening, maar de interventiemogelijkheden voor het Rijk waren bij dat concept natuurlijk veel geringer. Die mogelijkheden waren immers in hoge mate afhankelijk van wat de gemeenten daarmee deden. Hoe is die interactie verlopen? Hoe zag u zelf uw verantwoordelijkheid voor de introductie en het nagaan van de uitwerking van het concept?

De heer **Nijpels**: Er waren in de vierde nota 102 acties gepland; er waren ook DALO-activiteiten. Het idee was om dat via voorbeeldprojecten op gang te krijgen. Tot een paar jaar geleden werden die voorbeeldprojecten nog steeds uitgevoerd. Het merkwaardige was dat je gemeenten buitengewoon lekker kon maken voor het deelnemen aan een project waar het Rijk eigenlijk geen enkele bevoegdheid voor had en waar het heel weinig aan kon doen.

De **voorzitter**: Waarom?

De heer **Nijpels**: Het idee dat het Rijk daar het stempel op zette dat de stad samen met het Rijk bezig was met het maken van een voorbeeldproject voor de dagelijkse leefomgeving, vinden steden aantrekkelijk, want tot twee jaar geleden verschenen die boekjes nog. Wij hebben ons er ook wel eens over verbaasd dat dit soort ideeën zo lang bleef doorwerken en dat gemeenten het plezierig bleven vinden om samen met het Rijk iets uit te voeren, terwijl de hoeveelheid daarbij geleverd geld niets voorstelde. Er was alleen wat geld voor publicaties en ambtelijke ondersteuning, maar het meedenken en het met het Rijk bezig zijn om een bepaald concept te ontwikkelen, was en is kennelijk aantrekkelijk voor gemeenten. Dat zie ik nu ook in de provinciale praktijk: provincies doen graag met het Rijk mee aan allerlei projecten, ook al moeten zij zelf een belangrijk deel betalen.

De **voorzitter**: Wat vindt u, gelet op de uitvoering, het meest succesvolle van de introductie en het aanbieden van het concept aan de gemeenten? Op welke punten is het gelukt om uit het oogpunt van ruimtelijke ordening gemeenten concepten aan te reiken waar zij verstandige dingen mee hebben gedaan?

De heer **Nijpels**: Voor de DALO of voor de totale nota?

De **voorzitter**: Voor de DALO. U zei dat de gemeenten er mooi mee aan het werk zijn gegaan, maar waaruit blijkt dat concreet? Bij het reizen door het land komt u ongetwijfeld wel eens uitwerkingen tegen waarvan u met enige tevredenheid kunt constateren dat dat goed is gedaan.

De heer **Nijpels**: Dan kijk ik naar de genoemde vijf basiswaarden.

De **voorzitter**: Die zijn vrij abstract.

De heer **Nijpels**: Dat is wel de aard van de projecten. De gemeenten hadden ook een grote mate van vrijheid om zelf met een project te komen en daar vervolgens het stempel «voorbeeldplan» op te krijgen, met wat strooigeld – in feite kleingeld – en ambtelijke ondersteuning. De presentatie van zo'n voorbeeldplan in een stad gaf aanleiding tot feestelijke momenten; de kranten stonden daar maandenlang over vol. Weinigen in Den Haag beseffen dat dit met name voor kleinere gemeenten heel belangrijke projecten kunnen zijn die in ieder geval laten zien dat men bezig is met plannen in de eigen omgeving. Je zou voor hetzelfde geld kunnen zeggen dat zij dat ook zelf hadden kunnen verzinnen en dat zij daarmee aan de slag hadden kunnen gaan.

De **voorzitter**: Het is nooit weg als er voor je gedacht wordt, maar kunt u concreet zijn? Welk type projecten die onder het kopje «DALO» het veld zijn ingegaan, rekent u tot de succesnummers?

De heer **Nijpels**: Er waren volgens mij wel 40 of 50 voorbeeldprojecten; het precieze aantal weet ik niet. Een jaar later was het kabinet weg. Het idee was dus opgezet, maar pas onder Alders en De Boer zijn de voorbeeldplannen door de gemeenten uitgewerkt. Wij hadden zelf natuurlijk een aantal ruimtelijke concepten, zoals de stedendriehoek Aken-Maastricht-Luik en de Rijn/Scheldedelta. Daarmee is toen wel aan de slag gegaan, maar ook

die concepten hebben pas in de periodes daarna geleid tot activiteiten en afspraken met andere landen. Ik heb zelf als burgemeester aan het Rijn/Scheldedelta-concept mogen meewerken. Het ging dus om een veel hoger abstractieniveau.

De **voorzitter**: Zou je kunnen zeggen dat mede door dit soort projecten het denken over de ruimtelijke ordening ook bij de lagere of andere overheden een stimulans heeft gekregen?

De heer **Nijpels**: Ja.

De **voorzitter**: Daarna werd de druk van de economische groei op de ruimtelijke ordening veel sterker.

De heer **Nijpels**: Wij hebben op het departement wel eens gezegd dat de vierde nota door de duidelijke concepten het beleid inzake de ruimtelijke ordening weer populair, begrijpelijk en praktisch hanteerbaar heeft gemaakt. Voor een deel was dat ook de bedoeling. Het nadeel van die duidelijke concepten is dat zij misschien ongenuanceerd zijn omdat daarmee scherpe keuzen worden gemaakt, maar dit heeft het wel begrijpelijk gemaakt voor de mensen; daar waren ook de publiekscampagnes en het overleg met de lagere overheden op gericht. Er is natuurlijk een geweldig circuit geweest waaruit wij allerlei ideeën hebben opgezogen.

De **voorzitter**: Wij hebben het zojuist gehad over de coördinerende rol van VROM als het eerstverantwoordelijke departement voor de ruimtelijke ordening. U was redelijk positief over de samenwerking van andere departementen. Ik heb de neiging om te zeggen: dat kan ik mij voorstellen, gelet op de aard van de gemaakte keuzen. De keuzen waren immers in hoge mate economisch gekwalificeerd.

De heer **Nijpels**: Ja, maar vooral de selectiviteit sprak aan.

De **voorzitter**: Maar zeker aan Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat werd als het ware een ruimtelijk concept geleverd waarmee zij goed uit de voeten konden. Was dat ook uw waarneming?

De heer **Nijpels**: Ja, dat is volstrekt zo. De plezierige samenwerking op het punt van de vierde nota stond in schril contrast met de onplezierige samenwerking op het punt van het NMP. Op dat punt vond een redelijke veldslag tussen de departementen plaats.

De **voorzitter**: In die tijd?

De heer **Nijpels**: Ja, dat was een halfjaar of drie kwart jaar later.

De **voorzitter**: Ik kan mij daar iets bij voorstellen.

De heer **Nijpels**: Het was overigens niet a priori onze bedoeling om vriendjes te blijven met de andere departementen, maar in het planningsproces bleek het wel zo uit te pakken. Het was dus geen strategische keuze in de zin van: als wij het zo aanpakken, krijgen wij alle departementen mee. Het idee van selectiviteit en economische waarde vloeide natuurlijk ook voort uit de notitie over ruimtelijke perspectieven en het daarvoor, in de tijd van Winsemius, reeds verrichte denkwerk. Wonderwijl en af en toe tot onze verbazing bleek dat geweldig aan te slaan, ook bij de andere departementen.

De **voorzitter**: Er was in die tijd een redelijke consensus dat Nederland uit het economische dal moest worden gehaald. U slaagde erin om een faciliterend ruimtelijke-ordeningsconcept te presenteren. Zo werd het door de andere departementen ervaren en daarom werkten zij mee.

De heer **Nijpels**: Ja.

De **voorzitter**: Maar het ging natuurlijk niet alleen om departementen, maar ook om andere overheden en private partijen. In hoeverre bent u er via de vierde nota in geslaagd om private partijen te betrekken bij de ruimtelijke ordening?

De heer **Nijpels**: Gewoon bij de voorbereiding. Er waren regionale bijeenkomsten in verschillende series, waarbij ook de marktpartijen heel uitdrukkelijk een rol hebben gespeeld. Zij waren ook vanaf het begin betrokken bij de concepten en waren daar zeer enthousiast over. Mede vanwege de economische noodzaak vonden wij de marktpartijen dus aan onze zijde bij de keuzen die uiteindelijk zijn gemaakt. Er was natuurlijk wel de opmerking dat er te weinig geld van de overheid ter beschikking was, maar zij konden vanwege de selectiviteit van het ruimtelijke-ordeningsconcept en de economische doelstellingen daarvan goed met dat concept uit de voeten. Het staat mij voor de geest dat de clubs van projectontwikkelaars en de bouwwereld redelijk tevreden waren over het feit dat de overheid eindelijk keuzen durfde te maken. Dat was toen immers de slagzin: «Er zijn keuzen gemaakt». Ik heb al gezegd dat niet ieder deel van het koninkrijk met beleid werd belegd.

De **voorzitter**: Ik had willen vragen wat de belangrijkste private partners zijn die in uw geheugen opdoemen, maar het ging dus vooral om projectontwikkelaars.

De heer **Nijpels**: De bouwers, de complete bouwwereld, alles wat met bouwen en fysieke infrastructuur te maken heeft.

Mevrouw **Verbugt**: Marktpartijen waren vanaf het begin bij het proces betrokken; er was ook een uitnodiging aan de marktsector. Dat was eigenlijk een nieuw proces. U zei dat er keuzen werden gemaakt. Was er in de beginfase van de presentatie van de nota sprake van angst of een gevoel dat speculatie het beleid zou kunnen doorkruisen of ervoor zou kunnen zorgen dat bepaalde ontwikkelingen financieel moeilijk behapbaar zouden worden?

De heer **Nijpels**: Nee, wij waren blij als er zou worden geïnvesteerd. De vraag van speculatie was dus niet aan de orde. Iedereen was blij met iedere ondernemer die bereid was om ergens iets weg te zetten. De vraag was eerder: krijg je met de vierde nota ook de markt in beweging? De markt reageerde enthousiast op het concept. Ik zei al dat wij door het hanteren van de Rijksgebouwendienst als instrument een aantal projecten een beslissende duw konden geven. De hele veldslag tussen Duivesteijn en zijn collega Van Otterloo hebben wij als departement vrolijk mogen begeleiden, omdat wij grond hadden in het centrum van Den Haag en dus een rol konden spelen. Wij konden dus zeggen: daar waar wij stedelijke vernieuwing willen, wil ook de RGD meedoen; de RGD werd dus ingezet. Dat gebeurde ook in Rotterdam.

De **voorzitter**: Nou is het echt jammer dat de voorzitter van deze werkgroep, de heer Duivesteijn, er niet is.

De heer **Nijpels**: Ik realiseerde mij dit gisteravond, toen ik mij voorbereidde op dit gesprek.

De **voorzitter**: Ik ben altijd redelijk overtuigd van de vrije beslissingsruimte die ondernemers zich doorgaans toeëigenen: als men ergens wil investeren, lukt dat meestal wel. Wat maakte de vierde nota en uw beleid zo aantrekkelijk dat het beeld ontstaat dat de faciliterende en stimulerende functie zo belangrijk is geweest bij het opnieuw op gang brengen van de economische activiteiten in Nederland? Om het prikkelend te vragen: overdrijft u de uitnodigende werking van het ruimtelijke beleid op de economische ontwikkeling niet een beetje?

De heer **Nijpels**: Ik ben de eerste die die werking relativeert. De economie gaat haar eigen weg; dat zien wij nu en dat is altijd zo geweest. De vierde nota moet natuurlijk wel worden geplaatst in het totale kabinetsbeleid, waarmee wij probeerden om de economie weer overeind te krijgen. Als een onderdeel van het beleid tegen die stroom zou zijn ingegaan, zou dat niet bevruchtend voor de totale stroom hebben gewerkt. Uiteindelijk zijn economische processen in belangrijke mate autonoom, maar je kunt ze wel begeleiden en voor een deel sturen en stimuleren. Wij hadden ook op de rem kunnen gaan staan of het traditionele pad van de derde nota kunnen volgen. Ik denk niet dat dat in die tijd had gewerkt; ik denk trouwens ook dat dat politiek niet zou zijn gerealiseerd omdat de weerstand daartegen te groot zou zijn geweest.

De **voorzitter**: Als ik het mij goed herinner, was ook de diagonale samenwerking met ROM-projecten en dergelijke nieuw. Hoe kijkt u daar achteraf op terug? Is dat ook een van de successen geweest?

De heer **Nijpels**: Dat is inderdaad door de vierde nota geïntroduceerd en is een van de concepten die redelijk goed heeft gewerkt. De RPD heeft een evaluatienota over het diagonaal werken uitgegeven. De RPD kreeg door dit concept overigens ook een nieuwe rol: de RPD had voorheen vooral de taak om zaken te plannen, maar kreeg nu ook een taak in de uitvoering en de coördinatie. Niet alleen bij de voorbeeldplannen, maar ook bij het ROM-beleid is vervolgens gebleken dat de RPD voor het eerst niet alleen een controlerende rol via de inspectie of een tekenende rol speelde, maar ook een uitvoerende rol. Die coördinerende rol was nieuw voor de RPD en hebben wij bewust ingevoerd. Dat leidde er overigens wel toe dat de RPD in het najaar van 1989 zuchtte onder de werklast die de vierde nota en de uitvoering daarvan met zich meebrachten.

De **voorzitter**: Een deel van de ROM-projecten is begeleid door het DGM.

De heer **Nijpels**: Ja, door het DGM en de RPD.

De **voorzitter**: Dat is niet helemaal het beeld dat ik ervan heb, maar ik laat mij graag voorlichten over de rol van de RPD. Mijn beeld is meer dat het hele concept in de markt is gezet en dat men daar regionaal behoorlijk mee aan de slag is gegaan. Kunt u verduidelijken waaruit de betrokkenheid van de RPD bij de uitvoering precies bestond?

De heer **Nijpels**: De RPD coördineerde in eerste instantie een aantal van de projecten. Daar waar de projecten zelfstandig konden lopen, was dat prima. Ik heb de uitvoering van de meeste projecten natuurlijk niet meegemaakt, maar het idee was dat de RPD een aantal van de projecten zou moeten starten. Ons idee bij de vierde nota was überhaupt dat wij alles wat wij door andere departementen konden laten uitvoeren, vooral door andere departementen moesten laten doen, als dat in de lijn van de vierde nota was. Gelet op het grote aantal acties in de vierde nota, was het echter wel duidelijk dat, als je het overliet aan andere departementen en er zelf niet aan trok, een deel nooit tot stand zou komen. De RPD moest dus een rol gaan spelen in de

coördinatie en de uitvoering; dat was tamelijk nieuw.

De **voorzitter**: Is de RPD daarin geslaagd en heeft de RPD dat met de nodige vreugde gedaan?

De heer **Nijpels**: Ja, maar ik kan niet beoordelen hoe dat per project precies verder is gegaan, want het blijft natuurlijk een relatief kleine dienst.

Mevrouw **Verbugt**: Gold die uitvoerende coördinatie ook in de richting van de lagere overheden?

De heer **Nijpels**: Ja, vooral in die richting.

Mevrouw **Verbugt**: Werd dat geaccepteerd door de gemeenten? Was er nooit sprake van een rolconflict omdat gemeenten vonden dat het Rijk zich eigenlijk bemoeide met de uitwerking van zaken die des gemeenten waren?

De heer **Nijpels**: Nee, ik ben nog nooit zo welkom geweest als in de periode na de presentatie van de vierde nota en in de voorbereidingsperiode. Je werd daar als RO-minister altijd – met excuses aan de heer Van Middelkoop – als een soort paus binnengehaald. VROM was destijds immers het ministerie dat dingen te vergeven had; daarbij ging het niet eens om centen, maar om planningsmogelijkheden. Ik zei al dat de psychologische werking van een voorbeeldproject ons verbaasde. Daarbij denk ik aan de vechtpartijen inzake de stedelijke knooppunten, maar ook aan het ROM-beleid en de voorbeeldprojecten.

Mevrouw **Verbugt**: Wij hadden het zojuist over de rolopvatting van de RPD. De RPD heeft natuurlijk een grote taak gehad bij het op gang brengen van beleid met heel nieuwe accenten en een nieuwe rol van de markt. Was de RPD daarvoor qua capaciteit en positie voldoende uitgerust? Was die rol vooral beleidsondersteunend of ging het ook om het initiëren van nieuwe ideeën die uit de RPD zelf kwamen?

De heer **Nijpels**: Dat hebben wij de RPD toen moeten leren, want een deel van de ideeën kwam uit de markt of andere overheden of was uit het veld gezogen. Er is dus heel bewust voor die uitvoerende rol gekozen. Dat betekent dat de RPD het werk anders moest verdelen en van achter de tekentafel echt het veld in moest trekken om projecten tot stand te brengen; dat werd ook verwacht. De RPD was daar echter niet op ingericht.

De **voorzitter**: Na de VINO is de Vinex gekomen. Daarin zijn een aantal andere beslissingen genomen dan in de VINO. In zekere zin ging het om een terugkeer naar verstedelijking en bescherming van het landelijk gebied. Vooral door de concentratie op woningbouwlocaties staat de Vinex in de beeldvorming van de burgers gelijk met woningbouwlocaties. Is dat element volgens u later zo overheersend geworden dat de voor u centrale thema's uit de vierde nota zijn weggedrukt? Of was het, gelet op de tijd, verstandig om dat extra accent aan te brengen?

De heer **Nijpels**: Het ging niet om wegdrukken. Voor een deel was dit natuurlijk al voorzien. Als het kabinet-Lubbers II niet was gevallen, waren de kort na de vierde nota uitgebrachte twee nota's geïntegreerd in de vierde nota. Ik weet niet of ook dat tot het concept van de Vinex-locaties zou hebben geleid.

De **voorzitter**: Welke twee nota's bedoelt u?

De heer **Nijpels**: De structuurschetsen voor landelijke en stedelijke gebieden. Die waren wel geïntegreerd; dat was het nieuwe, maar zij waren nog los en zijn kort na de vierde nota uitgebracht. De bedoeling was om die nota's uiteindelijk in de vierde nota te integreren; dat plan stond al vast en is vervolgens door Alders doorgezet. Daar is toen het Vinex-accent aan gegeven. Dat heeft de discussie natuurlijk behoorlijk overheerst, zij het dat alle andere punten, zoals stedelijke knooppunten en mainports, gewoon zijn blijven doorlopen. De politieke aandacht richtte zich wel op de Vinex-locaties, maar ik heb niet de indruk dat de rest van het VINO-beleid daardoor is gehinderd of niet is doorgegaan.

De **voorzitter**: Nee, die punten zijn in het beeld misschien alleen wat weggedrukt.

De heer **Nijpels**: Precies, want in feite betekende de Vinex een heel klein plusje. Het zou aardig zijn om het in een percentage uit te drukken; ik schat dat 90% of 85% van de VINO gewoon is doorgegaan en dat er 15% nieuw beleid in de Vinex is gekomen. Dat nieuwe beleid zat trouwens al voor een deel in de combinatie van de structuurschetsen. Door de naam en het woord «extra» heeft het echter een speciale kleur gekregen.

De **voorzitter**: Dit waren de aanvullende vragen of thema's die wij met u wilden bespreken, maar u hebt zich ongetwijfeld grondig voorbereid op dit gesprek. Ik kan mij daarom voorstellen dat u op basis van uw herinnering nog een opmerking wilt maken; ik geef u daarvoor de gelegenheid.

De heer **Nijpels**: Misschien nog één opmerking over het verschil tussen de vierde nota en de voorafgaande nota's. In de vierde nota werd veel meer aandacht gegeven aan de wegen en middelen waarmee het beleid gerealiseerd zou kunnen worden. Dat is in de publieke discussie wel eens vergeten, maar in een aantal rapporten waarin de VINO is geëvalueerd, is dat de centrale

conclusie. Het viel mij op dat dit een gemeenschappelijk element is in een aantal rapporten die ik ter voorbereiding van dit gesprek nog eens heb gelezen. De manier waarop het RO-beleid moet worden gerealiseerd, heeft in de vierde nota dus veel meer aandacht gekregen. Het was niet alleen een theoretisch concept; er werd ook aangegeven hoe wij het zouden gaan doen.

De **voorzitter**: Dan hebt u het over de instrumentatie van de nota; die is inderdaad altijd een zaak op zichzelf. Wat waren de vernieuwende instrumenten?

De heer **Nijpels**: Dat varieerde van stedelijke knooppunten tot voorbeeldprojecten en alles wat daartussen lag. In juridische zin zijn dat in feite geen instrumenten, maar wel in politiek-bestuurlijke zin.

De **voorzitter**: Niet in juridische en financiële zin, maar wel in politiek-bestuurlijke zin.

De heer **Nijpels**: In politiek-bestuurlijke zin en daardoor ook in financiële zin, omdat de departementen de keuze van knooppunten graag aan VROM overlieten. Zij zeiden dan: als wij vijf schouwburgen te vergeven hebben, komen die vijf in die elf knooppunten; dat punt speelde dan in tien andere steden geen rol meer.

De **voorzitter**: Door het aanleveren van nieuwe concepten hebt u de bestemming van gelden van andere departementen in zekere zin gelokt naar een gewenste invulling.

De heer **Nijpels**: Dat was ook de filosofie.

De **voorzitter**: Dat lijkt mij een mooi slot. Mijnheer Nijpels, bedankt.

De heer **Nijpels**: Graag gedaan.

Sluiting 22.15 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening op maandag 29 mei 2000 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Maandag 29 mei 2000

Aanvang 15.30 uur

Gehoord wordt de heer Alders

Voorzitter: Duivesteijn

Aanwezig zijn voorts de leden van de werkgroep: Ravestein en Verbugt, alsmede griffier Hommes en het staflid Reijs.

De **voorzitter**: Mijnheer Alders. Ik heet u hartelijk welkom. Het is buitengewoon plezierig dat wij een gesprek kunnen voeren over de totstandkoming van de Vinex. Wat wij gedaan hebben, staat al wat uitgebreider in de brief beschreven. Wij proberen mede aan de hand van dit gesprek een evaluatie te maken. Ik zeg «proberen» omdat wij als parlementaire werkgroep een klein beetje bescheiden moeten zijn. Wij willen vooral kijken naar de evaluaties die gemaakt zijn en een evaluatie maken van die evaluaties. Wij hebben ook een aantal case-studies laten verrichten om in te zoomen op heel specifieke kwesties. Wij proberen vanuit onze invalshoek een evaluatie te maken, opdat de Kamer voorbereid is en weet wat verwacht moet worden van de Vijfde nota: welke eisen zou je daar nu eigenlijk aan moeten stellen?Op dit moment is het voor ons al heel interessant om terug te kijken omdat je daardoor pregnant in handen krijgt wat succesvol geweest is in de Vinex. Wij nemen de Vinex als ijkpunt omdat deze nota het besluitvormende stuk is geweest. De Vino is daaraan voorafgegaan. Wij willen daar op een aantal gebieden wat nader naar kijken.Dan stap ik over op het eerste onderwerp: van de Vierde nota naar de Vinex. Wij hebben nog het beeld voor ogen dat de heer Nijpels kwam met de Vierde nota. Dat was een heel duidelijke omslag in de ruimtelijke ordening. Eigenlijk werd daarbij afstand genomen van het beleid dat tot dan toe werd gevoerd. Het beleid ging meer uit van de economische invalshoek, de internationalisering, de versterking van de sterke kanten van Nederland. Er volgt een kabinetswisseling en er komt een nieuw bewindspersoon. Die brengt de Vinex uit. Misschien is het goed om kort in te gaan op uw overwegingen bij de Vinex, als extra op de Vino.

De heer **Alders**: In het regeerakkoord zitten drie aankondigingen. Het Nationaal milieubeleidsplan was nog door het vorige kabinet uitgebracht. Een punt was opgevallen, waardoor de breuk tot stand kwam. Er werd een grote campagne gevoerd, waarbij Lubbers in Boxtel een uitspraak deed die niemand voor mogelijk hield, maar die wel betekende dat er volgens het regeerakkoord een kop bovenop moest. Dat leidde tot de tweede passage. Er stond dat er zo snel mogelijk een trendbreuk tot stand moest komen. Ook dat zou consequenties hebben voor de verschillende beleidsvelden, waaronder de ruimtelijke ordening. Verder was er een voortgaand debat over de volkshuisvesting. In het regeerakkoord vind je niet alleen passages in algemene termen, maar bijvoorbeeld ook over de vraag hoe wij 5000 woningwetwoningen meer konden bouwen dan volgens de planning. Dat leidde na mijn aantreden heel snel tot de discussie over de vraag of er een NMP-plus, een Vierde nota ruimtelijke ordening extra en een Nota volkshuisvesting accent moesten komen. Alle drie de discussies hebben wij gevoerd. Op de Nota volkshuisvesting is geen accent gekomen, maar er zijn wel vele brieven verschenen die de uitwerking van die nota inhielden. Het NMP-plus is er wel gekomen. Daar zat de ruimtelijke component in. Dat was de invalshoek. De regeringsverklaring verbreedt dat. Dat betreft niet alleen het effect op het milieu en het feit dat je via de ruimtelijke ordening een aantal doelstellingen kunt bereiken, maar ook andere onderwerpen die in de discussie rond de Vierde nota aan de orde waren. Die nota was selectief en speelde in op economische kanten, maar legde de bal wel heel sterk bij anderen neer. Het was regio's op eigen kracht. Daar zat ook de vraag achter of alle regio's evenveel eigen kracht hebben. De dagelijkse leefbaarheid is wel door de Vierde nota geagendeerd, maar daarna trekt de

rijksoverheid zich geheel terug. Er was dus naast de milieucomponent een vorm van kritiek na het verschijnen van de Vierde nota. Gezegd werd dat bal zodanig was doorgeslagen, dat er sprake was van een te terughoudende rijksoverheid die te zeer een aantal vragen neerlegt bij de gemeenten. Verder agendeerde het regeerakkoord de sociale vernieuwing. Die werd heel sterk ingegeven door de leefbaarheid van de steden. De analyses wezen uit – door alleen maar naar de steden te kijken – dat wij een aantal leefbaarheidsproblemen in Nederland hadden. Ik noem de Kop van Noord-Holland, waar je ontvolking en een heleboel andere zaken zag. De Vierde nota extra agendeerde ook dit laatste probleem.
Het begon dus met het regeerakkoord. Het milieu vraagt om maatregelen op alle terreinen. Vlecht een duurzaamheidscomponent erin. Op weg naar de regeringsverklaring komen de andere elementen erin. De stellingnamebrief, waarin dat feitelijk wordt geagendeerd, komt dan rond kerst.
Ik moet hier nog een opmerking aan toevoegen. Met name bij de woningbouw lag een zeer grote opgave. De miljoen speelde voortdurend een rol in de discussies. Een deel daarvan was natuurlijk al gerealiseerd. Die miljoen was immers de uitkomst van een optelsom over een langere periode. Dat riep de vraag op: als je het geagendeerd hebt, wie zorgt dan voor de uitvoering? Dat was dus nog een ander uitvoeringsaspect. Daardoor bestond heel sterk het idee dat je in ieder geval voor een aantal gebieden, waaronder de Randstad, verder zou moeten gaan dan het schetsen van een oplossing. Dat moest ook nauwkeuriger worden ingevuld. Ik heb dat indertijd vergeleken met de profielschets van de burgemeester. Soms heb je een schets waar je iemand bij kunt gaan zoeken, soms denk je aan het eind van de vergadering «ik weet wie hier bedoeld wordt». Wij hadden het idee dat je op z'n minst voor de Randstad en misschien voor het KAN-gebied, Eindhoven en Enschede en omgeving een stap verder moest gaan, met de nadruk op de Randstad.

De **voorzitter**: Je ziet de switch van Vino naar Vinex. De Vinex is instrumenteler, meer gericht op de uitvoering en kent meer directieven. Als u terugkijkt, bent u dan tevreden over de instrumentele kant? Heeft de rijksoverheid voldoende instrumenten gehad om de mainports, de stedelijke knooppunten, het restrictief beleid en de Vinex-locaties daadwerkelijk te effectueren?

De heer **Alders**: Het instrumentarium was ontoereikend. In ieder geval bestond bij Binnenlandse Zaken en de organisator van het binnenlands bestuur de gemeenschappelijke mening dat wij bij de kaart van Nederland weg moesten van blauwdrukken en meer probleemgericht moesten gaan werken. In die visie zou de nadruk heel sterk liggen op de Randstad. Daarbij keek je veel meer naar samenhangende gebieden. Het was bekend dat minister Dales en staatssecretaris De Graaff die richting uit wilden.
Bij de Vierde nota ruimtelijke ordening extra – dat had ook heel anders kunnen uitpakken – hanteerden wij dat als een gegeven. Wij werkten als bestond dat model. Dat was noodzakelijk. Dwars over de gemeentegrenzen heen werden locaties gevonden. De verbondenheid in een gebied was gigantisch groot en de bestuurlijke maat ontbrak. Wij konden wel gebruik maken van bijvoorbeeld het ROA in Amsterdam. Dat bleek gaande het proces niet altijd een stevig instrument te zijn. Ik denk bijvoorbeeld aan de positie van Almere en Flevoland. Zij zagen dat op een gegeven moment als zo'n grote bedreiging dat het een zelfstandige discussie werd. Daar werden wij allemaal deelgenoot van. Feit is dat een poging is ondernomen om vooruitlopend op een tot stand te komen bestuurlijk model te opereren. Ik kan daar nu heel veel over zeggen, maar op dat moment leefde in het kabinet het idee dat wij die richting uit zouden zijn. De minister en de staatssecretaris gaven dat signaal af. Wij weten dat door dat kabinet ook tegendraadse bewegingen zijn gemaakt. Denk maar aan de totstandkoming van de vervoersregio's, die in geen enkel bestuurlijk model paste. Dat maakte het wel complex. Maar het is gelukt! In de akkoorden die tot stand zijn gekomen, zijn die gebieden wel degelijk overeind gebleven, met alle problemen die daarachter zaten in die gebieden zelf. Dat heeft de samenwerking op dat punt in die gebieden zelf aanzienlijk versterkt.

De **voorzitter**: U doelt nu op de convenanten die zijn afgesloten.

De heer **Alders**: Ja.

De **voorzitter**: Moesten die convenanten niet met die verschillende gemeenten worden afgesloten omdat het nu eenmaal ging over het grondgebied van verschillende gemeenten? Is het daarmee op zichzelf niet zo bijzonder dat die convenanten tot stand kwamen? Is het ontbreken van zo'n onderliggende structuur een van de noodzakelijke voorwaarden om adequater met de doelstellingen van de Vinex om te gaan? Was het volgens u achteraf gezien beter als er bestuursvormen waren geweest voor het realiseren van de door u gestelde doelen of gaven de convenanten zelf voldoende waarborg?

De heer **Alders**: Nee, dat laatste zeker niet want dat veronderstelt dat je een platform hebt waarmee je een discussie kunt voeren over zaken die over de gemeente-

grenzen heen gaan en waarin partijen er belang bij hebben om met elkaar te praten over locaties die misschien helemaal niet op het eigen grondgebied liggen. Dat veronderstelde dat er een platform was waarin dat soort discussies eigenlijk op regionaal niveau, vaak gelegen onder het niveau van de provincie en boven het niveau van de individuele gemeente, werd gevoerd. Aan het eind had je een instrument waarbij iedereen individueel moest tekenen. Het ging echter veel meer over het denkproces. Iedereen was doordrongen van de noodzaak op tal van plaatsen – dat was zeer evident aan de orde – en van het feit dat wij niet alleen kwalitatieve, maar ook kwantitatieve problemen hadden. Alleen, de soorten oplossing waarbij niet alleen maar gedacht werd aan het eigen grondgebied, ontbraken. Wij voerden dus langs twee wegen het gesprek. Wij probeerden het gesprek te organiseren op een niveau waarop het denken over de gemeentegrens heen ging. Tegelijkertijd moest je doordenken over de eindsituatie, waarin je ook afspraken zou kunnen maken. Dat is bij het ene gebied beter gelukt dan bij het andere. In het ontbreken van het platform ligt natuurlijk de reden dat de rijksoverheid zich zo ver bemoeid heeft met het beleid. Dat zou je in een andere situatie niet doen. Wij zijn dus in die gebieden veel verder gegaan dan volgens de rolverdeling normaal is. Daar is een regisseursfunctie vervuld. Eigenlijk zijn alle rollen vervuld, veel meer dan de Nationale nota agendeert. Misschien zijn op een aantal plaatsen rijksprojecten gerealiseerd, maar hierbij kon je onmogelijk zeggen dat dit rijksprojecten waren.

Mevrouw **Verbugt**: Ik vind dit een heel interessant punt. Daar zat nog een ander aspect aan vast en dat is dat meer departementen een inbreng hadden in de convenanten. Gaf de inbreng van de aanpalende departementen zoals Verkeer en Waterstaat, EZ en LNV, een voldoende waarborg om de projecten die werden afgesproken, daadwerkelijk te trekken?

De heer **Alders**: Het antwoord is: ja. Zoals ook nu weer, is er in het begin een discussie over de beste aanpak. Als ik nu in Trouw lees wat minister Netelenbos zegt, kan ik de film zo weer terugdraaien, want die discussie is toen ook gevoerd. Verkeer en Waterstaat komt per definitie met de opstelling dat je gebruik moet maken van de bestaande infrastructuur en de DGVH komt automatisch met de oplossing dat de goedkoopste locaties de beste zijn. Dat zijn twee gegevens in elke discussie. Daarna begint de ruimtelijke ordening, waarbij heel andere vragen aan de orde komen. Als mensen alleen maar van hun huis naar hun werk gaan en terug, is er een overzichtelijk model. Maatschappelijk zitten wij echter iets ingewikkelder in elkaar en vervoersbewegingen bestaan uit veel meer bewegingen. Als je dat constateert, kom je minder snel uit op het gebruik maken van de bestaande infrastructuur. Dan kijk je veel meer naar de dwarsverbanden. Mensen gaan ook naar de film en naar school. Ze gaan winkelen. Dat doen ze op steeds meer plaatsen. Als je dat bekijkt, kijk je naar een kriskrasverkeer van alle deelnemers, dus niet alleen maar naar het verkeer van de kostwinner. Dan kijk je op een heel andere manier naar een compacte stad dan vanuit het andere model. Deze discussie is tot en met het kabinet gevoerd. De keuze is gemaakt om het op die manier te doen. Toen is een poging ondernomen om die twee dingen met elkaar te verbinden, ook door afspraken te maken over het antwoord op de vraag wanneer de noodzakelijke infrastructuur, waaronder het openbaar vervoer, wordt gerealiseerd. Dat is een heel moeilijke discussie geweest, maar toen die eenmaal gevoerd was, zijn over de linies heen afspraken gemaakt. Dat zie je ook in de convenanten. Men heeft zich daar ook aan gehouden.

De **voorzitter**: Met dien verstande dat met name bij verkeer en vervoer de afspraken zo zijn geformuleerd dat zij alleen maar geagendeerd worden wanneer zij passen binnen de prioriteitsstelling van Verkeer en Waterstaat.
De kernvraag daarbij is: bent u daarbij overgegaan tot een integrale planning, of zijn alleen maar de verschillende verlangens van de sectoren naast elkaar gezet? U bekeek het net van de kant van de ruimtelijke ordening. Hoe kijkt u daar nu tegenaan? Op veel locaties is het nog steeds een punt van discussie.

De heer **Alders**: Wij zijn natuurlijk niet tot de ideale oplossing gekomen, maar uiteindelijk staat in bijna elk convenant een lijst van infrastructuurprojecten die Vinex-gerelateerd zijn. Die zijn absoluut gerelateerd aan de keuzes van de plaatsen waar de woningen gerealiseerd worden. In die zin is er wel degelijk een verband aangebracht. Er is zelfs een poging ondernomen om formules te maken waaruit blijkt wanneer het gerealiseerd moet zijn. Dan komt dus niet eerst de wijk en vervolgens...., maar gaande dat proces. Daar zijn later allerlei varianten aan toegevoegd: als ik dat niet kan, hoe voorkom ik dan dat men zich het gebruik van de auto aanwent? Daar hebben wij toen de taxi-tickets voor gekregen en al dat soort dingen. Er is op dat moment dus wel degelijk geprobeerd dat veel integraler te maken dan het daarvoor was, toen het absoluut gescheiden was. Was dit het ideale model? In ieder geval was iedereen het erover eens dat er op een aantal plaatsen zo'n grote druk was dat je vrij snel wat moest doen, in een proces waarin een

geweldige omslag werd gemaakt. Ik had mij nog veel idealer systemen kunnen voorstellen. Het was heus niet zo dat elke vergadering soepel verliep, maar het is wel gelukt.

De **voorzitter**: Het is duidelijk. U gaat uit van een bestuurlijke samenhang, wellicht van een bestuurlijke structuur. U gaat ook uit van gebieden die over verschillende gemeenten heen gaan en die verschillende departementen raken.Op dit moment is in de Leidsche Rijn op het gebied van het openbaar vervoer nog nul komma nul gerealiseerd. Wat is uw terugblik daarop?

De heer **Alders**: Dan hebben wij dat dus verkeerd gedaan.

De **voorzitter**: De intenties zijn volgens ons goed. Daarover bestaat geen misverstand. Ik ben er ook niet op uit om te zeggen dat wij dat dan verkeerd hebben gedaan. Hoe komt het dat dit ondanks die goede bedoelingen zover achterblijft?

De heer **Alders**: De afspraken waren goed. Ik zou daarna dus veel beter gekeken moeten hebben waardoor dit is veroorzaakt, wat de gedachte is geweest. Zeker Leidsche Rijn, zo'n omvangrijke operatie, is een typisch voorbeeld waarbij je vanaf het begin zou moeten bekijken hoe je een optimaal rendement kunt behalen. Dat hebben wij niet alleen gedaan bij het openbaar vervoer. Ook is bekeken of je niet anders met energie kunt omgaan. Konden wij niet een geheel nieuw concept invoeren? Nu hadden wij eens echt de kans om niet alleen maar de plek aan te wijzen en na te denken over de locatie, maar ook om te mengen. De omstandigheden waaronder dat moest gebeuren, waren absoluut niet ideaal. Tot overmaat van ramp zaten de bestuurslagen vlak op elkaars lip. Die waren het volstrekt oneens. Het proces heeft ertoe bijdragen dat zij het met elkaar eens werden. Misschien hebben wij – maar dat is echt gissen – zoveel aandacht moeten besteden aan het proces, dat de afhechting op dit punt.... Ik kan het niet met zekerheid zeggen.

De **voorzitter**: Evaluerend, kan gesteld worden dat andere randvoorwaarden noodzakelijk zijn om die succesfactoren wel voor elkaar te krijgen. Het zit allemaal in de relatie bestuurlijke samenwerking enerzijds en departementale samenwerking anderzijds, met daarbinnen het primaat van de ruimtelijke ordening.

De heer **Alders**: Er was een soort formule. Voor twee derden van de wijk moest de openbaarvervoerinfrastructuur er zijn. Bij een grootschalige ontwikkeling zoals Leidsche Rijn ben je daarmee feitelijk te laat. De periode die daaraan voorafgaat, probeer je met allerlei middelen te voorkomen dat de gewenning zodanig is dat op het moment van de realisatie het rendement niet meer kan worden behaald. Je moet het dus nog meer naar voren halen, als je zo'n grootschalige ontwikkeling nog een paar keer hebt. Daar is natuurlijk wel een aantal opmerkingen bij te maken. Daarbij moet je, ook bezien vanuit een grotere ruimtelijke ordening, nog eens heel goed nadenken over het antwoord op de vraag waar wat moet gebeuren. De ontwikkeling van Almere is iedere keer van deze schaal. Je kunt je ook indenken dat je steeds dieper Flevoland in gaat, of dat een steeds groter deel van Flevoland Randstad wordt. De mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van je wijze waarop je het vervoer organiseert. Dat kunnen voorbeelden zijn waarbij je toch nog voorwaardenscheppende investeringen doet om het rendement te behalen. Dat moet je natuurlijk overbruggen. Dat is geen kwestie meer van departementen. Dat zou echt een kabinetsbrede beslissing zijn.

De **voorzitter**: Loopt het op kabinetsniveau dan vast op geld? Wordt het financieel gelijk afgekaart, waardoor de afzonderlijke sectoren wel meelopen? Of zijn het zulke koninkrijkjes of territoriums dat...

De heer **Alders**: Dat hangt ervan af. Hier lukte het omdat wij niet alleen maar uitgingen van de traditionele vorm van toelatingsplanologie. Op een aantal plaatsen vonden wij de problematiek zo evident dat wij eigenlijk al aan ontwikkelingsplanologie moesten doen. Die woorden zullen indertijd niet zo gebruikt zijn, maar dat onderscheid kun je voor delen makkelijk aangeven. Neem je de verantwoordelijkheid voor een groot deel op je schouders, dan moet je de discussie op die manier durven te voeren. Dat kader, dat kabinetsbreed is aangegeven – daar was een groot draagvlak voor – heeft het mogelijk gemaakt om deze verbindingen te maken. Ik acht het zeer wel denkbaar dat er meer van dat soort situaties zijn. Als je voor een gebied een toelatingsplanologie hebt, hoef je dat heus niet te doen, want dan heb je dat niet, maar als de problemen zo evident zijn en zo dicht bij elkaar komen dat ik in feite medeontwikkelaar moet zijn, is er natuurlijk alle reden om aan het uitvoeringsperspectief ook dit soort elementen te verbinden.

Mevrouw **Verbugt**: Waren de ambities in de Vinex-convenanten en de budgetten die daarbij hoorden, met elkaar in overeenstemming?

De heer **Alders**: Het klinkt een beetje vreemd, maar wij moeten ons realiseren dat dit in een periode gebeurde waarin alleen maar werd bezuinigd. Dat zette de zaak echt onder spanning. Dat betekende dat je telkens met een herprioritering moest komen van bestaande plannen. Hier werd natuurlijk toch een kader aange-

geven waarin het, bijvoorbeeld voor de coördinerend minister, van groot belang was om de credits telkens te laten neervallen bij de minister die zijn budget inzette, want anders kreeg je een tegendraadse ontwikkeling. Je moest daar wel rekening mee houden. Dat is overigens aardig gelukt, maar dat waren wel de omstandigheden. Bij Rotterdam vind je bijvoorbeeld terecht allerlei bepalingen waaruit blijkt dat dit gebied een geweldige impuls nodig heeft om de leefbaarheid te verbeteren. Kijk eens wat een prachtige passages daarin staan over de groenvoorzieningen die daar zouden moeten komen, als bijdrage aan het leefklimaat, maar ook als bijdrage aan het economische klimaat. LNV werd aangesproken, maar het is nooit gerealiseerd. Nu wordt in het kader van mainport Rotterdam opnieuw over dezelfde dingen gesproken.

Mevrouw **Ravestein**: U heeft het nu over het Rijnmond-convenant?

De heer **Alders**: Ik heb het over het convenant zelf. Dat ging niet alleen maar over Rijnmond. Dat zat er natuurlijk ook in. Het Vinex-convenant bevat voor Rotterdam passages waarin LNV rechtstreeks wordt aangesproken op het tot stand brengen van dat soort voorzieningen. Dat was nodig voor de kwaliteit van het gebied. Al dat soort dingen kwam natuurlijk vreselijk onder druk te staan. Het enige wat er gebeurde in die periode was bezuiniging op bezuiniging realiseren. Milieu had daarbij nog een groot voordeel, want voor een deel tapten wij daaruit af. Daar viel openbaar vervoer bij Verkeer en Waterstaat ook onder. Die posten werden toch ontzien. Zij bleven niet gevrijwaard, maar het waren toch ontziene posten. Daardoor was het nog redelijk eenvoudig om een aantal van de afspraken waarover wij hier spreken, overeind te houden. Dat gebeurde wel tegen de achtergrond: alles ging terug.

Mevrouw **Verbugt**: Ik wil hieraan nog een vraag koppelen over de Vinex-convenanten en de sturing door het departement. De volkshuisvesting maakte een omslag: eerst was er een sterk sturend instrument, daarna werd meer vrijheid gegeven aan corporaties, er werd meer gebouwd voor doorstroming, voor een hoger segment van de markt. Was dat een goede ontwikkeling voor het Vinex-beleid? Kon je het daardoor goed sturen?

De heer **Alders**: Het maakte het complex. Volkhuisvesting en Landbouw zijn ik weet niet hoe lang de sturende elementen geweest voor de ruimtelijke ordening. Het waren de twee sturende instrumenten die je had. Volkshuisvesting stond echt op een keerpunt, met name in de grote steden. De discussie werd toen al volop gevoerd: klopt onze voorraad nog met de vraag van vandaag de dag? Wij praatten over 70/30, 70 markt en 30 sociale woningbouw. Dat was niet alleen voor de steden een probleem. Het was voor veel volkshuisvesters een gigantisch probleem. Verder moest je je ook nog afvragen of de nadelen niet aan onze kant zaten en de voordelen aan de andere kant. Die discussie liep er dwars doorheen en maakte het uiterst complex. Volkhuisvesting voelde natuurlijke de hete adem van de kwantitatieve problemen in haar nek. Zij had dus vanuit heel begrijpelijke overwegingen eerder de neiging om voor goedkopere locaties te kiezen. Het gekke is dat de goedkoopste locaties – in geld uitgedrukt – het makkelijkst aan snee genomen konden worden. Daar zat een soort «drive» in, die een permanente discussie inhield. In het Utrechtse, waar het probleem het meest manifest was, had je het ook nodig om bijvoorbeeld een oplossing te vinden voor de acute druk om überhaupt een andere discussie te kunnen voeren. Dat indertijd ruimte is geboden bij Veenendaal, heeft dus alles te maken met een soort ventiel om op een andere plaats überhaupt nog een inhoudelijk debat te kunnen voeren. Dat heeft niks te maken met de directeur generaal volkshuisvesting. Er was wel zo'n grote druk op de woningmarkt, dat er allerlei overspannen elementen in zaten.

De **voorzitter**: Er is gekozen voor Vinex-locaties tegen de stad aan, als een versterking van de steden. Nu kunnen wij constateren dat in de zogenaamde restrictieve gebieden – gebieden die in ieder geval niet Vinex-locaties zijn – de bouw maximaal heeft toegeslagen. Daar is tegen het beleid in maximaal gebouwd omdat via oude bestemmingsplannen bouw nog werd toegestaan.

De heer **Alders**: U heeft waarschijnlijk gezien dat wij van alles hebben geprobeerd hebben om daar grip op te krijgen. Je moet inderdaad vaststellen dat er door de reservecapaciteit in de bestemmingsplannen «naijlcapaciteiten» zijn. Als je beleid echt wilt veranderen, moet je je toch eens afvragen of het niet tot het beleid moet behoren om een bepaald deel van de nog aanwezige juridische ruimte gewoon af te kopen. Dat is nu makkelijk gezegd. In die tijd werden echt heel moeizame discussies gevoerd met Zuid-Holland over de restcapaciteit in het Groene Hart. Die was omvangrijk. Die discussie was niet te voeren. Er was natuurlijk juridische ruimte en het stond ook haaks op het beleid van Zuid-Holland over een lange periode. Je moet vaststellen dat in al die jaren een beleid werd gevoerd dat dit niet zou moeten gebeuren in dat gebied, terwijl er meer stenen gestapeld werden in het Groene Hart dan in de vier grote steden.

De **voorzitter**: Is dat van invloed geweest op het tempo van de totstandkoming van de convenanten? Als die ruimte er niet was geweest, waren die convenanten dan sneller tot stand gekomen? Waren de Vinex-locaties dan sneller tot stand gekomen?

De heer **Alders**: De grote steden hadden daar toch weinig oog voor. Het was immers een bedreiging van hetgeen ze zelf deden. Het probleem van het Groene Hart was een probleem van de minister, van niemand anders, en van de Kamer, want wij hebben die discussie daarover in volle omvang gevoerd. Het was veel meer een probleem dat werd ervaren op rijksniveau. Je kon zien dat je het ene verweerde, terwijl het andere gebeurde. Dat kon je systematisch aangeven. Daarin koos bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland heel uitdrukkelijk daarvoor. Zij was veel meer de spreekbuis van het Groene Hart dan van de twee grote steden.

De **voorzitter**: U gaf net al aan dat je je, redenerend naar de toekomst, veel meer moet afvragen....

De heer **Alders**: Wij hebben geprobeerd dat af te bakenen en dan in tijd uit te smeren. Dat zijn de twee afspraken. Wij hebben dus gemaximeerd en wij hebben een tijdsbalk afgesproken. Als je daarop terugkijkt, zie je dat je daarmee zoveel ruimte geboden hebt voor een tegendraadse ontwikkeling dat je je eigen concurrentie organiseert.

De **voorzitter**: Is u bekend dat het bouwprogramma voor de restrictieve gebieden tot 2010 al klaar is?

De heer **Alders**: Dat was mij niet bekend, maar het verbaast mij niet.

De **voorzitter**: Ons helaas ook niet.

De heer **Alders**: Dat is dus die tegendraadse methodiek die erin zit.

De **voorzitter**: Ik kom nog even terug op de Vinex. Wat opvalt – ik spreek nu even over de inhoudelijke kwaliteiten, voorzover daar al een oordeel over gegeven kan worden – zijn de duidelijk fantasieën van een vrij stedelijke benadering, of in ieder geval van een benadering die aansluit op de stedelijke structuur van de stad. Hoe ervaart u de productie die tot nu toe tot stand komt?

De heer **Alders**: Wij produceren wel.

De **voorzitter**: Het gaat nu over de intrinsieke doelstellingen. Wij praten nu over de klassieke, kwalitatieve doelstellingen die jullie gesteld hebben. Kwantitatief loopt het.

De heer **Alders**: Wij produceren wel. Ik denk dat je helaas moet vaststellen dat heel veel van de zaken die wij daaromheen probeerden te organiseren in de voorbeeldprojecten, de uitdaging om kwaliteit op een andere manier in te vullen, gedurfder, dat die toch.... Daarvoor heb ik het onvoldoende geanalyseerd. De onderhandelingen waren op zichzelf begrijpelijk. Wij zeiden bijvoorbeeld het volgende. Er zijn zoveel locaties. Wij hebben een bepaald bedrag over voor bodemsanering, want die komt u tegen. Alleen, wij gaan hier niet uitmaken welke locatie u neemt. Het is een van uw afwegingen. Als u er een neemt die zeer vervuild is, heeft u al uw geld ingezet en bent daar doorheen. Er zit dus ook een keuze van u zelf achter.
Dat gold natuurlijk ook bij de andere benadering. Ik vraag mij nu af of het zo gewerkt heeft. Als je als voorbeeld aangaf dat de verhouding 70/30 moest zijn, kreeg je de discussie: wat mag binnen het stedelijk gebied, de invulprojecten? Mag dat dan 50/50 zijn, waardoor je 80/20 aan de buitenkant krijgt? Dat soort dingen, die daar als een voorbeeld over het voetlicht zijn gekomen, zijn bijna wet geworden. Dus de notulen van de onderhandelingen vind je niet terug.
Ik ben dus bang dat heel veel van de dingen die daarachter zaten, die in de voorbeeldprojecten zaten en waarbij de uitdaging op tafel werd gelegd, daardoor naar de achtergrond zijn geschoven. Dat gebeurde niet op alle plaatsen. Er zijn best heel aardige dingen tot stand gekomen. Het heeft op een bepaalde manier meer normerend gewerkt dan wij voor ogen hadden of verwachtten op dat moment. Er lag heel veel nadruk – kijk ook naar het materiaal – op het aanbrengen van meer verscheidenheid en het erin stoppen van meer creativiteit. Een van de boodschappen was ook dat het prachtig was om over sociale vernieuwing te praten, maar in die tijd werd ook gediscussieerd over de vraag wie nog verantwoordelijk is voor de publieke ruimte, wie investeert in de publieke ruimte. Het is meer dan wonen alleen. Kijk eens hoe je de boel inricht. Dat bepaalt mede het leefklimaat. Dat waren boodschappen die dag in dag uit werden geventileerd. Je probeerde ook om daar via voorbeeldprojecten vorm en inhoud aan te geven. De vraag of wij Anklang hebben gekregen op een aantal plaatsen, kun je stellen, maar de boodschap was evident.

De **voorzitter**: Dan kom ik op de stedelijke knooppunten. Wij hebben de desbetreffende wetswijziging meegemaakt. Ik kan mij nog heel goed herinneren dat dit bij de Vierde nota gebeurde. Toen kregen wij een uitbreiding, volgens mij net voordat Nijpels wegging, de Vinex. De Kamer heeft er naar ik meen ook nog een schepje bovenop gedaan.
Het ging om de selectiviteit. De vestigingsfactoren moesten zo worden vormgegeven dat een en

ander aantrekkelijk was voor internationale ontwikkelingen. Is dat geslaagd met al die verschillende knooppunten?

De heer **Alders**: Als je heel eerlijk bent, moet je stellen dat de ministers en de woordvoerders de enigen waren die van mening waren dat wij zo selectief moesten zijn. Bijna alle woordvoerders zijn door hun fracties overruled. Naar ik meen is dat een beschrijving van de echte situatie. Ik ken geen fractie met een uitzondering op dat gebied. Als de minister sprak met de woordvoerders, dan zeiden we: wij moeten dat groepje zo beperkt houden, want dan kan het werken. Toen puntje bij paaltje kwam, ging het er onder onze handen vandoor, in alle fracties. Dat heb ik geprobeerd op te lossen door te zeggen dat je niet zomaar het aantal knooppunten kunt vergroten. Je moet dus kijken waarom iets een knooppunt is geworden. Dat was een poging om het nog overeind te houden. Dat heeft op die manier niet gewerkt. Later ontstonden ook tegendraadse bewegingen. Als het eenmaal normerend wordt voor iedereen, zie je pas welk probleem er is.

De **voorzitter**: Probeert u dat eens uit te leggen.

De heer **Alders**: Er was weer een knooppunt aangewezen. De rijksgebouwendienst kreeg de opdracht na te denken over de rijkshuisvesting. Er werd gevraagd om een gebouw te realiseren waarin allerlei gedeconcentreerde diensten bij elkaar werden gebracht. Misschien kon je datzelfde wel dienstbaar maken aan de ontwikkeling van zo'n knooppunt. Dat is allemaal gebeurd. Ik geef de stationsontwikkeling in Groningen als voorbeeld. Dat was een heel groot gebouw waarop verplichtingen van toepassing waren van de rijksoverheid. Die betroffen niet alleen het realiseren van een aantal vierkante meters, maar ook van een aantal arbeidsplaatsen. Als donderslag bij heldere hemel bleek ineens dat de minister van Verkeer en Waterstaat een contract sloot met Leeuwarden. Dat ik nu weer met de minister van Verkeer en Waterstaat kom, heeft op dit punt geen diplomatieke betekenis. Men voelde het dus als een enorme bedreiging. Die knooppunten zou je ook omgekeerd kunnen gebruiken, om een aantal voorzieningen te realiseren die niet op het gemeentelijk vlak lagen, maar op een hoger niveau. Die zouden kunnen bijdragen aan de werfkracht daarvan. Die zou je kunnen bundelen in die knooppunten. Het was voor de minister van Onderwijs een probleem om dat op die manier op te zetten. Het werd dus als een algemeen concept gezien, maar als dat vervolgens moest worden doorvertaald, werd zowel door de andere kant als bij de departementen tegendruk georganiseerd. Dan kun je zien.

De **voorzitter**: In feite zegt u dat het concept stedelijke knooppunten, dat in feite een theoretisch model is, geaccepteerd werd, maar in de praktijk geen betekenis had anders dan voor VROM, dat trachtte dat met sleutelprojecten inhoud te geven.

De heer **Alders**: En anderen daarmee voortdurend confronteerde. Het aardige is dat sommige knooppunten, de steden zelf, daar bij hun eigen planontwikkeling wel van geprofiteerd hebben.
Ik vond bijvoorbeeld dat Leeuwarden er niet bij moest, maar je moet toegeven dat zij dat wel degelijk hebben gebruikt om er Schwung aan te geven. Je ziet ook dat dit door een heel sterke concentratie op de agrarische dienstverlening in Leeuwarden – in de meest brede zin van het woord en als profiel neergezet – resultaat heeft gehad. Het had dus twee aspecten. Het was een uitlokking om zelf op een betere manier het profiel te doordenken, daarin een accent te kiezen en daarmee werfkracht te hebben, maar het is maar voor een deel uit de verf gekomen aan beide kanten.

De **voorzitter**: Wilt u of kunt u de stelling onderschrijven dat het onderscheid tussen de verschillende knooppunten in feite niet aan te tonen is en dat zelfs het onderscheid tussen de knooppunten en de steden die geen knooppunten zijn niet aan te tonen is?

De heer **Alders**: Soms is het werkelijk niet na te gaan. Volgens de economische analyses staat Overijssel er heel slecht voor. Het Centraal planbureau schrijft dat nog elk jaar op, maar Zwolle is booming. Het gaat niet alleen om de drie noordelijke provincies, maar ook om Overijssel. Toch staat in de lange termijnperspectieven –kijk maar naar de drie scenario's die wij kennen – dat het met de vier noordelijke provincies, inclusief Overijssel, slecht gaat. De werkelijkheid is een andere. Er is dus ook wel eens een beeldprobleem. Als ik door Zwolle heen loop, zie ik in ieder geval wat er in de omgeving in economische opzicht gebeurt. Ik zie het afstralen op het winkelbestand. Het aantal segmenten is absoluut hoger dan een aantal jaren terug. Daar gebeuren dus dingen, terwijl ik op dat moment heel weinig argumenten aanwezig achtte om Zwolle aan te wijzen als knooppunt.

De **voorzitter**: Het stedenbeleid is vanuit die optiek zeker geslaagd. Is de beoogde topkwaliteit ergens tot stand gekomen? Je ziet overal groei. Sommige groeien markant, met name door sleutelprojecten. Heeft u het gevoel dat het ergens is gelukt om tegemoet te komen aan de behoefte om internationale vestigingsfactoren te creëren en internationale potentie aan de steden mee te geven?

De heer **Alders**: Ik denk het wel. In al die steden heeft het als een uitdaging gewerkt. Wat ik nog interessanter vind is dat de steden die het niet geworden zijn, nog beter hun best hebben gedaan. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de discussie in Brabant tussen de zuidelijke Brabantse stedenrij en naar de lessen die Den Bosch daaruit heeft getrokken. Dat hebben wij niet op papier gezet, maar dat is wel het resultaat.

De **voorzitter**: Zij zijn keihard aan de slag gegaan.

De heer **Alders**: Ja. Ik denk dat je heel eerlijk moet zijn. Het spoorgebied in Den Bosch had twee kanten. Als je ziet welke kwaliteit daar is ontwikkeld en welke werfkracht dat heeft, dan blijkt dat die stad het beter heeft begrepen dan haar omgeving.

Mevrouw **Verbugt**: Dat gebeurde voor een deel dank zij de rijksgebouwendienst.

De heer **Alders**: Die rol konden wij op ons nemen. De rijksgebouwendienst had immers gezegd: omdat wij realiseerders zijn van onroerend goed, moeten wij het aandurven om niet alleen maar te denken «wij hebben gebouwen nodig», maar ook «wij zijn een van de partners daarin». Daarmee was hij ontwikkelaar. Dat gebeurde bij de Kop van Zuid, hier in het stadsgebied, maar ook daar. De gerechtsgebouwen hebben een geweldige bijdrage geleverd op dat punt. Het nadenken over onderwijsconcentraties heeft geweldig geholpen. In Den Bosch is geen universiteit, maar inzake de onderwijsconcentratie aan de zuidkand van het station – ik kijk nu naar de allure – is er heel wat gebeurd.

De **voorzitter**: Het lijkt erop dat u zegt dat een ruimtelijke ordening zonder dit soort instrumenten – zelf kunnen investeren; de ene keer heb je woningbouw, de andere keer gebeurt het via de rijksgebouwendienst – niet al te eenvoudig is als je geen groot investeringsdepartement, LNV of V&W, meekrijgt.

De heer **Alders**: Als wij niet alleen willen denken in traditionele termen van toelatingsplanboeking, maar ook op rijksniveau ambities formuleren, dan is het wel fijn als je daarin partij kunt zijn. Dan helpen wij dus mee.
Als je terugkijkt, zie je dat landbouw en volkshuisvesting maatgevend worden. Dat waren de twee pijlers waar je alleszins rekening mee moest houden. De volkshuisvesting is op een andere manier daarin komen te staan, maar is wel degelijk heel belangrijk voor de ruimte. Ik denk zelf dat het een vergissing is om landbouw als minder bepalend te beschouwen. Op de totale schaal van Nederland moet dat misschien wat genuanceerder worden gezegd, omdat wij verschuivingen zullen krijgen. Als je daarenboven op een aantal plaatsen iets wilt, kenmerkt ontwikkelingsplanologie zich doordat je daarin als partij optreedt. Dat kan soms een heel kleine partij zijn. Maar door partij te zijn en geld mee te brengen, kun je het wel degelijk beïnvloeden.

De **voorzitter**: Dan kom ik op de mainports. Bij de Vino en de Vinex was het interessant dat de economie centraal werd gesteld: Nederland als distributieland. Schiphol werd aangewezen of erkend als een mainport, evenals de Rotterdamse haven. Beide zijn belangrijke pijlers van onze economie. Toch zie je Schiphol op de kaart niet of nauwelijks terugkomen. Ook van de tekst maakt Schiphol niet of nauwelijks onderdeel uit, behalve dan dat er staat dat de vijfde baan moet kunnen. Kunt u iets over die omstandigheden vertellen? Waarom is dat zo ingetogen, niet expliciet, op die kaart verschenen? Is dat wel verstandig geweest?

De heer **Alders**: Voor een deel was het op dat moment überhaupt geen discussiepunt. Als u de Handelingen van de behandeling van de Vierde nota ruimtelijke ordening extra naleest, zal blijken dat geen enkele fractie daar woorden aan vuil heeft gemaakt. Dat is nu ondenkbaar, maar toen waren wij echt nog in de fase waarin verkend werd wat er met Schiphol ging gebeuren. Het idee van een vijfde baan stelde maar bij heel weinig mensen echt iets voor. Het was echt de vooravond van de discussie, waarbij voor het eerst werd nagedacht over de vraag of je niet met alle betrokken partijen rond de tafel moest gaan zitten om te inventariseren. Wij hebben een project gevolgd waarbij alle partijen aan tafel zaten en waarbij een soort voorstudie werd gemaakt, het PASO. Zelfs als het akkoord waar alles in staat en waar de handtekeningen onder worden gezet, klaar is, volgt een debat in de Kamer dat simpel samen te vatten is met de woorden «fijn dat u dat werk heeft gedaan, nu moet er een formele planologische kernbeslissing worden voorbereid, wij wachten wel af waar u mee komt».

De **voorzitter**: Heeft de Bijlmerramp op de achtergrond nog een rol gespeeld?

De heer **Alders**: Dat speelde bijna in diezelfde periode een rol omdat wij ons zelf de vraag stelden of bepaalde componenten in die PASO-studie moesten worden betrokken. Er was een risicobeleid in Nederland. Dat was beter ontwikkeld dan waar dan ook, maar het risicobeleid was wel gekoppeld aan een standaard situatie. Er staat een fabriek: hoe doe je dat met het risico? Risico in termen van «hoe ga je om met een bewegend iets, zoals een trein of een vliegtuig, en waar leg je dan de contouren», was absoluut nieuw. Dat kreeg een enorme impuls door datgene wat hier gebeurde. Dit werd immers

voor onmogelijk gehouden. Dat is natuurlijk een typisch kenmerk van het risicobeleid.
In die fase komen in een enorm tempo discussies op de agenda die daarvoor niet of nauwelijks werden gevoerd.

De **voorzitter**: Toch zou je verwachten dat de ruimtelijke consequenties van zo'n PASO-rapport veel substantiëler in de Vinex inzichtelijk waren gemaakt. Ik zet dat bijvoorbeeld af tegen de exactheid van de locaties voor de Vinex, of de exactheid van de infrastructuur.

De heer **Alders**: PASO viel onder de minister van VROM. De PKB waarin Schiphol verwerkt moest worden viel onder de minister van Verkeer en Waterstaat. De minister van VROM was dus verantwoordelijk voor het PASO. Als hij het PASO af had, droeg hij het over en ging de eerste verantwoordelijkheid over naar de minister van Verkeer en Waterstaat.

De **voorzitter**: Het PASO was er ten tijde van de Vinex.

De heer **Alders**: Ja, toen lag de Vinex op tafel.

De **voorzitter**: Dus de minister van VROM had nog inzichtelijk kunnen maken welke ontwikkelingen mogelijk waren aan zowel luchtzijde als landzijde.

De heer **Alders**: PASO heeft een geweldige rol gespeeld bij het nadenken over de locaties. De contouren zijn toen wel getekend. Vooral de alternatieven aan de noordzijde, zeg maar Amsterdam, zijn mede beïnvloed door computertekeningen. Wij hebben zelfs heel verfijnde discussies gevoerd over de manier waarop wij bij Amsterdam de wijken hadden projecteerd wel gepast was, mede gelet op de kennis die wij van de Bijlmer hadden. In die zin werkte het geweldig uit.
Verder was de verwachting dat je het met de bestaande infrastructuur moest doen, daarin heel bepalend. Om die reden viel toen een tweede luchthaven in de polder af, want dat betekende dat je een compleet nieuwe infrastructuur moest aanleggen. Flevoland is alleen maar oost-west ontsloten. Noord-zuid is er helemaal niks. Je moet dus altijd eerst naar de vleugels toe om van daaruit weer elders te gaan. De discussie werd dus op die manier gevoerd. Wij hadden toen het idee dat eerst een strategische MER gemaakt moest worden om alle effecten te berekenen. Dan pas kon de vertaling volgen. Dat was de denkwijze op dat punt. Zo moest het voordat je allerlei grote consequenties op je zou nemen. Die vijfde baan is immers ruimtelijk gezien een betrekkelijk geringe ingreep. Het gekke is, het was een ingreep die de ruimtelijke overlast beperkte. Het had dus eerder een beperkende dan een uitbreidende werking. De uitstraling van Schiphol werd daardoor dus kleiner.

Mevrouw **Ravestein**: Het gaat om de mate van aandacht.

De heer **Alders**: Het ruimtelijk uitstralingseffect werd bij een groeiende situatie, die opgevangen werd door de vijfde baan, kleiner.

De **voorzitter**: Bij de geluidscontouren of veiligheid kan ik mij dat voorstellen. Het gaat niet om de vraag of je zo iets kunt voorzien, maar ik vergelijk de exactheid van het restrictieve beleid en de exactheid van de infrastructuur tot en met de fietspaden met de bijna onzichtbaarheid van Schiphol. Schiphol explodeert daarna. Is in die tijd helemaal niet voorzien dat er zoveel groeipotenties waren? De werkelijke groeicijfers waren altijd hoger dan de prognoses die het kabinet opnam in de nota's.

De heer **Alders**: Dat betreft echt de periode daarna. Wij kwamen tot de conclusie dat met die vijfde baan een aanzienlijke beperking van de geluidsgehinderde woning werd bereikt. De contouren werden kleiner. Wij kozen ervoor dat wij op 9000 woningen uit zouden kunnen komen, maar ruimtelijk gingen wij uit van 10.000 woningen. Wij namen de contour dus groter dan noodzakelijk zou zijn bij de uitwerking. Heel veel van de ruimtelijke uitstraling van Schiphol werd, in die fase van het PASO, dus kleiner en de effecten op de woonwijken die wij voorzien hadden, waren zeer beperkt. De gedachte was om echt verkeersbeleid te gaan voeren, vervoersmanagement. Wij voeren ook gesprekken met Schiphol: u moet uw personeel voortaan met het openbaar vervoer laten gaan, want u heeft die ander plaatsen nodig. De capaciteit van het bestaande wegennet verschuift, maar hoeft niet groter te worden. Het is terecht wat u zegt: daarna explodeert de discussie.
Er was dus een soort stilzwijgende werkafspraak die hierop uitgewerkt werd, maar iedere berekening die je voor ogen kreeg, ging die richting uit. Ik kan daar nu een heleboel opmerkingen bij maken, maar toen werd de uitstraling beperkt. Ruimtelijk gezien was er dus weinig reden om daar veel ophef over te maken. Het is wel vreemd, want je zou verwachten dat je bij dat soort grootschalige ontwikkelingen – dat kun je nu makkelijker tegen elkaar zeggen – veel meer gebruik zou maken van de nationale PKB.

De **voorzitter**: Dan krijg je de scheiding tussen de PKB Vinex en de PKB Schiphol. Is die scheiding wel verantwoord? Bij de PKB Schiphol staat natuurlijk vooral de luchtzijde centraal, niet de landzijde, terwijl wij nu kunnen constateren dat ook de landzijde enorm gegroeid is. Ik noem de mate waarin Hoofddorp,

Haarlemmermeer en Amsterdam-Zuid-Oost zich hebben ontwikkeld. Dat effect is mede veroorzaakt door het geformuleerde beleid voor de ontwikkeling van Schiphol. Het lijkt erop dat dit min of meer per ongeluk is ontstaan en dat het niet meer vanuit de ruimtelijke ordening wordt gestuurd. Komt dat omdat er twee PKB's zijn, waarbij de ene sectoraal is en de ander vanuit de ruimtelijke ordening tot stand komt?

De heer **Alders**: Ik weet het niet zeker. Op dat moment kwam het SVV uit. Wij hanteerden veronderstellingen, met name voor de Randstad, over verschuivingen die wij konden aanbrengen – van de auto naar het openbaar vervoer – over het resultaat van het vervoersmanagement, met name bij dit soort grote projecten. Er leefde echt de veronderstelling dat wij daar langs verscheiden wegen ingrijpend aan zouden werken. Dat was ook de ambitie op dat moment. Vandaar dat er én een planologisch beleid werd gevoerd én een prijsbeleid. Die twee dingen moesten bij elkaar komen. Gelet op de explosie die je daarna krijgt en de snelheid waarmee dat kon – wederom de restcapaciteit waar wij het over hebben – de houdingen die men had – Haarlemmermeer vond alles bedreigend wat wij op dit punt deden – denk ik dat je terugkijkend daarop inderdaad kunt zeggen dat het vreemd is dat wij niet geprobeerd hebben om dat te doen. Daar spreekt weer een ding tegen: de politieke lading die de discussie had, betekende dat wij er dan nooit uitgekomen waren.

De **voorzitter**: Vindt u Schiphol nog steeds een verantwoorde locatie?

De heer **Alders**: Het is het meest verantwoord om aan te sluiten bij de locatie die er al is. Planologisch gezien is een tweede locatie in Nederland zoeken het stomste wat je kunt doen.

De **voorzitter**: Ook achteraf bezien?

De heer **Alders**: Deze is al ruimtelijk ingepast. Ik heb natuurlijk wel eens gekeken naar de polder, waar je een nieuwe luchthaven zou kunnen aanleggen. Gelet op de effecten daarvan op alle gebieden, vraag ik mij nog steeds af of de bestaande locatie niet de beste is. Ook al zou je de luchthaven in de polder nu aanleggen, dan nog heb je het probleem van een niet aansluitende infrastructuur in alle opzichten. Hinder wordt met name bepaald door de eerste beleving. Als het gebied groter wordt, wordt de hinder aanzienlijk sterker ervaren dan in een gebied waarin al heel veel stedelijke functies gecombineerd worden.
Veel spreekt ook tegen een locatie voor de kust. Ik zou niet zo snel voor een andere locatie kiezen. Wij hebben de tijd ook voorbij laten gaan. In ruimtelijk opzicht had je natuurlijk toch niet zozeer aan de polder moeten denken. Je hebt eens de kans gehad om de Moerdijk erbij te betrekken. Die discussie is ook gevoerd, maar tijdens het proces is Moerdijk vanzelf afgevallen.

De **voorzitter**: Bij het verstedelijkingsbeleid spreken wij vaak over de bestaande steden. Vinex-locaties moeten bijvoorbeeld tegen de steden aan liggen. Wij willen de bestaande structuur versterken. Tegelijkertijd bieden Schiphol en de groei die daarvan het gevolg is, die ook een heel positieve kant heeft, vanuit het ruimtelijke ordeningsperspectief fantastische mogelijkheden voor andere benaderingswijzen van verstedelijking. Misschien worden Hoofddorp en Zaanstad dan wel op een heel andere manier behandeld. Zijn daar in de tijd dat u daarvoor verantwoordelijk was fantasieën over geweest of is dat gewoon echt iets wat onderschat is als ontwikkelingsmogelijkheden in de sfeer van de ruimtelijke ordening?

De heer **Alders**: Uitgaande van de Randstad, die er is zoals die er is, is bekeken wat de optimale baanconfiguratie zou zijn. Je gaat er dan vanuit dat die er ligt en dat hij mede bijdraagt aan het bestaande stedelijk profiel. Zou je die kunnen optimaliseren? Dat is dus meer dan die vijfde baan. Dan moet je inderdaad vaststellen dat er, als je die opnieuw mocht ontwerpen, een geweldige winst te bereiken is. De vijfde baan is daarvan zelfs het ultieme bewijs. Door goed naar het gebied te kijken en hem op een bepaalde manier te positioneren, kun je heel veel vermindering tot stand brengen. Dat kan veel verder gaand. Dan kun je denken over de vraag waar dit soort voorzieningen horen en welke meerwaarde daaruit komt. Een discussie waarbij je zover ging, werd ogenblikkelijk een kosten-discussie. Ik plaats het weer even terug in de tijd. Er werd maar over een ding gesproken. Het kabinet hield om de drie maanden een nieuwe bezuinigingsronde. Dat is nu bijna ondenkbaar, maar het was werkelijkheid.
Ik heb met belangstelling alle discussies gevolgd, maar als je eenmaal een plek hebt en daar zijn een heleboel dingen omheen gegroepeerd, moet er wel heel wat gebeuren, wil er een betere plek ontstaan.

De **voorzitter**: Had de Vinac dat moeten doen? Ik doel nu op de exercitie waarover ik sprak.

De heer **Alders**: Als PASO geen feit zou zijn geweest, denk ik dat je die conclusie moet trekken. Het feit dat het eruit gelicht was, maakte het een uitzonderlijk project. En het kwam niet voort uit de Vinex. Bij Rijnmond probeerde je de dingen nog te combineren.

De **voorzitter**: Wat betekent het dan voor de positie van de ruimtelijke ordening? De status, de rol?

De heer **Alders**: Ik vind dat de minister van VROM per definitie, zelfs als hij tweede ondertekenaar is, de ruimtelijke ordeningsrol optimaal moet vervullen. Daar wordt hij ook vaak op aangesproken, ook door collega's.

De **voorzitter**: Is hij nog in staat om als tweede ondertekenaar substantieel invloed uit te oefenen op het ruimtelijke ordeningsfacet, terwijl het bijna een sectoraal voorbereide wet is?

De heer **Alders**: Volgens mij is het antwoord daarop «ja». Daar zijn ook wel voorbeelden van. De zaak werd zo gepolitiseerd, zo verhard, dat elke discussie moeilijk werd. Je kwam vanzelf in de situatie dat vragen stellen over een onderdeel van de planologische visie werd uitgelegd als was je tegen Schiphol. De discussie heeft helaas als kenmerk dat het zwart-wit wordt. Dan kost het veel meer moeite om de ruimtelijke discussies te voeren, om de inpassingsdiscussie te voeren, om te proberen daarvan even los te komen.
Bij de Defensienota was dat in het kabinet veel minder het geval, maar daarbij merkte je weer dat de Kamer sprak met de mensen van defensie en van de ruimtelijke ordening; zij bekeken de militaire oefenterreinen; ik doel nu op de discussie over de Veluwe. Dat werd op een gegeven moment een discussie tussen de minister van VROM en de Kamer. Dat was geen discussie meer tussen de minister van Defensie en de Kamer. Dat werd ook een gepolitiseerde discussie, terwijl je feitelijk al geprobeerd had in het concept van het land aan te geven welke functie moest worden uitgeoefend en hoe je dat deed.

Mevrouw **Ravestein**: Wat nog is blijven liggen, is het koersenbeleid. Hoe kijkt u daarop terug? Dat is niet zo uit de verf gekomen.

De heer **Alders**: Het koersenbeleid was een poging om veel meer dingen met elkaar te combineren dan wij daarvoor deden. Het is aardig om te zien hoe nu discussies worden gevoerd over het belangrijker worden van water. Bij de koersen hebben wij dus echt gekeken naar de waterlopen en naar het ondergrondse waterverkeer. Wij hebben veel meer geprobeerd om in eenheden te denken. Achteraf moet je zeggen dat het een te interne exercitie is geweest. Daardoor zijn wij te laat een discussie gaan voeren met de mensen die zich dat eigen moesten maken, de provincies en dergelijke. Dat is eigenlijk pas gebeurd nadat wij deel 1 gepubliceerd hadden. Ik weet nog dat wij daar avonden over hebben gesproken. Het was een hele omslag, zeker ten opzichte van de Vierde nota. Wilde je dat er nog bij hebben? Maar als je weer dacht aan het grijpen van kansen en het creëren van omstandigheden waarin dat zou gebeuren, was het koersenbeleid aanzienlijk beter dan de oude verdeling. Al borduur je daarop voort, het had veel meer natuurlijke eenheden tot gevolg. Je keek veel beter naar het afbakenen. Het is helaas achteraf gezien veel te veel ervaren als een bedreiging, waardoor wij nu op herhaling zijn. Door de omstandigheden wordt daarbij misschien een groter accent op water gelegd dan wij deden. Maar ook dat was weer een impuls om veel meer natuurlijke eenheden te krijgen.

Mevrouw **Ravestein**: Bent u toen voor uw gevoel tegengewerkt door LNV? Heeft u gemerkt dat het niet in dank werd afgenomen?

De heer **Alders**: Veel was bedreigend. Er kwamen bepaalde termen in voor: schone gebieden moesten schoon blijven. Dat was heel bedreigend omdat er toen tal van mensen waren met een alternatief: als je het probleem maar spreidt, lost het zich vanzelf wel op. Dat kwam overigens niet alleen van het ministerie. De heer Tazelaar was een grote exponent daarvan. Hij had altijd zijn eigen alternatieven. Ik moet erbij zeggen dat wij die discussie ook zo hebben gevoerd. Ik weet nog heel goed dat ik samen met de heren Vonhoff, Wiegel en Meijer – de drie commissarissen van de noordelijke provincies – door het gebied gereisd heb. Vervolgens hebben wij ergens een lunch gebruikt en toen hebben wij gediscussieerd over de normen die wij voor 2000 zagen. Wij waren als kabinet bereid om met hen af te spreken dat de normen voor 2000 in Noord-Nederland al werden ingevoerd. Zelfs dan hadden zij nog capaciteit om mest toe te laten. Als je een schoon gebied schoon moest houden, moest je een norm hebben. Er was een Europese norm en die boden wij aan. De capaciteit zou dan gebruikt kunnen worden. Dat werd daar afgewezen. Zo lag de discussie. Daarmee zou je dus wel degelijk ook een aantal andere discussies kunnen voeren. Dat koersenbeleid was dus veel breder. Het gaf aan welke soort ontwikkelingen er zouden zijn. Het gaf ook enige zekerheid. Die discussie krijg je weer. Ik heb het net al gezegd.

De **voorzitter**: Als dat koersenbeleid serieus geïmplementeerd was, zouden een heleboel vraagstukken, zoals het restvraagstuk, zich niet in dezelfde omvang hebben kunnen manifesteren als thans het geval is.

De heer **Alders**: Dan had je andere omstandigheden kunnen creëren. Nu vindt de spreiding op een heel andere manier plaats. Dat had je ook nog georganiseerd kunnen doen. Nederland vergroent. De korengebieden verdwijnen en die worden op dit moment aan de lopende band opgekocht door veeboeren. Iedereen zegt dat de landbouw afneemt, maar de grondprijzen in Noord-Nederland zijn verdubbeld. Er wordt ƒ 100.000 per hectare betaald. Dat

zijn ongekende prijzen voor landbouwgrond. Iedere veeboer rekent het uit: 2,5 grootvee-eenheid per hectare. Het zijn grote boeren. Je koopt een boer uit: 100 tot 150 hectare maal 2,5 koe. Dan kun je nagaan hoe groot het bedrijf kan zijn. Dat soort dingen gebeuren op dit moment. Daarbij moet je dus oppassen. Ik denk nu weer aan functies. Ik lees overal – wetenschappelijke beschouwingen, de WRR – dat de landbouw als sturend element, als ordenend element verdwijnt. Dat is voor een deel waar, maar voor een deel is het ook niet waar. Je zult zien dat de functies anders gespreid worden over het land, maar in bepaalde delen van Nederland zal de landbouwfunctie nog decennia lang ordenend zijn. Misschien is het wel een van de pijlers waardoor je inderdaad kunt zeggen dat je nog eens ruimte hebt, als ruimte ten minste meer is dan... Vroeger dachten wij bij ruimte aan het gebied waaraan wij geen functie toekenden. Nu is ruimte op zichzelf een waarde geworden, en terecht, maar dan moet je er ook op die manier over durven nadenken. Daaraan kan een koersenbeleid dat ook analytisch goed in elkaar zit, wel degelijk een bijdrage leveren. Veelal is het niet onlogisch dat vakdepartementen bepaalde dingen als bedreigend ervaren, zeker in die fase, waarin landbouw aan de vooravond stond van diep ingrijpende veranderingen. Ik heb over meer dan het ministerie. Dat is het moment waarop het Landbouwschap door zijn enkels gaat. Er was een heel grote verandering op komst, ook maatschappelijk gezien. Dat is een soort stille groene revolutie geweest, maar dan anders dan bedoeld was.

De **voorzitter**: Hoe zou u de opmerkingen die gemaakt zijn, vertalen naar de Vijfde nota? Moet een vijfde nota niet fundamenteel anders geformuleerd zijn dan de Vinex? Kunt u een aantal punten aangeven waarbij u het gevoel heeft dat daaraan bij de Vijfde nota moet worden voldaan, wil zij succesvoller zijn dan de Vinex?

De heer **Alders**: Je begint al met een keuze: is het alleen maar toelating, of is het meer? Ik ga ervan uit dat je op het tweede uitkomt. Toen de inventariserende nota over ruimte uitkwam, heb ik gezegd dat je moet oppassen. Wij hebben geleerd dat wij niet alleen maar intern moeten praten over de plaatsen waar de woningen gerealiseerd worden en de voorzieningen tot stand komen, hoe belangrijk ook. Ik denk daarbij ook aan het stedelijke klimaat: wie is verantwoordelijk voor de openbare ruimte? Durf daar op een creatieve wijze over na te denken. Dat is een zeer belangrijke opgave, waarin je volgens mij partij moet kiezen. Je moet nadenken in termen van ruimte en ruimtegebruik, ook vanuit een landelijk perspectief. Bij de Vijfde nota moet dan eigenlijk het landelijk niveau de inzet zijn, terwijl anderen worden uitgenodigd om samen iets tot stand te brengen wat iedere individuele partij zelf niet kan bereiken. Als je een ambitie hebt op het gebied van steden, dan moet je dus zelf durven te zeggen wat je wilt en wat je inbrengt. Eigenlijk moet dat een uitgestoken hand zijn naar anderen: daar organiseer ik nu een architectonische kwaliteit, een stedelijke kwaliteit. Daar wordt op ingeschreven. Je zult zien dat veel van die dingen stoppen op het moment dat iedereen denkt dat hij het zelf doet. Veel ontwikkelingen komen tot stand omdat je de uitnodigende partij bent. Dat kan dus ook op die manier neergezet worden. Ontwikkelen is dan in feite een creatief proces. Je moet dus durven kiezen. Waar durf ik het aan om de contouren van toelating aan te geven? In het kabinet hebben wij gediscussieerd over de vraag waar Noord-Nederland naartoe gaat. Toen hebben wij het verhaal van de mal en de contramal neergelegd. Een aantal gebieden hebben wij als economisch kerngebied aangewezen, als mal. Het landelijk gebied was de contramal. Dat is ook heel consequent doorgetrokken, zelfs in het instrumentarium. Als je dat als ruimtelijk concept goed vindt, dan ben je verder met toelatingsplanologie bezig. Wil je een meerwaarde realiseren, wat ik nog denkbaar acht, dan moet je een stap verder gaan. Ik ben bang dat je op bepaalde plaatsen nog steeds, net zoals bij de Vinex, duidelijk moet maken dat je een actievere partij bent. De verdeeldheid die er toen tussen de gemeenten was en het ontbreken van voldoende richtinggevoel maakte het absoluut noodzakelijk dat je een doorbraak bereikte. Helaas, het instrument is niet opgevolgd, maar de poging om dat op stadsgewestelijke niveaus te doen, heeft in dat opzicht wel degelijk resultaat gehad. Dat was toch ambitie. Zonder dat was het nooit gelukt.

De **voorzitter**: Ik dank u hartelijk.

Sluiting 17.00 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening op donderdag 18 mei 2000 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Donderdag 18 mei 2000

Aanvang 9.00 uur

Gehoord wordt mevrouw Margaretha de Boer

Voorzitter: Duivesteijn

Aanwezig zijn voorts de leden van de werkgroep: Poppe, Ravestein, Van Gent, Verbugt en Van Middelkoop, alsmede griffier Hommes en staflid Reijs.

De **voorzitter**: De parlementaire Werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening heeft de opdracht het beleid in het kader van ruimtelijke ordening te evalueren en een aantal toekomstgerichte aanbevelingen te doen. Daarbij staat vooral centraal de plaats en de betekenis van de ruimtelijke ordening zelf. Het gaat dus niet zo zeer om allerlei incidenten en mogelijke kwesties, maar wel om het basisfunctioneren van het gehele veld. De werkgroep zal een brede evaluatie maken – eigenlijk zou je het een evaluatie van evaluaties kunnen noemen – en daarnaast doet de werkgroep een aantal casestudies, onder andere naar Schiphol, waarbij wordt gekeken naar de positie van ruimtelijke ordening in dat proces.

Mevrouw **De Boer**: Voorzitter! Ik vind dit een prima initiatief. Ik heb nog wel een verzoek. Helaas beschikte ik ter voorbereiding van dit gesprek niet over de benodigde stukken en om dieper op bepaalde zaken in te gaan, kan het nodig zijn dat ik over de onderliggende stukken beschik. Is het mogelijk dat ik die stukken, of een samenvatting daarvan, ontvang?

De **voorzitter**: Het is niet de bedoeling van de werkgroep om degenen die uitgenodigd worden voor een gesprek van alle stukken te voorzien voordat het gesprek gevoerd kan worden. Dan zou je zo'n gesprek pas kunnen voeren nadat wij het rapport hebben afgerond om dan met elkaar in gesprek te gaan over mogelijke interpretaties van de evaluaties. Zo ver zijn wij nog niet. Dit gesprek is erop gericht een beeld te krijgen van de bestuurlijke praktijk als het gaat om ruimtelijke ordening. Ik neem de vrijheid om te veronderstellen, dat die praktijk meer dan bekend is. Het lijkt mij niet nodig om heel gedetailleerd op kwesties in te gaan; het gaat om de algemene lijnen.

Mevrouw **De Boer**: Ik denk dat het geen problemen zal geven voor dit gesprek, maar het kan soms nodig zijn om zaken te checken, bijvoorbeeld als het gaat om de invloed van het onderhandelingsmodel met betrekking tot de VINEX-locaties, waar ik zeer nauw bij betrokken ben geweest in een andere functie. Het ging mij overigens ook niet om het eindrapport, maar om de onderzoeken die zijn gedaan. Met die kanttekening wil ik graag het gesprek ingaan.

De **voorzitter**: U werd als minister van VROM geconfronteerd met de VINEX-nota die in de periode van uw voorganger Alders is vastgesteld. Ik kan mij herinneren dat er op een bepaald moment een discussie ontstond over de vraag of er een vijfde nota moest komen of dat het beter was om te komen tot een actualisering van de VINEX. Voor ons is het interessant om een beeld te krijgen van die periode, waarin heel nadrukkelijk een keuze is gemaakt voor de actualisering in plaats van een vijfde nota. Zou u daarbij willen ingaan op de bestuurlijke houvast die de VINEX-nota al dan niet kon bieden?

Mevrouw **De Boer**: Ik zal een aantal keren tijdens dit gesprek refereren aan mijn voorgeschiedenis, omdat ik nauw betrokken was bij de onderhandelingen ten aanzien van de VINEX. Na de vierde nota is bij het aantreden van de heer Alders de VINEX tot stand gekomen. Op basis van de VINEX zijn op initiatief van het Rijk onderhandelingen gevoerd met provincies en grote steden om te komen tot de grote VINEX-locaties. Ik wijs erop dat er toen, in 1990, nog niet veel geld voor beschikbaar was. Er waren altijd tekorten. De gemeenten moesten van meet af aan stevig bijdragen aan de ontwikkeling van die VINEX-locaties. Daar moesten ook onderhandelingen over gevoerd worden. Er zijn toen heel indrin-

gende onderhandelingen gevoerd. Het Rijk wilde grote invloed hebben op de kwaliteit van de VINEX-locaties. Het uitgangspunt van het Rijk was, in tegenstelling tot voorheen, dat de VINEX-locaties grotendeels door de markt zouden moeten worden ontwikkeld. In de eerste voorstellen van de Rijksoverheid stond dan ook dat in de VINEX-locaties de verdeling 30/70 tot stand moest komen, wat een zeer omstreden onderwerp was. Men had de sociale woningbouw namelijk nog zeer hoog in het vaandel. Bovendien stond er in die eerste voorstellen dat er alleen maar laagbouw zou mogen plaatsvinden. Als gedeputeerde in de provincie Noord-Holland heb ik mij tegen die uitspraak, gesteund door mijn collega's uit het ROA-gebied, zeer verzet, want wij vonden dat dit een zaak was van de andere overheden, met name van de lokale overheden. Die onderhandelingen hebben uiteindelijk geresulteerd in het opnemen van het geheel in de VINEX. De VINEX is in de Kamer vastgesteld in december 1993. Ik ben aangetreden als minister in augustus 1994. De PvdA hield in die periode een congres. Op dat congres is toen een motie ingediend, waarin werd aangedrongen op een vijfde nota. De wethouders van de grote steden, die daar ook bij aanwezig waren, hebben zich daar zeer krachtig tegen verzet. Zij zeiden: wij zijn nog niet eens begonnen met de uitvoering van de VINEX, dus het kan niet zo zijn dat wij nu al weer beginnen met een vijfde nota; op die manier wordt voor ons het werken onmogelijk. Ik heb mij daar zonder meer bij aangesloten. Wel vond ik het noodzakelijk om de VINEX tegen het licht te houden van de nieuwe ontwikkelingen. Die nieuwe ontwikkelingen waren – en dat is in de loop van 1995 duidelijk geworden – dat op basis van de woningbehoeftenonderzoeken bleek dat er meer woningen gebouwd zouden moeten worden dan aangegeven stond in de VINEX. Dat uitgangspunt werd niet door iedereen onmiddellijk omhelsd. Met name in de Kamer zijn daar vraagtekens bij gezet. Men vroeg zich af of er nog meer nieuwbouw nodig was. Daar zijn veel onderzoeken naar gedaan en wij zijn uiteindelijk uitgekomen op een model met een bandbreedte ten aanzien van de woningbehoefte en de actualisering van de VINEX – de VINAC – zou plaatsvinden in 2000. Mijn uitgangspunt is steeds geweest dat de Rijksoverheid een betrouwbare partner dient te zijn ten aanzien van de andere overheden, waarmee na stevige onderhandelingen tot afspraken is gekomen die met name ten aanzien van de lokale overheden een behoorlijke belasting betekenden. Dat de economie zich zo positief zou ontwikkelen, waardoor het anders zou lopen, was toen nog niet te voorzien. Het bleek bijvoorbeeld voor Amsterdam niet meer nodig te zijn om, naar ik mij herinner, de begrote 50 mln. bij te dragen. De markt leek dat op te kunnen brengen. Maar ik put uit mijn herinnering wat betreft de bedragen.

De **voorzitter**: Dit zijn redenaties op basis van de VINEX-convenanten, dus de grote bouwlocaties waarover uiteraard zekerheid moest bestaan voor de gemeentebesturen. Tegelijkertijd gaat de VINEX ook over een aantal andere kwesties, met name de economische doelstellingen. Ik doel op Schiphol en op de perspectieven in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen. In die tijd werd ook door andere departementen een bijdrage geleverd aan nieuwe sectorale plannen met betrekking tot ruimtelijke ordening. Neem de nota die mevrouw Jorritsma uitbracht over spoorwegplanologie, waarin het idee van bouwen rondom stations naar voren werd gebracht. Dat ging veel verder dan een actualisering van de VINEX en dat pretendeerde een behoefte om verder in te grijpen in het ruimtelijk beleid dan alleen maar via het actualiseren ervan.

Mevrouw **De Boer**: Er is altijd sprake van spanning geweest tussen de verschillende departementen als het gaat om ruimtelijke ordening. Ik wijs op de stukken die de historisch geograaf Van Rossem daarover schrijft. Daaruit blijkt dat er in de jaren zeventig grote discussies plaatsvonden bijvoorbeeld tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Bij ruimtelijke ordening is het natuurlijk altijd een kwestie van het afwegen van belangen en dat is in belangrijke mate een politiek proces. Dat wordt vaak vergeten, maar het gaat om het sturen van een aantal ontwikkelingen die door verschillende belanghebbenden anders kunnen worden gezien. De VINEX is zonder meer breed ondersteund kabinetsbeleid uit de voor-vorige periode. De discussie over de spoorwegnota van Verkeer en Waterstaat dateert uit 1997. Toen waren wij waarschijnlijk al in de afrondende fase van de VINAC. Ik ben voortdurend groot voorstander geweest van a. in de VINAC alleen maar te veranderen wat absoluut noodzakelijk is en b. een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen stad en land. Er moest niet meer suburbanisatie komen. Ik vond het van belang dat daar sterk de hand aan werd gehouden. Een ander uitgangspunt was dat veel meer moest worden overgegaan tot bundeling. Dat betekent dat nieuwe infrastructuur – of dat nu om spoorweg- of om weginfrastructuur gaat – zoveel mogelijk gebundeld wordt met bestaande infrastructuur. Naar mijn overtuiging zijn dat nog steeds heel zinnige uitgangspunten. Tegelijkertijd houden die uitgangspunten een zekere spanning in, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het openhouden van het Groene Hart. Dat betekent dat nieuwbouwlocaties

zoveel mogelijk gezocht moeten worden in of aan de stad. Dan kunnen er dus geen uitgebreide woningbouwlocaties worden toegevoegd aan allerlei gemeenten in het Groene Hart, ook al ligt daar een spoorlijn. Dat was een discussiepunt dat indertijd met Verkeer en Waterstaat sterk speelde. Ik kan mij herinneren dat wij een hele discussie hebben gevoerd over de positie van Alphen a/d Rijn. Ik vond niet dat wij terecht moesten komen in spoorweg-planologie en dat daar, puur vanwege het feit dat daar een spoorweg ligt, allerlei nieuwe locaties moesten komen. Dus ik vind dat het uitgangspunt moet blijven: zoveel mogelijk bouwen in en aan de bestaande stad. De spoorwegnota waar de voorzitter over sprak is geen kabinetsnota geworden. Zij is zelfs niet in het kabinet besproken. Dat is een nota die door de medewerkers van Verkeer en Waterstaat is gemaakt, waar ik tot mijn verbazing een keer mee geconfronteerd werd toen ik uitgenodigd was om over andere zaken te spreken. Ik heb toen onmiddellijk gezegd dat het absoluut geen rol zou kunnen spelen in de discussies, omdat het haaks stond op de besluitvorming over de VINEX en over de VINAC die op dat ogenblik in het kabinet al een aantal keren besproken was. Ik weet niet of ik de juiste volgtijdelijkheid aanhoud, omdat ik dat niet heb kunnen nagaan.

De **voorzitter**: Het ICES-beleid was wel kabinetsbeleid.

Mevrouw **De Boer**: Dat is later.

De **voorzitter**: Het is wel goed om dat scherp in beeld te brengen. Het ICES-beleid heeft sterk de intentie om economische interventies te doen, met name in de infra-structuur. Je ziet door de jaren heen een enorme dynamiek ontstaan, mede door economische groei of door de noodzaak om werkgelegenheid te creëren. In hoeverre is, gelet op dat dynamische proces, met al die ruimteclaims en expansie, het ruimtelijk kader dat geformuleerd is in de VINEX en later in de VINAC nog hanteerbaar te noemen? De enorme groei van Schiphol staat mij in dat verband helder voor de geest. Bieden VINEX en VINAC daarvoor voldoende beleidskader?

Mevrouw **Van Gent**: Ik heb nog een aanvullende vraag. Papier is over het algemeen geduldig en het is natuurlijk belangrijk om alles goed op te schrijven, maar ik wijs op de debatten over handhaving van beoogd beleid. Speelt dat een belangrijke rol op het moment waarop de uitgangspunten in de nota's worden geformuleerd? In de discussies komt namelijk steeds weer naar voren dat eigenlijk onvoldoende te sturen is wat beleidsmakers beoogd hebben.

Mevrouw **De Boer**: Dat is een fundamenteel punt. Op een bepaald moment is er rijksbeleid, vastgesteld door de Kamer, en dat is verwoord in de VINEX. De VINAC was nog niet vastgesteld door de Kamer, maar wel grotendeels door het kabinet. Er zijn ook middelen ter beschikking gesteld voor de nieuwe onderhandelingen met de gemeenten voor het tot stand komen van woningbouwlocaties. Daarnaast speelde de inzet van de ICES-gelden. Het zou aardig zijn als de nota's boven tafel komen die ten grondslag lagen aan de discussies in het kabinet over de ICES-middelen. Een- en andermaal heb ik in het kabinet aan de orde gesteld dat het ICES-traject niet kan betekenen een «onderhands nieuw ruimtelijk beleid». De ICES-middelen mogen natuurlijk gebruikt worden voor de versterking van een aantal inmiddels vastgestelde zaken die noodzakelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan de STIR: de stimulering van de intensivering van het ruimtelijk gebruik. Daar zijn middelen voor ter beschikking gesteld in het kader van ICES. Er zijn ook middelen vrijgekomen uit de sleutel-projecten. Dat was geen nieuw beleid. In die periode hebben wij de eerste discussies gehad over de herstructurering van de stedelijke gebieden. Daar zijn toen ook gelden voor uitgetrokken. Bij die discussie speelt de vraag welke rol de infrastructuur heeft. Het mag volstrekt duidelijk zijn dat de minister die belast was met de infrastructuur daarvoor ook een aantal zeer grote claims op tafel legde. Aanvankelijk was dat voor de weginfrastructuur en later ging dat sterk in de richting van de infrastructuur voor het openbaar vervoer. Maar dat was allemaal in het kader van het vastgesteld ruimtelijk beleid. Er werden geen nieuwe zaken aan de orde gesteld. Ook de behoefte aan bedrijfs-terreinen speelde een rol. Uit onderzoeken van de RPD en later door het CPB is nooit gebleken dat er heel veel nieuwe bedrijfs-terreinen nodig waren, met name in de Randstad. Desalniettemin bleef bij Economische Zaken het gevoel bestaan dat het aanbieden van meer potentiële bedrijfs-terreinen aan de markt, de economische ontwikkelingen ten goede zou komen. Dat is voort-durend een punt van discussie geweest, maar het heeft nooit geresulteerd, in de periode waarin ik minister was, dat het onderhands een plaatsje kreeg buiten de VINAC om. Dus het is volstrekt helder dat er voortdurend spanning bestaat als het erom gaat wie het voor het zeggen heeft in de ruimtelijke ordening, maar dat heeft niet geleid tot veranderingen.

Mevrouw **Van Gent**: Hoe wordt die spanning opgelost? Wie wint er dan uiteindelijk?

Mevrouw **De Boer**: Dat is een kwestie van eindeloos met elkaar praten, teksten veranderen. Het feit dat het niet veranderd is, zegt voldoende. Ik houd er niet zo van om te spreken van winnaars en

verliezers. Het gaat erom dat het ruimtelijk beleid, zoals het is vastgesteld, niet veranderd is. Er zijn twee dingen waar ik voortdurend aandacht voor gevraagd heb. Ten eerste dat geld buitengewoon bepalend is als het gaat om invloed op de uitvoering van het beleid voor de ruimtelijke ordening. Bijvoorbeeld de stimulering van het ruimtelijk beleid, de onderzoeken of er meer ondergronds gebouwd kan worden, heeft een «Schwung» kunnen krijgen omdat ik op een gegeven moment daarvoor geld kon lospeuteren. Het was een marginaal bedrag, maar je kon er wel iets mee doen. Van oudsher heeft de ruimtelijke ordening nooit een eigen budget gehad, altijd een marginaal budget. Dat is geen goede zaak.

De **voorzitter**: Was het tegen die achtergrond dan niet logisch dat ICES veel eerder onderdeel zou zijn van het verdelingsmechanisme vanuit ruimtelijke ordening dan vanuit economische zaken?

Mevrouw **De Boer**: De ICES-middelen vloeiden voort uit de FES-middelen. De pot voor FES-middelen is altijd beheerd door de minister van Economische Zaken. Die middelen kwamen onder andere uit de meeropbrengsten van de gasbaten. Daar lag de verantwoordelijkheid ten aanzien van het beheer van die middelen. In het kabinet vond de discussie plaats over de toedeling van de middelen uit die centrale pot. Die discussie is gedurende een aantal maanden aan de orde geweest en daar hebben ook heel wat stukken aan ten grondslag gelegen. Ik herinner mij een «vrolijk moment» – zeg ik nu even cynisch – waarbij één van die eerste stukken in handen van NOVA was gekomen en dat men toen onmiddellijk riep: mevrouw De Boer, ook de heer Rosenmöller vindt dat u uw bureau nu wel kunt opruimen, want alles is naar de sector verkeer en vervoer gegaan. Dat stuk was wel een discussiestuk in het kabinet, maar het heeft nooit de status van besluitvorming gekregen. Integendeel, in september 1997, net voor Prinsjesdag, heeft uiteindelijk besluitvorming plaatsgevonden. Als je die besluitvorming afzet in een taartmodel, zie je dat het overgrote deel van de middelen van de ICES naar rood en groen zijn gegaan: rood in verband met de herstructureringsmiddelen en groen in verband met alles wat met ruimtelijke ordening en milieu te maken heeft.

De heer **Van Middelkoop**: De erkenning van het feit dat geld buitengewoon bepalend is voor de uiteindelijke besluitvorming is ook parlementariërs niet vreemd. Tegen die achtergrond heb ik nog een vraag. In die tijd – wij praten over 1997/1998 – leefde bij mij het besef – en ik was daarin niet de enige – dat er een soort ICES-bureaucratie was ontstaan waarbinnen over miljarden werd besloten. Dat heeft mij later tot de conclusie geleid dat de Kamer onvoldoende is geïnformeerd over die besluitvorming. Ik kan mij voorstellen dat het de ruimtelijke ordening veel meer had gediend als er meer openheid was geweest over de wijze waarop de ICES-gelden werden ingezet en hoe die verdeelmechanismen waren. Herkent u dit beeld?

Mevrouw **De Boer**: Voor een deel wel. De hele discussie over de FES- en ICES-middelen vond in de Kamer natuurlijk plaats in het kader van de commissie Financiën of Economische Zaken. De departementen die uiteindelijk mee konden eten uit die ruif hadden het in hun Kamercommissies over dat deel en niet over de totale pot. De discussies over de totale verdeling vonden plaats zowel bij de commissie EZ als bij de commissie Financiën, maar die totale pot stond natuurlijk niet ter discussie bij de commissie VROM. Die moest natuurlijk ook niet gevoerd worden met de minister van VROM. In de Kamer moesten de fracties uitmaken of zij het als fractie met de verdeling van de ICES-gelden eens waren. Dat is een aspect van integrale beleidsvorming.

De **voorzitter**: U stelde eerder dat er te weinig geld naar ruimtelijke ordening gaat. Dat was de aanleiding om een link te leggen met de ICES-gelden. Stel nu dat de ICES-middelen er niet zijn, waar zouden dan de middelen gevonden moeten worden die ruimtelijke ordening nodig heeft om een aantal van haar doelstellingen daadwerkelijk te realiseren, die niet sectoraal zijn.

Mevrouw **De Boer**: In dit verband speelt ook de handhaafbaarheid waar mevrouw Van Gent op doelde een rol. Daar zal ik straks nog op ingaan. De Wet op de ruimtelijke ordening geeft aan dat de macht in de ruimtelijke ordening bij het lokaal bestuur ligt. Daar vindt de uitvoering plaats. Op provinciaal niveau en op rijksniveau worden de rijpe, mooie gedachten gevormd. Die moeten dan doorsijpelen naar het lokale niveau. Tegen die achtergrond was het in het verleden zo, dat een provincie uiteindelijk iets meer te sturen had dan het Rijk, omdat de provincie een streekplan maakte. De provincie had heel lang de macht – maar dat is pas in de afgelopen periode door een uitspraak van de Raad van State onderuit gehaald – om streekplannen bepalend te laten zijn voor de inhoud van bestemmingsplannen. Maar de provincie kon ook niet zeggen: dit of dat moet gebeuren. De provincie heeft een hindermacht, maar heeft geen doorzettingsmacht. De Rijksoverheid had in de jaren zeventig en tachtig een redelijk afstandelijke rol ten aanzien van wat er moest gebeuren in de sfeer van ruimtelijke ordening. Dat is in de loop der tijd veranderd en ik

denk dat met name de Vierde nota daar een belangrijke rol in heeft gespeeld. De Vierde nota en de VINEX gaven het beleid een veel instrumenteler karakter door met name geld neer te leggen bij de totstandkoming van de VINEX. De Rijksoverheid heeft een beeld van wat er zou moeten gebeuren in de ruimtelijke ordening. Eén van de problemen waar je dan tegenaan loopt, is dat planprocedures een heel lange remweg hebben. Een bestemmingsplan dat tien of twintig jaar geleden is vastgesteld, heeft nog steeds effect op het heden. Als je van gedachten verandert – denk aan de geweldige ontwikkeling van bedrijfslocaties in het Groene Hart, die ik bijzonder ongelukkig vindt – zou je dat moeten kunnen terugdraaien. Dat kan echter niet als daar geen middelen voor zijn. Ik wil niet zeggen dat alle grote schadeclaims gehonoreerd moeten worden, maar het kan zinvol zijn om in onderhandelingen met de provincies en gemeenten bepaalde compensaties te kunnen bieden. Op die manier kun je veel meer tot stand brengen. Dat geldt ook voor de inrichting van bepaalde gebieden, voor de inrichting van bufferzones. Kortom, je kunt als je de middelen hebt meer tot stand brengen dan wanneer je altijd afhankelijk bent van de welwillendheid van gemeenten en provincies of van het kabinet om toch, ondanks het in het verleden vastgestelde beleid, meer middelen te verstrekken om bepaalde zaken een andere wending te geven of tot een andere inrichting te komen.

De heer **Poppe**: U schetst een helder beeld van de spanningen die er zijn bij het opstellen van de plannen. Dan zijn er al spanningen tussen de verschillende departementen.

Mevrouw **De Boer**: Zo hoort het ook.

De heer **Poppe**: Ik zeg dat het een duidelijk beeld is en ik zeg niet of het wel of niet zo hoort. U heeft gezegd dat bij het beleid rond ruimtelijke ordening vooral economische belangen spelen.

Mevrouw **De Boer**: Nee, dat ben ik niet met u eens.

De heer **Poppe**: Dat heb ik vandaag genoteerd uit uw mond.

Mevrouw **De Boer**: Niet uit mijn mond. Dat kan niet.

De heer **Poppe**: U heeft gezegd dat het bij ruimtelijke ordening vooral om economische belangen gaat. U had het over ruimtebeslag etc. Maar goed, dat zal uit het verslag wel blijken. Mijn vraag is of u duidelijk kunt maken wat er van de spanningen is overgebleven in de discussie in de vier jaar waarin u minister van VROM was. Kunt u aangeven wat er veranderd is vanaf het begin van de gedachtevorming tot de uitvoering, ook in verband met ICES en de onderlinge strijd om de centen? Welke rol speelt een minister dan als het erom gaat vast te houden aan de uitgangspunten? Moet de minister zich alleen maar zien te redden, dus iets voor de poorten van de hel zien weg te slepen?

Mevrouw **De Boer**: De handhaafbaarheidsvraag komt nog aan de orde.

De **voorzitter**: Ik heb de neiging om de handhaafbaarheid nog even te parkeren en te koppelen aan restricitief beleid, bufferzones etc.

Mevrouw **Van Gent**: Ik ben het ten dele met u eens, maar ik vind het ook interessant om te horen in dit perspectief, ook gerelateerd aan de spanning bij de departementen, hoe belangrijk het überhaupt is om daar afspraken over te maken, juist omdat het beleid heel erg gedecentraliseerd is. Dus ik zou het prettig vinden om de kwestie van de handhaafbaarheid ook in dit kader aan de orde te stellen.

Mevrouw **De Boer**: Voor alle duidelijkheid: de Wet op de ruimtelijke ordening geeft die bevoegdheden aan de gemeenten. De Wet op de ruimtelijke ordening die in 1965 is vastgesteld en waar wij ons altijd aan hebben gehouden, geeft aan dat de kwaliteit van de ruimtelijke ordening in hoge mate bepaald wordt door de gemeentelijke overheden. Dat heeft niets te maken met een hobby van een minister of zo. Nee, dat is de wet en daar hebben wij ons aan te houden. De VINEX, vastgesteld door de Rijksoverheid, heeft een kracht van wet waaraan een minister zich heeft te houden. In de VINEX staan verschillende uitspraken en elke minister zal altijd met het ene aspect meer affiniteit hebben dan met het andere aspect. Mijn affiniteit heeft heel lang gelegen – nog steeds – bij het ervoor zorgen dat de kwaliteit van de ruimtelijke ordening bepaald wordt door het in stand houden van de scheiding van stad en land. Ik ben een groot tegenstander van het uitsmeren van bebouwing. Ik ben huiverig voor de populaire discussie over rood en groen. Ik heb mij dan ook in die afgelopen jaren ingezet voor bijvoorbeeld het Groene Hart, maar ook voor de Veluwe, en ik heb mij in discussies met provinciale overheden erg ingespannen om suburbanisatie tegen te gaan. Ik wijs op de situatie in Gelderland, waar de suburbanisatie behoorlijke vormen had aangenomen en waar op dit ogenblik sprake is van een kentering. Bij Gelderland is dat wel tot stand gekomen via de dreiging met een aanwijzing. Voor Noord-Brabant geldt ook dat wij een kentering teweeggebracht hebben. Natuurlijk kun je zo'n kentering niet teweegbrengen als dat niet gesteund wordt door de provinciale overheid. Met name de commissaris der koningin en de toen

aantredende gedeputeerde Geel hebben daar heel veel werk in gestoken. Ook met de provincie Limburg zijn discussies gevoerd over de economische activiteiten die deze provincie wilde laten plaatsvinden in gebieden, terwijl wij dat niet verstandig vonden. Ik noem in dit verband ook «Ruimte voor de rivier». Ik heb het initiatief genomen om in Europees verband te komen tot het Verdrag van Arles, waarbij duidelijk moest worden dat het absoluut noodzakelijk is dat «Ruimte voor de rivier» niet een aspect zou worden dat alleen in Nederland geldt, maar dat stroomopwaarts ook tot stand gebracht moet worden. Op al die wijzen heb ik invloed aangewend om het uitgangspunt dat ik zo belangrijk vind gestalte te geven en tegelijkertijd met de steden contact te hebben, zodat zij in staat zouden zijn om bijvoorbeeld veel meer te doen aan invulling van binnenstedelijke locaties. Daarbij werd ik geholpen door het feit dat ik een grote verantwoordelijkheid had voor het milieubeleid. Ik noem in dit verband een activiteit als «Stad en milieu», waardoor gemeenten met een verpauperd centrum, omdat er sprake was van sterk vervuilde bodemlocaties waar niets aan gedaan werd, extra geld konden krijgen uit de ICES-gelden voor sanering van de vervuilde bodem, wat leidde tot een intensivering van de bebouwing van het centrumgebied. Als je ook de activiteit «Stad en milieu» daarbij kon betrekken door ook nog eens te compenseren voor bijvoorbeeld geluidsoverlast, dan kon je daar een kwaliteitsverbetering tot stand brengen in het stedelijk gebied. In antwoord op de vraag wat er tot stand is gebracht in de jaren dat ik minister van VROM was, kan ik melden dat ik ervan overtuigd ben dat de discussie over het rood en het groen een sterke impuls heeft gekregen in de periode 1994-1998. Dan de vraag over de handhaafbaarheid. In hoeverre komt er iets terecht van leuke ideeën en mooie plannen. Ik heb al gezegd dat wat in bestemmingsplannen is vastgelegd, niet meer terug te draaien is. Dus als je nu door het Groene Hart rijdt en je ziet weer een enorm distributiecentrum staan dat één of twee lagen hoog is – dat vind ik schandelijk; verknoeien van de ruimte – dan kun je concluderen dat dit is voortgevloeid uit besluitvorming in eerdere periodes. Ik heb in de periode waarin ik minister was heel veel gesprekken gevoerd met de inspectie ruimtelijke ordening. De inspectie ruimtelijke ordening had veel meer de rol op zich genomen om naast het provinciaal bestuur te staan en mee te denken over de ontwikkeling van plannen dan dat zij een controlerende functie had. De controleurs zaten bij de milieu-inspectie. De inspectie ruimtelijke ordening had die controlerende rol nooit op zich genomen en heeft dus ook buitengewoon moeten wennen aan het feit dat ik wilde weten hoeveel woningen er bijvoorbeeld in een bepaalde plaats in Gelderland zijn gebouwd die niet zijn terug te voeren tot bestemmingsplannen. Ook wilde ik bijvoorbeeld weten wat er tot stand gekomen was in het kader van artikel 19-procedures. Het kostte heel veel moeite om dat boven tafel te krijgen, maar die omwenteling is toen gestart en ik zie dat dat nu doorzet. Dat is een heel goede zaak. Handhaafbaarheid geldt altijd binnen de grenzen van de wet. Je moet natuurlijk als rijksoverheid – en dat is een vervelende positie – soms gaan controleren op die ene woning in het buitengebied. Ook moet het provinciebeleid gecontroleerd worden en daar mankeert het soms aan.

De **voorzitter**: Er zijn vrij intensieve gesprekken gevoerd over het Groene Hart. Er is heel hard gewerkt om draagvlak te krijgen voor een restrictief beleid, voor het behoud van het Groene Hart. Toch zie je dat een aantal gemeenten niet overtuigd is van het idee om het Groene Hart open te laten en dat zij hun bestemmingsplannen niet veranderen. Uit een casusstudie is ons gebleken dat restrictief beleid kan worden opgevat als een signaal om zo snel mogelijk te bouwen, omdat er anders helemaal geen mogelijkheden meer zijn om te bouwen. Dan lijkt het een contraproductief effect te hebben. Dan is het fascinerend om te weten wat uw ervaringen daarbij zijn.

Mevrouw **De Boer**: Overigens moet de rol van de Kamer in dit geheel niet onderschat worden. Ik ben als gedeputeerde betrokken geweest bij de langdurige, intensieve debatten tussen de Randstadprovincies en de toenmalige minister Alders over het restrictief beleid. De problemen lagen niet zo zeer bij de provincie Noord-Holland. Noord-Holland heeft natuurlijk ook maar relatief weinig gebied in het Groene Hart. De problemen lagen heel sterk bij de provincie Zuid-Holland. Na langdurig onderhandelen is toen een afspraak gemaakt over het aantal woningen dat gebouwd mocht worden in het Groene Hart en over het aantal hectares bedrijfsterrein dat er mocht komen. Die uitspraken zijn onderdeel geweest van de VINEX. De provincie Zuid-Holland is daar later nog wel op teruggekomen met de vraag of dat wel zo moest zijn en of daarvan misschien afgeweken zou kunnen worden. Mijn stellige overtuiging is dat het een onderdeel is van de totstandkoming van de VINEX. Toen de VINAC aan de orde kwam, begon het hele spel opnieuw, want toen was weer de vraag aan de orde of het Groene Hart op slot ging. De leefbaarheid van de kleine kernen stond op het spel. Dat is door de Tweede Kamer met name enthousiast naar voren gebracht. Natuurlijk had ik er begrip voor dat elke gemeente wil bouwen, maar ik

vond dat wij dan wel met elkaar moesten afspreken dat wij een contour trekken om elke gemeente, om de bebouwde kom met name en dan aangeven dat binnen die contour gebouwd mag worden en niet daarbuiten. Dat is niet enthousiast ontvangen bij het provinciaal bestuur van Zuid-Holland en dan druk ik mij onderkoeld uit. Het provinciaal bestuur wilde namelijk afrekenen op contingenten. Zoals men weet, is het afrekenen op contingenten geen instrument meer van het rijksbeleid. Dat hoorde eigenlijk bij de voor-vorige periode, toen er sprake was van contingenten in het kader van subsidies van de volkshuisvesting. Maar de provincie Zuid-Holland rekent nog steeds met contingenten. Dat is een niet adequaat ruimtelijk beleid. Als er contingenten verdeeld worden, kan er nog steeds verspilling van de ruimte plaatsvinden. Dus uiteindelijk zijn wij na ontzettend veel discussies – ik denk dat het wel anderhalf jaar geduurd heeft – tot de conclusie gekomen dat er een mengvorm moest komen, waarbij een contour bepaald wordt nadat de provincie heeft aangegeven waar gebouwd zou mogen worden. Als dat rond is zou op dat ogenblik de contour verscherpt worden en als het ware om die woningbouwlocatie aangegeven worden. Ik moet zeggen dat ik de grootste problemen had met de houding van de provincie. Ik kan mij namelijk voorstellen dat een gemeente bepaalde dingen wil, maar het Rijk en de provincie zouden één lijn moeten trekken. Het feit dat de provincie dit beleid niet heeft ondersteund en voortdurend heeft geprobeerd om daar op een andere manier mee om te gaan, maakt de positie van de rijksoverheid in dezen zwak. Ik heb heel wat gesprekken gevoerd met gemeentebestuurders en die hadden dan weer problemen met het feit dat zij contingenten aangewezen kregen en als het hun uitkwam wilden zij liever de contourbenadering hebben dan de contingentenbenadering. Zo gaat het natuurlijk toch. Ik heb in het Groene Hart draagvlak kunnen creëren voor het restrictief beleid en ik was heel blij dat de betrokken partijen dat ondersteunden. Ik noem de agrariërs. In diezelfde periode is een actie ontstaan in bepaalde delen van het Groene Hart waarbij de agrarische jongerenorganisatie zich heel actief heeft ingespannen om via regelgeving bij LNV te komen tot een kwaliteitsverbetering van het agrarisch gebied. Dat waren zonder meer mensen op wie ik een beroep kon doen om met elkaar te bekijken in hoeverre de kwaliteitsverbetering van het Groene Hart een impuls kan krijgen. Ik heb met een gemeente als Zoeterwoude heel intensieve contacten gehad, omdat ik van mening ben dat de ontwikkeling van de Grote Polder absoluut niet noodzakelijk is als je kijkt naar het aantal woningbouwlocaties dat er in de Haaglanden is. Er was dus draagvlak voor het restrictief beleid. Bij een aantal gemeentes is door de gesprekken over het Groene Hart de opinie veranderd over de noodzaak van de kwaliteitsverbetering en de kwaliteitshandhaving van het Groene Hart. Ik heb wel in de loop van de tijd gezegd dat er ten aanzien van de locaties Alphen a/d Rijn, Woerden en Gouda apart beleid gevoerd moet worden, omdat voor die gemeentes niet het restrictieve beleid gevoerd kon worden dat ik voor de overige gemeentes wel heb willen voeren.

De **voorzitter**: Ik wil nu overgaan naar Schiphol.

Mevrouw **De Boer**: Something quite different.

De **voorzitter**: Dat lijkt een verandering van het onderwerp, maar dat is het in wezen niet. Ik wil daarvoor even terugkijken. Dat is altijd gemakkelijker dan vooruitkijken. Op de kaart die gemaakt is in het kader van de Vierde nota, de grote integratiekaart, wordt een aantal functies zeer nauwgezet gedefinieerd, maar economische doelen – de stedelijke knooppunten, de mainports – worden weidser neergezet, min of meer indicatief. Dan heb ik het nog niet eens over de gebiedsgewijze uitwerkingen. Ik doel dan letterlijk op de stervormen die daarop staan en die suggereren dat er behoorlijk wat ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Nu zit er al een spanning tussen de relatie stad/land aan de ene kant en aan de andere kant de economische doelen die in de Vierde nota geformuleerd zijn. Als wij kijken naar de mainports en in het bijzonder naar Schiphol, moet je constateren dat het eigenlijk niet of nauwelijks is uitgewerkt in de VINEX. Het is als het ware een soort indicatie en op de kaart is Schiphol bijna niet eens te ontdekken, terwijl daar sprake was van een enorme expansie. Wij hebben ons afgevraagd welke positie Verkeer en Waterstaat heeft bij de ontwikkeling van het bedrijf en wat dan de rol van VROM daarbij is. Ik doel dan op het conflict tussen luchtzijde en landzijde.

Mevrouw **De Boer**: Daarvoor moet ik ook teruggaan naar het verleden. In 1988 heeft de rijksoverheid het besluit genomen dat Schiphol uitgebreid zou moeten worden. Toen heeft men de provinciale overheid benaderd om te participeren in de stuurgroep Schiphol. Daar was ik als gedeputeerde ruimtelijke ordening lid van. De provincie Noord-Holland had een andere visie op de ontwikkeling van Schiphol dan de rijksoverheid. De provincie was voorstander van een veel restrictievere aanpak dan het Rijk voorstond en dan ging het er vooral om wat het gebied kon accommoderen aan overlast, aan veiligheid etc. Dat was het uitgangspunt voor de provincie Noord-Holland. De rijksoverheid

wilde in de VINEX een standpunt over Schiphol innemen opdat dat standpunt in de VINEX zou kunnen worden opgenomen en dus kracht van wet zou krijgen. Dat betekent dat er een heel ingewikkelde planning kwam, waarbij alle partijen een bepaalde rol moesten vervullen en een bepaald besluit op een op een bepaald moment moesten nemen. De provincie moest een streekplan maken, de gemeente Haarlemmermeer moest een bestemmingsplan maken en dat moest vervat worden in de VINEX. Maar er kwam een lelijke kink in de kabel in de vorm van de Bijlmerramp in 1992. Dat betekende dat op dat ogenblik de hele discussie over de toekomst van Schiphol stil kwam te liggen. Iedereen had er namelijk behoefte aan te weten wat expansie van Schiphol in zou houden voor de planvorming, te meer daar de ramp in kwestie plaatsvond niet zo ver van Schiphol in een gebied dat in de planvorming nooit aangegeven was als een potentieel gevaarlijk gebied. Dat moest natuurlijk consequenties hebben voor de contouren en voor de gehele discussie. De Bijlmerramp had dus ook consequenties voor de totstandkoming van de VINEX, waarmee het Rijk al ver gevorderd was. Althans, zo heb ik het altijd geïnterpreteerd. Ik was geen lid van het kabinet. Ik heb altijd begrepen dat de besluitvorming in de VINEX ten aanzien van Schiphol veel oppervlakkiger was dan aanvankelijk de bedoeling was vanwege de ramp in de Bijlmer. Op dat ogenblik zat namelijk het tij niet meer mee om enthousiast te praten over wat het allemaal voor moois zou brengen aan de Nederlandse samenleving als er een groot Schiphol zou komen. Die discussie is natuurlijk later wel weer opgeleefd. Toen ik aantrad werd dan ook onmiddellijk begonnen met de discussie over de vijfde baan etc. Die discussie was dus eigenlijk blijven steken in het traject van de stuurgroep Schiphol. De provincie begon de discussie met de rijksoverheid onder voorzitterschap van de SG VROM, de heer Lemstra en het werd op een gegeven ogenblik overgenomen door Verkeer en Waterstaat. Daarna heeft Verkeer en Waterstaat altijd een grote rol gespeeld in de hele discussie, tot op de dag van vandaag, over de toekomst van Schiphol.

De heer **Poppe**: Waarom die overgang van VROM naar Verkeer en Waterstaat?

Mevrouw **De Boer**: Dat moet u aan mijn voorganger vragen, want dat is niet in mijn tijd als minister gebeurd. Als gedeputeerde had ik daar allerlei ideeën en vooronderstellingen over, maar het is aan de heer Alders om daar duidelijkheid over te geven.

De **voorzitter**: Wel is het van belang om te weten wat die rolverdeling betekent voor de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van zowel lucht- als landzijde.

Mevrouw **De Boer**: Je blijft als minister van VROM natuurlijk zeer direct betrokken bij de planvorming voor Schiphol. De PKB die in concept al klaar was gemaakt door het vorige kabinet moest nog vastgesteld worden toen ik aantrad. Ik heb met de rest van het kabinet een stevige discussie moeten voeren over de ruimte die Schiphol geboden zou kunnen worden voor de expansie. Wij hebben toen het befaamde dubbelbesluit gehad, dat dubbele slot. Dat werd mij toen niet door iedereen in dank afgenomen. De ruimtelijke ordening blijft natuurlijk in die hele discussie een grote rol spelen.

De **voorzitter**: Het gaat mij om de regiefunctie. Hier spelen bijna alle belangen een rol. Ik noem de ontwikkeling van de Zuidas, de positie van Amsterdam, de positie van Haarlemmermeer, ontwikkeling van bedrijfsterreinen, geluidhinder etc. Al die kwesties komen aan de orde en je ziet dat het voortouw van een dergelijke ontwikkeling bij het ministerie ligt dat eigenlijk ook de verdediger van het bedrijf Schiphol zou moeten zijn. Of is dat een te eenvoudige benadering?

Mevrouw **De Boer**: Ja, dat is iets te eenvoudig geredeneerd. Bij vaststelling van de PKB Schiphol zijn natuurlijk verschillende aspecten aan de orde: de hele discussie over bedrijfsterreinen, de ontwikkeling van woningbouwlocaties in de Haarlemmermeer, de ontwikkeling van de Zuidas van Amsterdam, de ontwikkeling van de bufferzones, de situering van de vijfde baan. Dat zijn natuurlijk allemaal zaken waar de minister van ruimtelijke ordening een heel grote «say» in heeft, omdat de kennis grotendeels ligt bij de RPD. De heer Poppe vroeg mij zojuist op welke wijze ik invloed kon uitoefenen op dat proces. Daar zal ik een voorbeeld van geven. Er is gediscussieerd over de vraag om een contour te stellen, de 35 Ke-contour, waarbinnen geen nieuwe woningen mogen worden gebouwd. Het is natuurlijk niet zo dat er een grens is waar geluid stopt. Daarom heb ik in de PKB een vrijwaringszone opgenomen van zo'n 5 Ke waarbinnen in principe niet gebouwd wordt. Voor die vrijwaringszone wordt echter niet zo'n streng beleid gevoerd als voor de 35 Ke-contour. Er moeten echter geen nieuwe woningbouwlocaties gepland worden in die vrijwaringszone. Het kan zijn dat er wel kassen worden gebouwd. Dat is een aspect dat in de PKB Schiphol is opgenomen. Ook zijn bufferzones opgenomen in de PKB en de hoeveelheid bedrijfsterreinen. Er was natuurlijk een «Schwung» om de hele Haarlemmermeer maar vol te plempen met bedrijfsterreinen. Dat is onverstandig, omdat het terrein dan kan verloederen en het heeft ook in economische zin invloed,

want het kan leiden tot prijsdaling. Kortom, dit zijn zaken waar de minister van ruimtelijke ordening een grote «say» in heeft gehad. Je krijgt natuurlijk voortdurende de discussie met Verkeer en Waterstaat of het in bedrijfsmatig opzicht een goede ontwikkeling is, of de hoeveelheid vliegbewegingen die geprognotiseerd is terecht is of niet.

De **voorzitter**: Ik wil nog doorgaan op de rol van de minister van VROM. Ik heb eens een vergelijking gemaakt met de provincie in de sfeer van streekplannen. Er is één gedeputeerde die verantwoordelijk is voor een streekplan. Bij een gemeente is één wethouder verantwoordelijk is voor een bestemmingsplan. Kan die regierol gedecentraliseerd worden, met al die verschillende PKB's?

De heer **Poppe**: Ik heb een aanvullende vraag over die regierol. Als ik het goed heb begrepen, is de regierol niet veel meer dan het proberen ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan in plaats van gewenste ontwikkelingen te stimuleren.

Mevrouw **De Boer**: Het voorstel om een vrijwaringszone in te stellen was een nieuw element.

De heer **Poppe**: Dat is wel nieuw, maar het komt voort uit de gedachte dat het anders fout gaat, dat het erop gericht is dingen tegen te houden. Ik vind het frappant dat de minister in die positie gedwongen wordt en het is dan haast onmogelijk om een visie op de ruimtelijke ordening te ontwikkelen.

Mevrouw **De Boer**: Dat is absolute onzin en ik zal nog eens uitleggen waarom. Ik heb bij de discussie over de PKB Schiphol voortdurend de leefbaarheid van de directe omgeving in de gaten gehouden. Dat is een uitermate belangrijk gegeven. Het is niet zo dat ik tegen de ontwikkeling van Schiphol ben. Dat ben ik niet en dat zal ik ook nooit zijn, maar ik vind wel dat Schiphol geaccommodeerd moet kunnen blijven in de ruimtelijke structuur van de Randstad. Die Randstad is een gebied met heel veel woningen, waar heel veel gaande is. Dus je moet daar heel zorgvuldig mee omgaan en je kunt je niet zo maar alles permitteren. Ik kom nu terug op de vraag naar de regierol. Bij de provincie noch bij het Rijk is het zo dat één bestuurder de vrije hand heeft in het tot stand brengen van een streekplan of van een PKB. Bij de provincie heb je te maken met collegiaal bestuur en bij het Rijk heb je te maken met kabinetsbeleid. Dat betekent dat een minister met een voorstel naar het kabinet gaat en dat een minister in het kabinet te maken heeft met collega's die een andere verantwoordelijkheid dragen en die op basis van die verantwoordelijkheid verschillende aspecten verdedigen. Het is volstrekt helder dat in het begin van de jaren negentig – dat werkte door tot 1994/1995 – er grote angst was voor werkloosheid. De werkgelegenheid had nog niet die «booming» ontwikkeling die zij nu heeft. Dat betekent dat het hele kabinet in de periode van 1994 tot 1998 er alles aan deed om de oorlog aan de werkloosheid te verklaren. Dus er moest meer werkgelegenheid komen. Eén van de grote werkgelegenheidsontwikkelaars was natuurlijk Schiphol. Dat gaf geweldige cijfers te zien, ook in prognoses. Dat was een enorm belangrijk aspect elke keer als de ontwikkeling van Schiphol aan de orde was. Tegen die achtergrond moet je dus voortdurend met de collega's nagaan welke compromissen er gesloten kunnen worden. De regierol is in zoverre een beetje een academische, omdat de regierol vooral te maken heeft met de totale krachten in zo'n kabinet. De regierol ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling ligt bij de minister van VROM, de regierol ten aanzien van de luchtvaartaspecten ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat, maar wat uiteindelijk in de besluitvorming tot stand komt heeft heel sterk te maken met de krachten in zo'n kabinet. De regierol wordt natuurlijk wel heel sterk bepaald door de teksten die aangeleverd worden voor de PKB en die kwamen van het ministerie van VROM.

Mevrouw **Ravestein**: Er zijn uiteindelijk in die vrijwaringszone wel woningen gebouwd.

Mevrouw **De Boer**: Niet in de periode nadat die vrijwaringszone is vastgesteld.

Mevrouw **Ravestein**: Ons is na onderzoek gebleken dat het wel gebeurd is. Ligt dat nu aan de provincie, heeft de inspectie zitten slapen?

Mevrouw **De Boer**: Die informatie wil ik graag zien.

Mevrouw **Ravestein**: U heeft dat onderzoek natuurlijk niet tot uw beschikking. Dan is het voor u een lastig te beantwoorden vraag.

Mevrouw **Verbugt**: Bij de beleidsbepaling met betrekking tot de PKB is misschien wel ruimte geboden om bijvoorbeeld open plekken op te vullen die in een gemeente als Aalsmeer ontstonden. Daar zijn woningen gebouwd. Nu is er enige discussie gaande over de vraag of het aantal woningen dat in die vrijwaringszone nieuw tot stand gekomen is behoort tot die heel kleinschalige uitzonderingen die in de PKB mogelijk zijn gemaakt of dat het gaat om heel nieuwe toevoegingen, heel nieuwe locaties. Het onderzoek dat wij hebben, trekt op dat punt andere conclusies dan in het antwoord op schriftelijke vragen is gedaan.

Mevrouw **De Boer**: In verschillende plaatsen zijn er open plekken: in Zwanenburg, Hoofddorp, Aalsmeer. Dat zijn open plekken in een straat waar voorheen wel gebouwd was. Volgens de regelgeving mag daar dan niet gebouwd worden, omdat het een buurt is die binnen de 35 Ke-contour ligt. Als je dat toestaat, krijg je een heel idiote situatie, want dan krijg je allerlei verpauperde elementen in zo'n bestaande bebouwing. Dus daar mocht gebouwd worden, omdat het in het totaal van die omgeving paste. Nieuwe woningbouwlocaties in de vrijwaringszone mogen niet. Men is wel minder streng voor de vrijwaringszone dan voor de 35 Ke-zone. Altijd is gezegd dat bijvoorbeeld kassen of een bedrijfswoning bij een tuinbouwbedrijf wel toegestaan mochten worden, maar een woningbouwlocatie niet. Als nu uit het onderzoek blijkt dat dit wel het geval is, dan wil ik dat graag zien.

De **voorzitter**: Ik heb nog een vraag over de positie van de RPD. Als u terugkijkt, vindt u die positie dan stevig of vindt u dat daarin verandering moet komen?

Mevrouw **De Boer**: De RPD heeft in het verleden altijd veel meer de functie gehad van planbureau dan van beleidsdienst. Toen ik aantrad, heeft het mij even tijd gekost voordat ik dat in de gaten had. Ik had altijd gewerkt met een provinciale planologische dienst die echt een beleidsdienst was, die je ondersteunt. Bij de RPD was er onuitgesproken altijd nog iets van «ja, maar wij zijn een planbureau en dat betekent dat wij los van de minister ideeën kunnen formuleren, leuk kunnen tekenen etc.». Wel integer hoor, zonder meer. Later heb ik gemerkt dat Hans Alders daar al tegenaan liep. Hij heeft op een gegeven ogenblik, toen de nieuwe DG, mevrouw Kroese, benoemd werd, gezegd dat zij zou moeten werken aan het verkleinen van de RPD, opdat de RPD een kleine effectieve beleidsdienst zou worden, maar niet een dienst die mooie meeslepende plannen zou formuleren. Dat heeft mevrouw Kroese mij op enig moment verteld toen ik voor de zoveelste keer aanliep tegen dat feit. Toen dat probleem duidelijk werd, heb ik gezegd dat ik een beleidsdienst wilde hebben en dat er gesproken moest worden over de vraag of een eventuele planbureaufunctie binnenshuis of buitenshuis moest zijn. Ik vind nog steeds dat het buitenshuis moet zijn. Maar dat gaf heel veel commotie. Ik kan mij herinneren dat de voorzitter van de VROM-raad, de heer Quene, die vroeger DG was geweest, er schande van sprak dat de RPD geen planbureaufunctie meer zou hebben. Ik heb daar ook vanuit de Kamer heel verontrustende berichten over gehoord. Daarna hebben wij die zaak, ook omdat wij toen tegen het einde van de kabinetsperiode aanliepen, laten zitten, in zoverre dat ik wel gezegd heb dat wij ervoor moesten zorgen dat er binnenshuis een scheiding tot stand kwam tussen de mensen van het planbureau en de mensen die zich bezig moeten houden met de uitvoering. Ik blijf van mening dat het een onduidelijke situatie is, ook voor de minister. Gaat het om een onderzoeksfunctie, dan is het een andere kwestie. Bij de DGVH heb je een onderzoeksfunctie en bij de afdeling Milieu heb je een onderzoeksfunctie. Die onderzoeksfunctie staat ten dienste van de minister, omdat je altijd je beleid moet enten op onderzoek. Bij het planbureau is er iets anders aan de hand, want het planbureau kan «frei schwebend» tot allerlei mooie gedachten komen, maar als minister word je daar wel op aangesproken en dan kun je heel moeilijk zeggen dat je daar geen boodschap aan hebt.

Mevrouw **Ravestein**: Is dit een pleidooi voor een andere positie?

Mevrouw **De Boer**: Ja, ik pleit voor de planbureaufunctie, maar dan niet bij de RPD. Ik vind dat de RPD een beleidsdienst moet zijn, met een onderzoeksfunctie, zoals elke normale beleidsdienst dat heeft. Ik vind dat een planbureaufunctie elders moet zijn en dan kun je erover discussiëren of dat nu een zelfstandig planbureau elders is of dat het onderdeel wordt van het SCP. Ik vind dat het uit huis geplaatst moet worden als wij met elkaar vinden dat er een organisatie moet zijn die zich waardevrij bezighoudt met de ideeën over de ruimte. Ik heb op enig moment een buitengewoon onaangenaam conflict gehad met de mensen die de planbureaufunctie uitoefenden. Ten tijde van de Actie 2030 heeft men een enquête gehouden onder een aantal grote groeperingen in Nederland over de vraag hoe men aankeek tegen de ruimtelijke ordening. Dat heeft men toen ook gedaan bij – ik vergeet Freudiaans elke keer de naam van die organisatie – het «Nederlandse Vlaamse Blok». Ik was des duivels. Men heeft ook keurig in de rapporten opgenomen hoe deze groepering aankeek tegen de ruimtelijke ordening. Dat werd ook helemaal serieus genomen en dat is gewoon onderdeel geweest van de rapporten die uitkwamen. Ik was daar werkelijk geschokt door en ook door het feit dat de ambtenaren in kwestie niet begrepen dat ik daardoor geschokt was. Wij hebben dat helemaal uitgepraat en dat is heel diep gegaan, maar ik wil ermee aangeven dat de mensen die zich daarmee bezighielden zo ontzettend ver van de politiek af stonden, dat zij dat aspect niet meer konden invoelen. Dat vind ik het probleem van een planbureau dat onder de verantwoordelijkheid valt van de minister. Daar kun je geen verantwoordelijkheid voor dragen.

De **voorzitter**: Hiermee wil ik het gesprek afsluiten. Wij zouden nog ontzettend veel vragen kunnen

stellen, maar daar is geen tijd meer voor. In ieder geval is in grote lijnen duidelijk geworden wat de positie van de minister van VROM is bij de bepaling van het RO-beleid. Ik dank u voor uw komst.

Mevrouw **De Boer**: Ik ga ervan uit dat ik het verslag van de vergadering voorgelegd krijg voordat het wordt vastgesteld.

De **voorzitter**: Dat wordt u toegezonden.

Sluiting 10.15 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening op donderdag 25 mei 2000 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Donderdag 25 mei 2000

Aanvang 11.00 uur

Gehoord wordt de heer Pronk

Voorzitter: Van Middelkoop

Aanwezig zijn voorts de leden van de werkgroep Ravestein en Verbugt, alsmede griffier Hommes en staflid Witsen.

De **voorzitter**: Mijnheer Pronk, de werkgroep Vijfde nota heeft inmiddels gesprekken gehad met enige van uw voorgangers: mevrouw De Boer en de heer Nijpels. Met de heer Alders zullen wij nog spreken. Uw positie is een andere dan die van mevrouw De Boer en de heren Nijpels en Alders, al is het maar omdat u in functie bent. Ik kan mij dan ook voorstellen dat u op bepaalde punten enige terughoudendheid wilt betrachten. Openhartigheid wordt overigens door de werkgroep op prijs gesteld. De werkgroep zelf heeft, met ondersteuning van de staf, al veel evaluatie-onderzoek verricht en studies ondernomen. Naar aanleiding daarvan hebben wij er behoefte aan met de «sleutelfiguren» te spreken, wat ministers toch bij uitstek zijn. Daarbij zullen wij vragen stellen die aanvullend zijn op het al verworven materiaal.

Minister **Pronk**: Ik heb hierover een procedurele vraag, voorzitter. Uw werkzaamheden leiden tot een rapport. Maken de verslagen van de gesprekken die u hebt gevoerd, ook deel uit van dat rapport Zo ja, geldt dan voor de verslagen de gebruikelijke procedure, namelijk dat degenen die het woord hebben gevoerd, van te voren het verslag ter goedkeuring voorgelegd krijgen?

De **voorzitter**: Dat laatste is zeker het geval; u krijgt het verslag op de gebruikelijke manier voorgelegd. Als het onze bedoeling is om de gesprekken te publiceren, bijvoorbeeld in een bijlage bij het rapport, zullen wij daar eerst toestemming van de betrokkenen voor vragen. U hebt als minister van VROM een behoorlijke erfenis van uw voorgangers meegekregen, niet alleen de Vierde nota en de Vinex, maar ook de opdracht om aan een Vijfde nota te gaan werken. In de Kamer hebben wij inmiddels de startnota voor de Vijfde nota met u besproken. Voor ons is interessant het antwoord op de vraag, hoe de ervaringen met de Vierde nota en de Vinex doorwerken in de voorbereiding van de Vijfde nota. Geven bijvoorbeeld de ervaringen met de Vinex aanleiding om bij de Vijfde nota de samenwerking met andere ministeries vooraf beter te verzekeren? De minister van VROM is in hoge mate afhankelijk van investeringsstromen die voor een belangrijk deel van andere ministeries afkomstig zijn, en ons is gebleken dat die andere ministeries bij de uitvoering van de Vinex niet altijd genegen waren om het ministerie van VROM te volgen.

Minister **Pronk**: Bij de voorbereiding van een nieuwe nota ruimtelijke ordening (op dit moment dus de Vijfde) vormen een oordeel over de concepten van de vorige nota's, met name de Vierde nota, en een oordeel over de wijze waarop die concepten toepasbaar zijn gebleken, uitdrukkelijk een uitgangspunt voor de nieuwe nota. Die opdracht heb ik gegeven aan mijn team dat de teksten van de nieuwe nota voorbereidt, en ik ben daar regelmatig op teruggekomen in de vele gesprekken die ik met mijn team heb. Bij het schrijven van de nieuwe nota wordt dus niet gedaan alsof er eerder geen nota's ruimtelijke ordening zijn gepubliceerd. Beleidsmatig kan er in de nieuwe nota zeker wat anders worden voorgesteld (u zult zich kunnen voorstellen dat ik daar wel op uit ben), maar er is uiteraard altijd continuïteit.
De voorbereiding van de Vijfde nota vindt plaats in een door het kabinet geaccordeerd kader, waarbij zo nauw mogelijk samengewerkt wordt met andere betrokken ministeries. Het team dat de voorbereiding voor zijn rekening neemt, bestaat natuurlijk uit medewerkers van mijn eigen ministerie, maar er is frequent bilateraal overleg met vertegenwoordigers van andere ministeries over specifieke onderdelen die deze andere ministeries betreffen. Daarnaast is er op gezette tijden overleg met andere ministeries om te komen tot een

goede afstemming. In dat verband zijn er bijvoorbeeld twee ROM-vergaderingen gehouden, op basis van stukken die tevoren waren opgesteld en waarover ook van te voren medewerkers van andere ministeries uitvoerige adviezen hebben uitgebracht aan hun eigen bewindslieden. Het gebruikelijke interdepartementale overleg ging daar nog aan vooraf. Dit is mede van belang omdat er – het gaat immers in feite om «gelijk oversteken» – zeer veel andere nota's en beleidsontwikkelingen van andere ministeries zijn die misschien niet echt ruimtelijke stukken zijn, maar wel belangrijke ruimtelijke dimensies en effecten hebben. Ik noem bijvoorbeeld de nota over de vitaliteit van het platteland, zoals die door mevrouw Faber is gepubliceerd, de nota over het water en het MIT.
Het kabinet is zich hier ook van bewust geweest. Toen het besliste dat een houtskoolschets zou worden geschreven (een term die later in onbruik is geraakt) is tevens vastgesteld dat het wenselijk was om alle nota's met ruimtelijke effecten eenzelfde interdepartementaal en politiek traject te laten doorlopen, vooral om tegenstrijdigheden te voorkomen. In de praktijk gaat het ook zo, zij het niet altijd, maar wel doorgaans, dus via het traject RPC/ROM.
Ik spits het bij wijze van voorbeeld toe op de Vinex. Binnen het ministerie van VROM is er zeer intensief samengewerkt met betrekking tot de toekomst van Vinex. U zult alle stukken die daarover zijn verschenen, inmiddels bestudeerd hebben. De evaluatie en de maatschappelijke discussie over Vinex zijn vanuit het ministerie gestart en collega Remkes en ik werken daarin nauw samen. Dit is uitgemond in de Nota wonen die ik mede zal ondertekenen. Ook is er regelmatig overleg geweest over de relatie met betrekking tot de beslissingen op het terrein van het openbaar vervoer. Op dat punt is het, zo vindt iedereen, bij de uitvoering van de Vinex-locaties niet goed gelopen. Voor zowel mevrouw Netelenbos als mij is dat aanleiding om het Vinex-concept inzake de uitleggebieden ter discussie te stellen. Dat gebeurt dus niet alleen aan de hand van interviews zoals mevrouw Netelenbos aan Trouw heeft gegeven, of opmerkingen van mijn kant. In de recente brief over het bereikbaarheidsoffensief Randstad is ook een passage opgenomen over het openbaar vervoer in Vinex-locaties. De uitspraken hierover zijn dus onderling afgestemd.
Of de uitvoering van beleid altijd even goed is afgestemd, is een andere vraag. Op het ene ministerie kan beleid worden geformuleerd, maar de financiële middelen zitten ergens anders. Ik heb altijd het standpunt ingenomen dat ik geen ruimtelijk ordeningsbeleid dien te voeren met behulp van extra financiële instrumenten, dus naast de al bestaande financiële instrumenten zoals het ISV en de regelingen van bijvoorbeeld het ministerie van LNV en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Als ook ik nog financiële instrumenten zou willen inzetten, zou dat alleen maar leiden tot verdere versnippering van geldstromen. Dit standpunt betekent echter wel dat ik als minister van VROM in de praktijk op achterstand sta.

De **voorzitter**: De opvatting die u nu geeft over de relatie met Financiën en andere ministeries, is toch sinds jaar en dag de gangbare?

Minister **Pronk**: Ja, maar ik heb zo'n anderhalf jaar geleden met de vaste Kamercommissie overleg gevoerd, waarbij vanuit de commissie is gesuggereerd dat aparte financiële instrumenten wenselijk waren. Ik vind dat die er niet moeten komen, al is dat niet altijd even gemakkelijk.

De **voorzitter**: Destijds, in de periode 1986-1989, dus de periode-Nijpels, is bewust gekozen voor een bepaalde volgorde bij het uitbrengen van nota's: eerst de Vierde nota, vervolgens de nota volkshuisvesting en het eerste NMP. Dat is ook naar buiten gebracht als een logische volgorde. Inmiddels gaat het anders. Hoe zou u de volgorde die nu wordt gehanteerd, willen duiden?

Minister **Pronk**: De huidige volgorde vind ik ongelukkig. Ik heb ook een andere systematiek voorgesteld, waarmee ik overigens niet uit de school klap, want ik heb dit al eerder in het openbaar aan de Kamer kenbaar gemaakt. Ik wilde ten behoeve van die andere systematiek zelfs iets inleveren, door aan te geven dat ik niet per se zélf de nieuwe nota ruimtelijke ordening zou hoeven uit te brengen, maar dat er een gezamenlijke nota van een aantal ministers zou kunnen worden uitgebracht waarin de nieuwe nota ruimtelijke ordening en de nota's van andere ministeries in samengebracht zouden kunnen worden. In het begin van de lopende kabinetsperiode heb ik dat voorgesteld aan het kabinet. Daar is twee keer over gesproken, maar het is uiteindelijk afgewezen. Het argument was dat iedere minister graag zelf zijn eigen nota wilde uitbrengen en dat de situatie eind jaren negentig niet kon worden vergeleken met die van eind jaren tachtig.
Ik wijs er in dit verband op, overigens zonder de bal naar de Kamer te willen terugspelen, dat iedere minister in feite met enig recht kan zeggen dat hij zelf met een nota moet komen omdat de vaste Kamercommissie dat wil of omdat er een uitspraak van de Kamer ligt. Bovendien blijkt in de praktijk dat, als er eenmaal een nota over een bepaald onderwerp is gemaakt, daar altijd weer vervolgnota's op moeten komen. De Kamer wil dat om de vinger aan de pols te kunnen houden.

Om de huidige volgorde te stroomlijnen, is besloten om met een startnota te gaan werken. Het kabinet heeft uitgesproken dat die nota, al is het geen gróte nota, door het kabinet dient te worden vastgesteld, als ingang voor alle andere nota's. U weet dat er in die nota het nodige is opgelost, maar ook het nodige is opengelaten. De formuleringen zijn uitonderhandeld, tot op het hoogste niveau in het kabinet. Dit traject kan dus enigszins worden vergeleken met de procedure die collega Nijpels in de jaren tachtig heeft gevolgd, namelijk eerst de nota ruimtelijke ordening en daarna pas de andere. Nu is het geworden: eerst de startnota en daarna alle andere, waaronder ook de nieuwe nota ruimtelijke ordening. Daarnaast is besloten door het kabinet (ik heb dat zojuist al genoemd) om alle nota's hetzelfde ambtelijke en politieke voorbereidingstraject te laten doorlopen. Doorgaans is dat, zo zei ik al, ook gelukt. U vroeg mij overigens niet op welke punten het niet is gelukt.

De **voorzitter**: Ga uw gang!

Minister **Pronk**: Dat betreft alle nota's waarin beslissingen over geld moeten worden vastgelegd. Zodra het daarover gaat, loopt het via een ander traject.

Mevrouw **Ravestein**: Wij hebben geconstateerd dat de besluitvorming over de ontwikkeling van de mainports zich helemaal buiten de Vierde nota en de Vinex om heeft afgespeeld, terwijl die mainports toch een enorme invloed op de omgeving hebben. Wat vindt u daarvan?

Minister **Pronk**: Op welke periode van besluitvorming doelt u nu?

De **voorzitter**: Het concept van mainports komt uit de Vierde nota en daar hebben wij gisteren uitvoerig met Nijpels over gesproken. Misschien mag ik de vraag enigszins ombuigen naar de huidige minister toe. Toen u als minister van VROM aantrad, mijnheer Pronk, en dus bij wijze van spreken vanuit Afrika ineens ruimtelijke ordening in Nederland moest gaan doen, werd u geconfronteerd met een lopend proces vanuit de Vierde nota en de Vinex en met concepten als die van de mainports. Toen u aan de Vijfde nota ging werken, zult u zich hebben afgevraagd hoe actueel het ter tafel liggende pakket nog was. Zo heb ik begrepen dat het ruimtelijk economisch beleid al is geformuleerd in 1988 en sindsdien eigenlijk nooit meer echt is herzien, terwijl het beleid voor het landelijk gebied al in 1991 is vastgelegd. Ik kan mij dan ook voorstellen dat u eerst de stukken hebt gewogen die er al lagen, voordat u toekwam aan de vraag inzake de noodzaak van een Vijfde nota.

Minister **Pronk**: Nee, politiek was beslist dat er een Vijfde nota moest komen, voorafgegaan door een startnota. Die beslissing was al genomen door het vorige kabinet waar ik ook deel van uitmaakte. In de laatste fase was ik er dus bij betrokken. Ik praatte ook mee, want ruimtelijke ordening was één van de onderwerpen waar ik interesse in had.

De **voorzitter**: Een nadeel dat de ministerraadsvergaderingen niet openbaar zijn! Ik heb zeker niet de indruk willen wekken dat u absoluut geen verstand zou hebben van ruimtelijke ordening.

Minister **Pronk**: Het gaat erom dat ik mij niet helemaal opnieuw iets hoefde af te vragen. Bovendien was een en ander vastgelegd in het regeerakkoord. Daar heb ik overigens niet zoveel mee te maken gehad, gezien de manier waarop regeerakkoorden worden gemaakt. Er was verder al een maatschappelijke discussie over de vier scenario's aan vooraf gegaan, politiek geleid vanuit het ministerie van VROM. Ik kende die stukken. Ik was in het algemeen onder de indruk van de kwaliteit van de stukken van VROM en ze stonden dan ook in mijn kast en ik keek ze regelmatig door.
Kortom: ik heb mij die vraag niet gesteld, mede omdat de beslissingen al waren genomen. Ik heb wel, toen ik was aangetreden, de opdracht gegeven om de Vijfde nota niet «ins Blaue hinein» te schrijven, maar te laten aansluiten bij evaluaties en beoordelingen. Ik ben toen ook begonnen met het houden van bijeenkomsten binnen het ministerie over concepties en tekortkomingen uit eerdere nota's, bijvoorbeeld groeimodellen die in de praktijk niet voldoende waren uitgewerkt. In het begin van de startnota vindt u daar ook, heel voorzichtig, een oordeel over terug. Met opzet is het eerste hoofdstukje van de startnota een terugblik, niet concreet op de Vierde nota, maar op de conceptualisering van het denken over ruimtelijke ordening sinds de Eerste nota. Verder moest en moet ik werken met gegevenheden die er zijn. Er reden allemaal «treinen» tegelijkertijd, de een sneller dan de ander.

De **voorzitter**: Over één ding hebt u in ieder geval weinig misverstand laten ontstaan, namelijk dat u het restrictieve beleid wilt aanscherpen. Wat dat uiteindelijk gaat worden, komt nog in de toekomst ter sprake; dat is nu niet aan de orde. Wel interessant is, welke Vinex-ervaringen u het meest bepalend acht voor het te geringe succes van het restrictieve beleid in de Vinex. Kennelijk bent u aangelopen tegen ervaringen met beleid uit bestaande nota's en zegt u op grond daarvan: het moet anders. Klopt dat?

Minister **Pronk**: Het eerste jaar ben ik veel op bezoek geweest in alle regio's in Nederland. Die bezoeken zijn steeds uitvoerig voorbereid en begeleid door mijn inspecties

ruimtelijke ordening. Ik heb daardoor ter plekke steeds de spanning kunnen voelen tussen beleid en uitvoering, niet alleen met betrekking tot het Groene Hart, maar ook wat betreft de problematiek van de kleine kernen, bedrijventerreinen en kleinstedelijke ontwikkelingen in bijvoorbeeld het Betuwegebied en de Achterhoek, e.d. Overigens verschilt de problematiek natuurlijk van gebied tot gebied. Die bezoeken hebben mij geleid tot een aanzienlijke aanscherping van de handhaving op het terrein van de ruimtelijke ordening. De kloof tussen beleid en uitvoering zie ik als een grote opgave voor een minister. Als je louter iedere keer komt met nieuw beleid en niet goed let op de handhaving, is dat naar mijn mening een vlucht naar voren.
Verder lagen er al bij mijn aantreden notities over de ervaringen met de Vinex. Voor mij waren de hoofdpunten de discussie over kwaliteit (dat niet zozeer te maken heeft met restrictief beleid) en de consequenties voor het verstedelijkingsconcept. Voor mij zijn de Vinex-locaties niet hét instrument om te komen tot verdergaande echte verstedelijking. De Vinex-locaties zijn in het algemeen niet compact en ik vind ze niet stedelijk. Bovendien is er een groot vraagstuk op het vlak van de mobiliteit. Deze locaties maken dan ook in het algemeen geen deel uit van de stad; het worden afzonderlijke eenheden, alleen maar per auto bereikbaar.
Een restrictief beleid staat niet op zichzelf, maar is deel van de totale conceptie op de relatie tussen stad en platteland, mobiliteit en verstedelijking. Dat heeft ook consequenties voor de gedachten die wij in het eerste jaar hebben ontwikkeld over corridors, stedelijke netwerken e.d. Overigens ging dat echt in de zin van «hardop denken», waardoor wij soms de ene, dan weer de andere richting ingingen. Restrictief beleid heeft voor mij twee hoofdinvalshoeken: beleidshandhaving en de consequenties voor het gekozen model van de compacte stad.

De **voorzitter**: Nu u spreekt over kwaliteit, schiet mij de discussie te binnen die de Kamer met de staatssecretaris van VROM heeft gevoerd.

Minister **Pronk**: Ja, die wordt gevoerd met staatssecretaris Remkes, maar hij is staatssecretaris op mijn ministerie en wij hebben dan ook regelmatig gezamenlijke stafvergaderingen over nota's en notities.

De **voorzitter**: De discussie is in feite een paar keer verengd: eerst is de Vinex toegespitst op de Vinex-locaties en vervolgens is de discussie vooral gegaan over de kwaliteit van de woningen op die locaties.

Minister **Pronk**: Ja, de eerste discussie die wij in de Kamer hadden, ging vooral over de kwaliteit van die woningen. Er is toen echter ook al het nodige gezegd over tekortschietende voorzieningen op het vlak van openbaar vervoer. De relatie tussen de Vinex-locaties (in het bijzonder dan de locaties in de uitleggebieden, want er zijn ook Vinex-locaties in de binnensteden) en het verstedelijkingsconcept heeft geleidelijk vorm gekregen. Dat was nog niet zo aan de orde in de eerste discussie met de Kamer. Collega Remkes en ik overlappen elkaar natuurlijk enigszins op bepaalde terreinen, maar daarover vindt altijd goed overleg en een goede afstemming plaats. Ik hoop dan ook dat u nog nooit tegenstrijdige uitspraken van ons hebt gehoord.

De **voorzitter**: Een algemene klacht bij de Vinex-locaties is dat er eerst wordt gebouwd en dat later maar moet blijken of er openbaar vervoersvoorzieningen komen. Denkt u dat de ruimtelijke ordening ook echt de mobiliteit en vervoersstromen kan beïnvloeden? Je ziet bijvoorbeeld in het kader van stadsgewesten vaak dat het er op papier allemaal goed uitziet, zodat je denkt dat het invloed zal hebben op vervoersstromen, terwijl dat in de praktijk nauwelijks het geval blijkt te zijn.

Minister **Pronk**: Mijn denken hierover is enigszins in beweging, ook naar aanleiding van vele discussies die ik daarover heb gevoerd. Ik ben altijd uitgegaan van de stelling dat je eerst praat over wonen en werken en dat de besluitvorming over infrastructuur en mobiliteit daarvan afhankelijk is. Je bent immers mobiel om van de ene naar de andere plaats te gaan, om de ene functie voor de andere te verwisselen. Deskundigen zeggen mij echter dat ik hiermee weliswaar principieel gelijk heb, maar dat dit een verouderd uitgangspunt is. De ruimtelijke ontwikkelingen met betrekking tot wonen en werken bewegen zich, aldus die deskundigen, veel meer langs de lijnen van de infrastructuur. Die ontwikkelingen worden dus veel meer gestuurd door de mobiliteit en de infrastructuur dan andersom. Intellectueel wil ik dat niet helemaal accepteren, maar de feiten lijken wel in die richting te wijzen.
Als dat inderdaad zo ligt, zullen de mobiliteitsaspecten echt geïntegreerd moeten worden in het ruimtelijke ordeningsbeleid en zal de minister voor ruimtelijke ordening ook het nodige moeten kunnen zeggen over de aan de andere functies ten grondslag liggende infrastructurele ontwikkelingen: wegen, spoorwegen, vaarwegen e.d. Op dit moment kan de minister voor ruimtelijke ordening dat echter niet voldoende. Ik heb het altijd als een groot manco beschouwd dat het MIT er al lag aan het begin van deze kabinetsperiode. Dat had in hoge mate te maken met onderhande-

lingen over het regeerakkoord die weer plaatsvonden op basis van discussies in het vorige kabinet, maar in ieder geval lag er een MIT waar niet meer echt opnieuw naar gekeken kon worden. Overigens besef ik dat je in de startperiode van een nieuw kabinet in hoge mate bezig bent met het afronden van de besluitvorming van het vorige kabinet.
Met het oog hierop heb ik wel eens gesteld dat het beter zou zijn als infrastructuur en ruimtelijke ordening onder één bewindspersoon gebracht zouden worden. Dit heeft weliswaar nadelen, maar de relatie tussen beide is essentieel. In de praktijk van de vorige kabinetten bevond de minister voor ruimtelijke ordening zich altijd in een achterstandssituatie, omdat de beslissingen over de ruimtelijke infrastructuur altijd elders en eerder werden genomen.

Mevrouw **Ravestein**: Vindt u dan dat NVVP en Vijfde nota één PKB zouden moeten zijn?

Minister **Pronk**: Nu, één PKB..... NVVP en Vijfde nota zouden wel in ieder geval vanuit één beeld opgesteld moeten worden, maar dat is niet het geval. De stukken worden door twee verschillende ministeries opgesteld en je probeert natuurlijk de concepties zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Ook valt het in de praktijk met de verschillen van opvatting wel mee en doorloopt het NVVP het «zware traject» van interdepartementaal overleg, RPC en ROM. Wel moet worden bedacht dat het NVVP een beleidsnota is, dus niet een nota waarin wordt aangegeven hoeveel geld er naar welke projecten gaat. Dat laatste is in feite nog belangrijker dan de nota's over concepten.

Mevrouw **Verbugt**: U zei zojuist: er lag een MIT en dat vond ik een manco. Inmiddels ligt er een MIT dat nog veel meer rigide is dan vorige meerjarenplannen. Volgens uw collega is het nu zelfs «in beton gegoten» en de mobiliteitsinvesteringen liggen dus helemaal vast. Hebt u dan het idee dat u, op basis van de ervaringen met de uitvoering van de Vinex, instrumenten voor het ruimtelijk beleid kunt maken die echt doeltreffend kunnen zijn in de praktijk?

Minister **Pronk**: Dat is een ambitie die ik misschien heb, maar ik weet niet of ik die kan waarmaken. Het MIT is inderdaad «in beton gegoten» omdat er niet méér geld beschikbaar is en bovendien geldt «afspraak is afspraak». Het is in feite een uitonderhandeld totaalpakket. In dit verband wijs ik op het m.i. afschuwelijke instrument van convenanten die gewoon gesloten worden terwijl ze alle mogelijke consequenties, soms ook financiële, kunnen hebben voor derden die niet betrokken zijn geweest bij de opstelling ervan. Ik ging pas aan het eind van de vorige regeerperiode ontdekken dat convenanten zo'n vergaande betekenis hadden. Hoe dan ook: dit had zeer ingrijpende consequenties voor de besluitvorming inzake wegen en railinfrastructuur. Het is allemaal teruggebracht en toen dat eenmaal was gebeurd, heeft mevrouw Netelenbos gezegd: dít is het nu ook. In die zin moet de uitspraak over «in beton gegoten» worden verstaan. Ik sta daar van harte achter.
Probleem bij investeringen in infrastructuur is het grote aantal jaren dat in het algemeen ligt tussen besluitvorming en daadwerkelijke uitvoering. Het MIT is overigens niet zodanig in beton gegoten dat er geen kleine verschuivingen zouden kunnen plaatsvinden. Zo worden nu in het kader van het bereikbaarheidsoffensief Randstad zaken naar voren gehaald, door middel van rekeningrijden en PPS. Het beton is dus toch wel enigszins flexibel, zeker als er wat «smeermiddel» aan wordt toegevoegd.

Inmiddels hebben wij, na twee jaar denken, praten, overleggen enz., min of meer gekozen voor het concept van de Deltametropool, dus de Randstad, waarbij over de omvang nog nader gesproken moet worden. Essentieel daarbij is versterking van het openbaar vervoer tussen alle elementen van die Deltametropool. Dat «rondje Randstad», om het populair te zeggen, zat niet in het MIT, maar in het kader van het bereikbaarheidsoffensief is het nu politiek op de kaart gezet, met een commitment van het kabinet om er echt werk van te gaan maken zodra het NVVP en de Vijfde nota zijn verschenen. Hieruit blijkt ook dat dergelijke nota's niet los van elkaar worden geproduceerd, maar dat het gebeurt in voortdurend overleg met elkaar, ook in ROM en ministerraad.

De **voorzitter**: Ik kom nog even terug op de mainports: Schiphol en het Rijnmondgebied. In hoeverre kan gezegd worden dat de locaties die als mainport zijn aangewezen, een zodanige eigen economische dynamiek hebben gekend dat ruimtelijke ordeningsconcepten daar nauwelijks ordenend hebben gewerkt?

Minister **Pronk**: Ik herinner mij zeer goed uit de vorige kabinetsperiode de zeer frequente intensieve discussies over het Rijnmondgebied en Schiphol. Ik heb mij daar ook steeds uitvoerig in gemengd. In het vorige kabinet heb ik altijd, samen met collega De Boer, gepleit voor een beperkte, voorzichtige aanpak van de Tweede Maasvlakte. Uiteraard had zij in die discussie het voortouw, maar ik heb haar wel gesteund. Wij hebben altijd gepleit voor een zo goed mogelijke afstemming op de ruimtelijke ontwikkeling van Zuidwest-Nederland als geheel. Volgens mij moeten Rotterdam en Amsterdam ook samen worden bekeken, maar dat schijnt taboe te zijn.

De beslissingen die nu zijn genomen ten aanzien van de Rotterdamse haven, staan niet haaks op het ruimtelijk ordeningsbeleid zoals zich dat de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Wat Schiphol betreft, kent u de geschiedenis zelf volledig. Dat is bijna een op zichzelf staand project (méér in ieder geval dan de Rotterdamse haven) waarbij ruimtelijke ordening nooit een rol heeft gespeeld. Aanvankelijk ging het bij Schiphol alleen om de vraag: heel veel meer, of niet. Later kwam daar de discussie over een mogelijke andere locatie bij, maar die is inmiddels weer van tafel. Ik heb daarbij ruimtelijke ordeningsoverwegingen ingebracht, bijvoorbeeld alternatieve mogelijkheden voor het gebied dat over zou blijven na verplaatsing van Schiphol, maar die hebben niet zoveel steun gekregen en inmiddels zijn wij weer terug bij de huidige locatie.
In de startnota is wel weer een nieuwe basis gegeven voor de relatie tussen mainports en ruimtelijke ordening. Ben ik dan helemaal gelukkig met wat daar staat? Wel, het is een uitonderhandelde tekst met enige conditioneringen, als het goed wordt gelezen. Er is een voortdurende discussie over het mainportconcept als zodanig. Aanvankelijk was het de bedoeling van het kabinet om één nota over het «mainport-denken» vast te stellen, waar de Kamer om had gevraagd. Daar is zeer uitvoerig over gesproken, want er waren grote meningsverschillen over. Inmiddels heeft het kabinet jl. vrijdag twee nota's in dit kader vastgesteld, de ene over mainport Rotterdam en de andere over mainport Schiphol. Daarin zijn de nodige theorieën vermeld die tot interessante discussies aanleiding hebben gegeven. Bovendien komt er nog een nota van het CPB over mainport Schiphol.
Kortom: er is voortdurend overleg over ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en economie in het kader van het «mainport-denken». Je kunt niet alles volledig vastbeitelen in één groot ruimtelijk ordeningsconcept; het gaat erom dat de uitgangspunten iedere keer weer zo goed mogelijk worden vertaald in de volgende fase van besluitvorming. Dat is politiek.

Mevrouw **Verbugt**: Collega Van Middelkoop heeft al aangegeven dat de economische dynamiek zeer groot is geweest en dat dit niet is voorzien in het concept van de Vierde nota uit de jaren tachtig. Eén van de gevolgen hiervan is dat wij inmiddels bijna elke week opnieuw over Schiphol praten en van jaar op jaar de ene na de andere aanpassing aanbrengen. Trekt u daar voor de Vijfde nota lessen uit met betrekking tot het op de kaart zetten en het uitwerken van de mainport-ontwikkeling?

Minister **Pronk**: Ik wel, maar ik zei zojuist niet voor niets dat het een zaak van politiek is. Wij discussiëren bijna iedere week over vragen als: wat zou een mainport wel of niet moeten zijn, wat zijn de (vermeende) economische voor- en nadelen van het mainport-concept? Als u vraagt of ik daar lessen uit trek, is het antwoord «ja». De vraag of het kabinet daar lessen uit trekt, kunt u zelf beantwoorden aan de hand van de stukken die u bereiken. Het punt is voortdurend aan de orde in het kabinet, maar er wordt verschillend over gedacht. Ook u en ik denken er waarschijnlijk verschillend over.

Mevrouw **Ravestein**: Maar de mainport-ontwikkeling hoort toch thuis in een grote ruimtelijke nota?

Minister **Pronk**: Ja, en de mainport-ontwikkeling zal daarin ook aandacht krijgen. U mag echter niet verwachten dat er dan iets heel anders over wordt gezegd dan is gezegd in stukken als het NVVP en de al uitgebrachte nota's over Schiphol en de haven van Rotterdam. Wij bouwen uiteraard voort op de stukken van 27 december jl. Er komt weer een nieuwe brief over Schiphol aan, waarschijnlijk in juni, en het denken dat daarin aan de orde is, heeft uiteraard een relatie met het denken bij de opstelling van de Vijfde nota. Je kunt echter niet zonder meer, bijna mathematisch, een les trekken. Het is altijd een kwestie van politieke discussie, interpretatie en verwachtingen, bijvoorbeeld over de continuering van de huidige economische ontwikkeling of het nut van transitoverkeer van goederen en personen tegenover het bestemmingsverkeer.

De **voorzitter**: Ik wil nog een ander punt aansnijden, namelijk de betekenis van de Vinex voor de ontwikkeling van het landelijk gebied, waar u vooral met het ministerie van LNV te maken hebt. Kunt u iets zeggen over de rolverdeling tussen VROM en LNV? De indruk bestaat dat dit deel van het ruimtelijk beleid in hoge mate, ook wat de instrumentering betreft, is uitbesteed aan LNV.

Minister **Pronk**: In de startnota is een uitvoerige passage over het landelijk gebied opgenomen. Die is gezamenlijk vastgesteld, op het hoogste niveau. De startnota is natuurlijk niet in beton gegoten. Weliswaar was de startnota in feite het «eindpunt van het denken» van het vorige kabinet, maar er zitten gelukkig wel zoveel openingen in dat het denken kan doorgaan. U zult ermee bekend zijn dat VROM inmiddels toch met een andere gebiedsindeling is gaan werken dan die, welke in de startnota was opgenomen.

De **voorzitter**: In de Kamer is dat ook uitvoerig aan de orde geweest. Voor zover er al beton om de startnota heen zat, heeft het debat in de Kamer ertoe geleid dat het nu is verdwenen.

Minister **Pronk**: Ja, dat beaam ik. Ik vind dat uitermate nuttig en ik heb de Kamercommissie laten weten dat ik regelmatig overleg met haar over elementen van de ruimtelijke ordening zeer op prijs stel. Daarnaast gaat het om de regie in de conceptualisering. De regisseursfunctie bestaat uit het ontwikkelen van concepten, het stellen van vragen en het geven van de éérste antwoorden, niet de laatste antwoorden. Dat geldt ook voor het landelijk gebied.
Overigens stel ik vast dat er in toenemende mate overeenstemming met LNV is over de wenselijkheid van bevordering van kwaliteit en vitaliteit van het landelijk gebied, een zoveel mogelijk gebiedsgerichte benadering en een zo goed mogelijke koppeling met het milieubeleid in de landbouw. In grote lijnen zijn wij het daar volledig over eens.
Heeft dat dan consequenties voor «rood en groen»? Dat punt moet nog uitgewerkt worden. Het heeft te maken met de vraag, in hoeverre woningbouw kan worden toegestaan in het buitengebied, waarbij mijn definitie van «buitengebied» is: alles buiten welke contour dan ook. Verspreide woningbouw? Nee. Woningbouw via een ruimte voor ruimtebenadering, waarover uitvoerig met de Kamer is gesproken? Ja. Landgoederen en buitenplaatsen? Wat mij betreft liever niet, want ik zie dat als «groen voor rijk», maar op dat punt ligt er nog een verschil van opvatting en dus nog een discussiepunt met LNV.

Mevrouw **Ravestein**: Ik heb nog een vraag naar aanleiding van stapeling van nota's met ruimtelijke consequenties. Vooral bij het debat over de nota Belvédère sprak u uw ongenoegen daarover uit.

Minister **Pronk**: In de ministerraad zeg ik wel eens dat ik links en rechts word gepasseerd door alle nota's. Wij hebben nu echter trajecten afgesproken en in het algemeen houdt men zich daar ook aan; de uitzonderingen heb ik aangegeven. Met het bereikbaarheidsoffensief ben ik wel gelukkig, omdat het in het geheel past. Het is weliswaar niet langs het traject gegaan en met een enkel oordeel in dit stuk ben ik het niet helemaal eens, maar wij hebben dit toch redelijk voor elkaar gekregen. Bovendien is er in hoge mate sprake van een gezamenlijke sturing met de Kamer.
Op zichzelf vind ik echter al die nota's een ellende. Ik vind dat het kabinet veel te veel nota's maakt, maar het heeft natuurlijk te maken met de relatie tussen kabinet en Kamer, vooral vaste Kamercommissies. Punt is ook dat er in nota's nooit een horizonbepaling zit en dat er steeds maar volgende nota's moeten komen. Vaak komt het dan ook neer op schadebeperking.
Ik geef een voorbeeld, waarbij ik op voorhand zeg dat dit niets te maken heeft met collega Ybema. Dit voorbeeld is de nota regionale economie die in de loop van de jaren een nota over de economie in ruimtelijk perspectief is geworden. Er wordt gezegd dat de Kamer dit zo wil, waarbij het overigens bijna altijd om een bepaalde Kamercommissie gaat, maar er moet dan toch heel veel energie worden gestoken in het voorkomen van schade. Anders ontstaan er verschillen in concepten en dan moet weer aan de Kamer worden uitgelegd dat er eigenlijk toch geen verschillen zijn, waarvoor al je intellectuele creativiteit moet worden ingezet. In het algemeen trouwens moet er heel veel energie en menskracht, alleen al in verband met allerlei overleg, in nota's worden gestoken, terwijl het de vraag is of ze altijd leiden tot nieuwe beslissingen, investeringen e.d. Wij houden onszelf heel veel bezig met nota's, maar uit intellectueel oogpunt zijn het natuurlijk meestal wel interessante stukken.

Mevrouw **Verbugt**: U zei zojuist dat de nota-Ybema .....

Minister **Pronk**: Ik heb het alleen als voorbeeld genoemd.

Mevrouw **Verbugt**: Ja, als voorbeeld. U zei dat die nota in feite een ruimtelijk-economische nota is. In de Vierde nota zijn aanvankelijk heel sterk de economische component en economische concepten ingebracht. Vindt u dat die concepten in de uitwerking van de Vierde nota (behoudens dan de twee mainports) ook voldoende tot hun recht zijn gekomen en dat die concepten nog voldoende levenskrachtig zijn?

Minister **Pronk**: Bedrijventerreinen?

Mevrouw **Verbugt**: Ja, bijvoorbeeld.

Minister **Pronk**: Ik vind van wel. De actualisering van de Vinex is zeer sterk gericht geweest op andere dan economische aspecten, vooral woningbouw, maar de economische aspecten hebben ook hun eigen trajecten gekregen. Je hoeft niet alles in hetzelfde overlegtraject met de Kamer te houden. Dat kan ook nauwelijks met zoveel verschillende betrokken bewindslieden en daardoor ook zoveel betrokken Kamercommissies.
Verder kan toch gezegd worden dat de economische ontwikkeling na de Vierde nota in ruimtelijke zin redelijk is gefaciliteerd. Sommigen vinden zelfs dat de economische ontwikkeling overmatig is gefaciliteerd. Ik heb ook wel eens gezegd dat ruimtelijke ordening méér is dan het faciliteren van economische ontwikkelingen. Dit vindt u ook in de startnota terug. Daar zijn twee doelstellingen gesteld, namelijk het faciliteren van economische ontwikkelingen – dat mag zeker gebeuren, want je moet functioneel werken en functies moeten elkaar niet verdringen – en

daarnaast het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit.

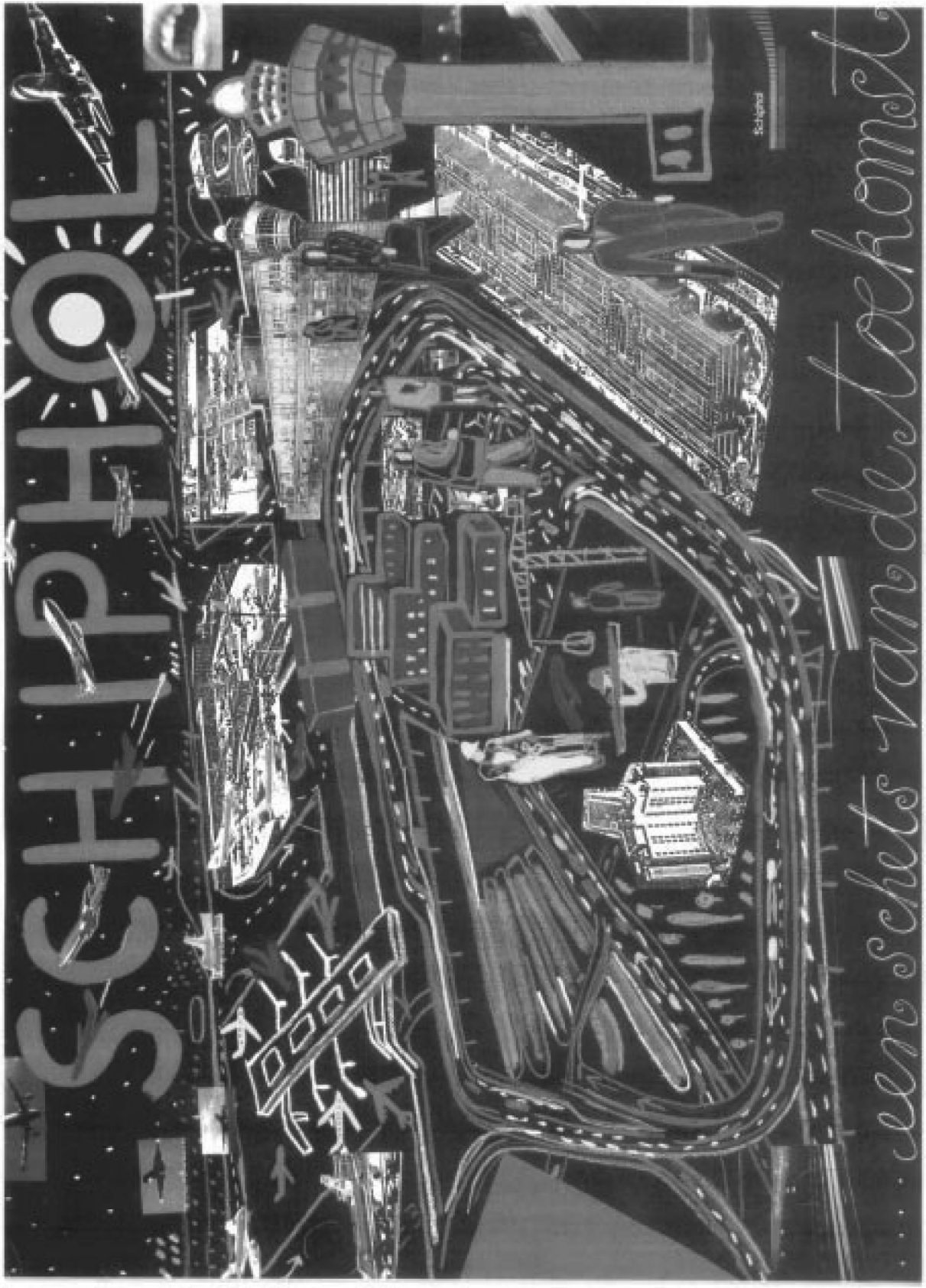
De **voorzitter**: U zei aan het begin van het gesprek dat in de Vijfde nota een oordeel wordt gegeven over concepten uit vorige nota's. Vorige nota's, zoals de Tweede en de Derde, hadden een vrij integraal karakter. Ze waren misschien wat abstract, maar er zat de gedachte in van: Nederland is nog net niet af, maar dat gaan we even organiseren. De Vierde nota was veel selectiever, in die zin dat de internationale economische concurrentiekracht van Nederland moest worden bevorderd, waarin ook de mainport-concepten pasten. Hoe zou u nu de ruimtelijke ordening in conceptuele zin willen definiëren en daarmee tevens het ambitieniveau voor de minister van VROM willen formuleren?

Minister **Pronk**: Ruimtelijke ordening is geleidelijk aan verworden tot ruimtelijke aanpassing. Ik wil mij daarbij niet neerleggen, maar wil een regiefunctie vervullen zoals ik eerder heb omschreven, zonder de indruk te wekken dat ik andere beleidsterreinen zou willen incorporeren of overnemen. Dat is toch onhaalbaar. Ik wil wel een integraal, een totaal-beeld. Ik ben vooral geïnteresseerd in het beeld en in de kaart, méér dan in sturing. Ik wil weten waar men naar toe wil sturen, hoe de kaart eruit zou moeten zien, wat het beeld is dat men wil verwezenlijken. Ik wil niet met sturing beginnen, maar ermee eindigen.
Het gaat voor mij dus om een integraal concept, dat overigens veel ingewikkelder is dan destijds. Destijds waren er naast de ruimtelijke ordening hoogstens de industrialisatienota's van het ministerie van Economische Zaken die echter geen locatieconsequenties hadden, en de landbouwpolitiek die evenmin locatieconsequenties had, maar zich richtte op productiviteitsontwikkeling en grootschaligheid. Een milieubeleid was er destijds nog nauwelijks en het infrastructuur- en mobiliteitsbeleid werd maar heel geleidelijk ontwikkeld. Destijds was het allemaal veel gemakkelijker inpasbaar en was het dus veel eenvoudiger om een integraal beeld te maken. Nu is dat veel moeilijker geworden, omdat de ruimte schaars is en er dus echt keuzes gemaakt moeten worden. Ik kan niet voor anderen kiezen; dat zou mij ook niet in dank worden afgenomen. Ik kan wel het keuzeproces regisseren, op de manier zoals ik heb beschreven. Het is mijn ambitie om een Vijfde nota uit te brengen waarvan later zal worden gezegd: dat was een goed doordacht stuk, het begin van een echt rationeel keuzeproces, waar wij niet omheen konden.

De **voorzitter**: Ik dank u voor uw bereidwilligheid en openhartigheid in dit gesprek. Enkele elementen van sturing zijn ons niet ontgaan! Wij verheugen ons op het komende debat over de Vijfde nota.

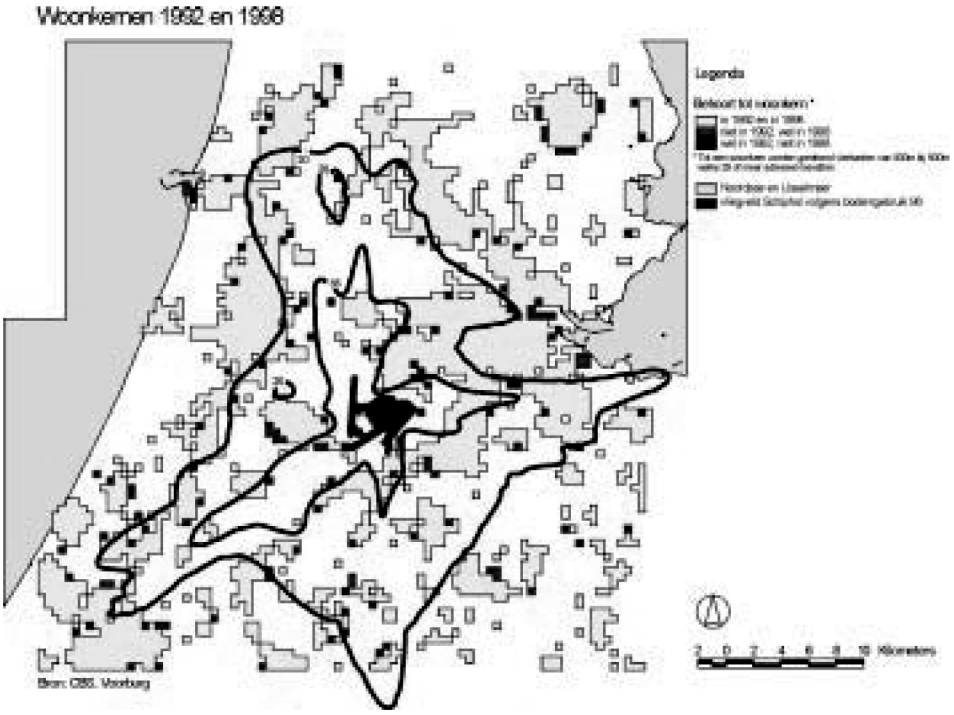
Minister **Pronk**: Ik ben blij met uw evaluatie. Die zal mij zeer kunnen helpen.

Sluiting 12.10 uur

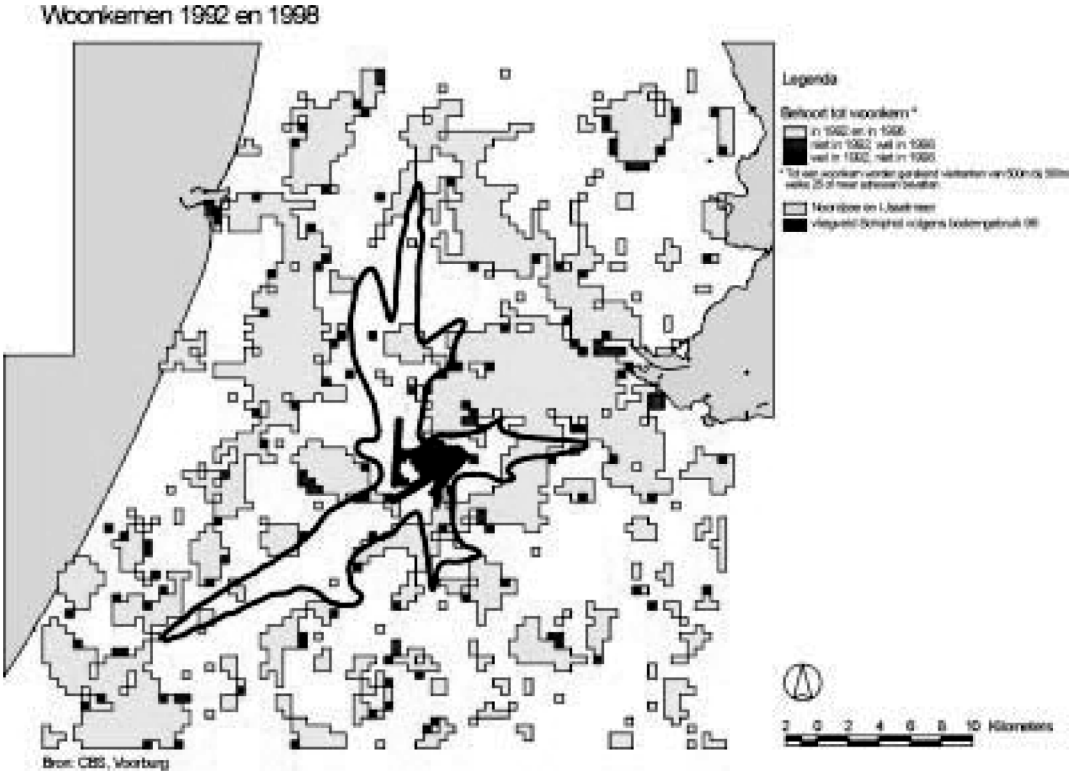

SCHIPHOL
Schiphol
... een schets van de droom

Externe Veiligheid: vergelijking risico-contouren

Figuur 3.1 De toename en afname van woonkernen binnen de 20 en 35 Ke zone van 1990 tussen 1992 en 1998

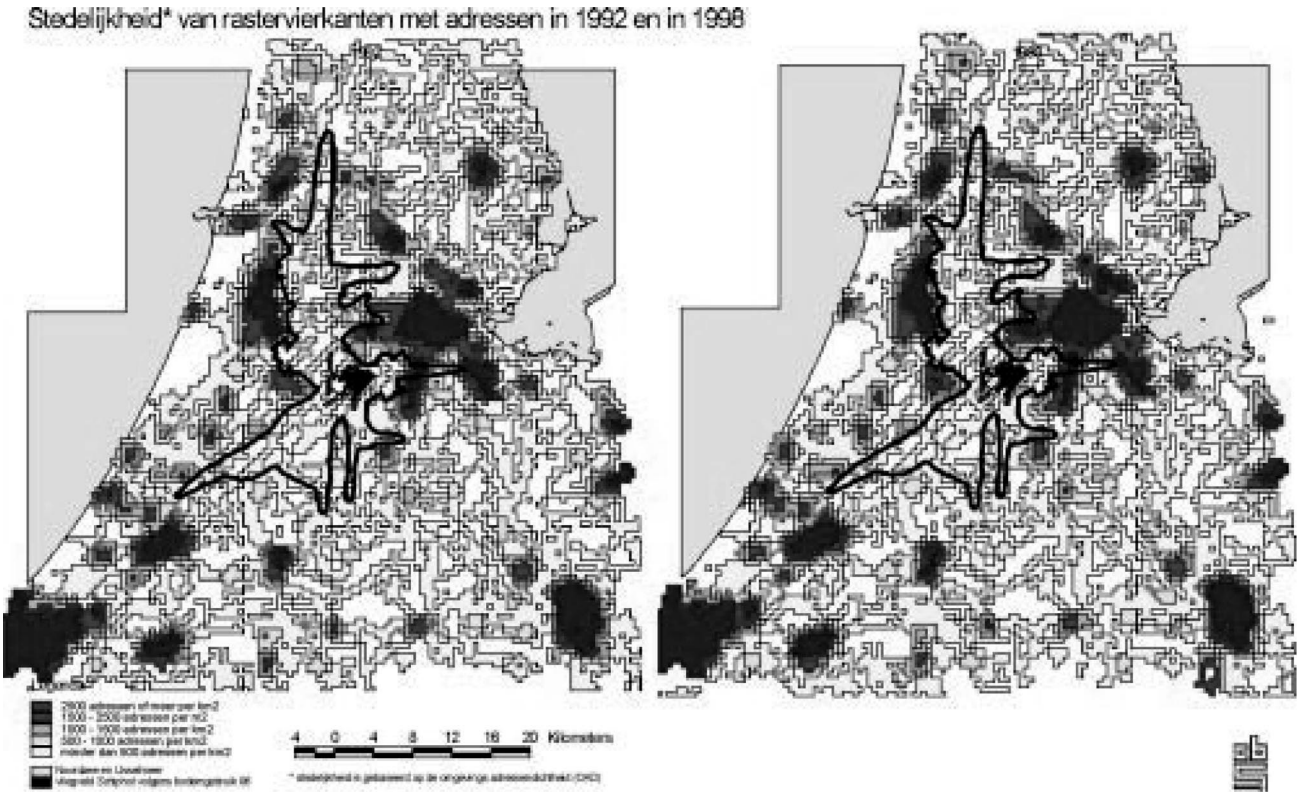


Figuur 3.2 De toename en afname van woonkernen binnen de 35 Ke zone van 1996 zone tussen 1992 en 1998

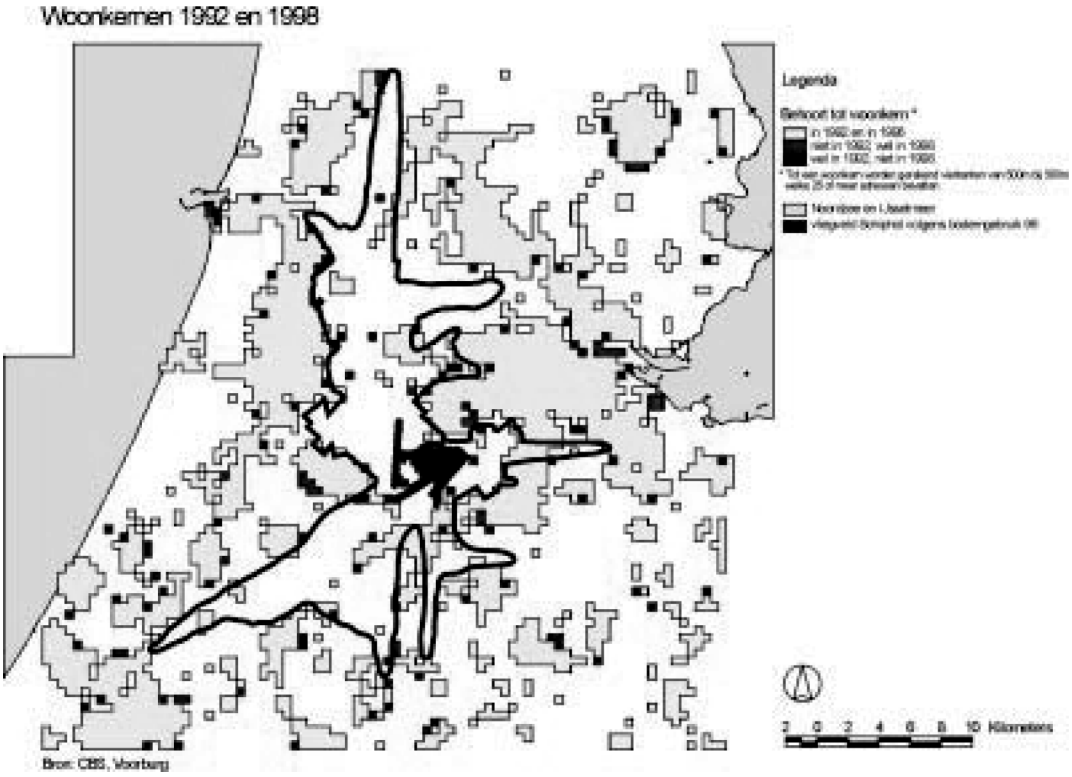


Figuur 3.3 De mate van verstedelijking binnen de vrijwaringszone in 1992

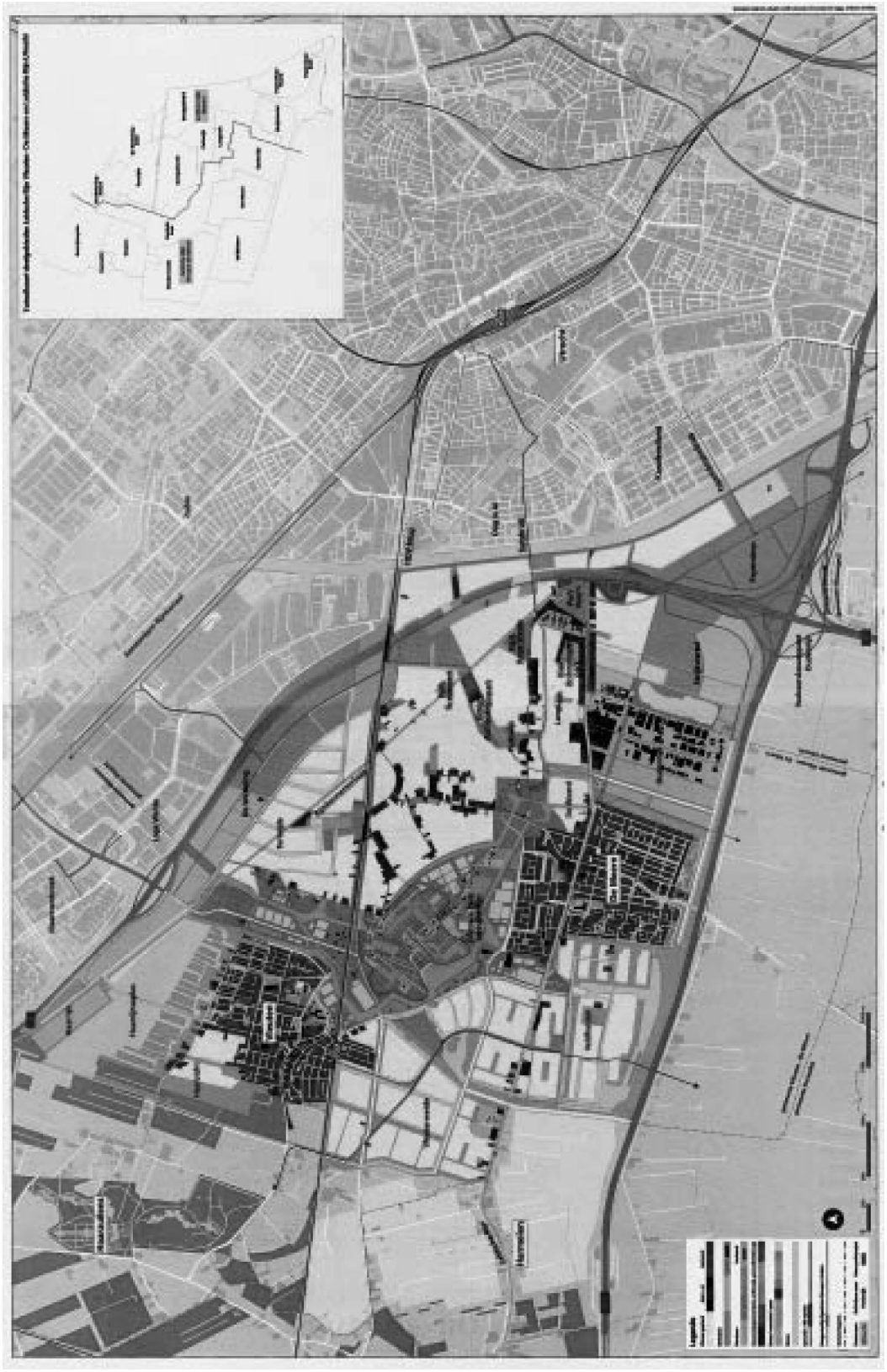
Figuur 3.4 De mate van verstedelijking binnen de vrijwaringszone in 1998



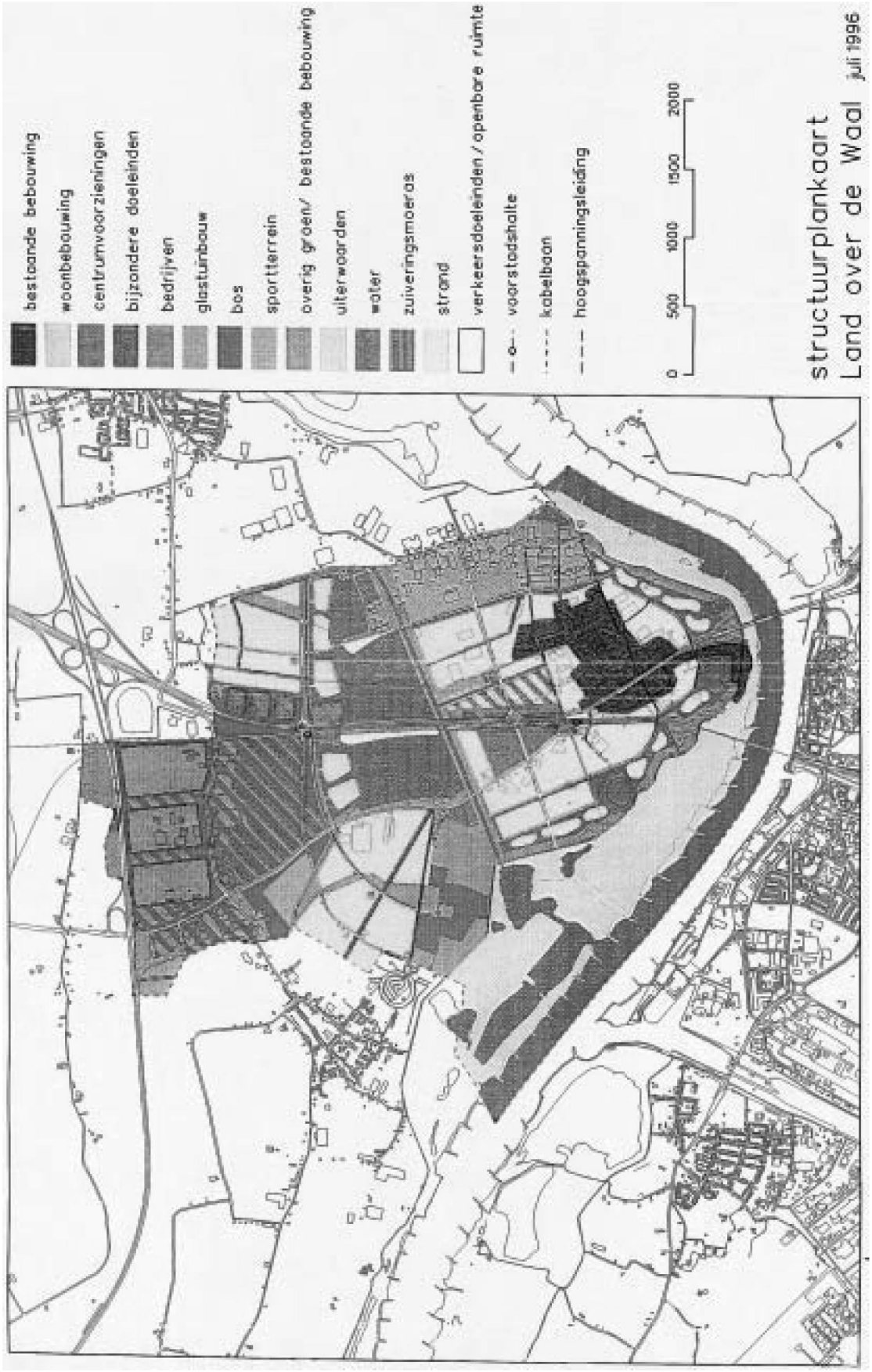
Figuur 3.5 De uitbreiding en inkrimping van woonkernen tussen 1992 en 1998 binnen de vrijwaringszone



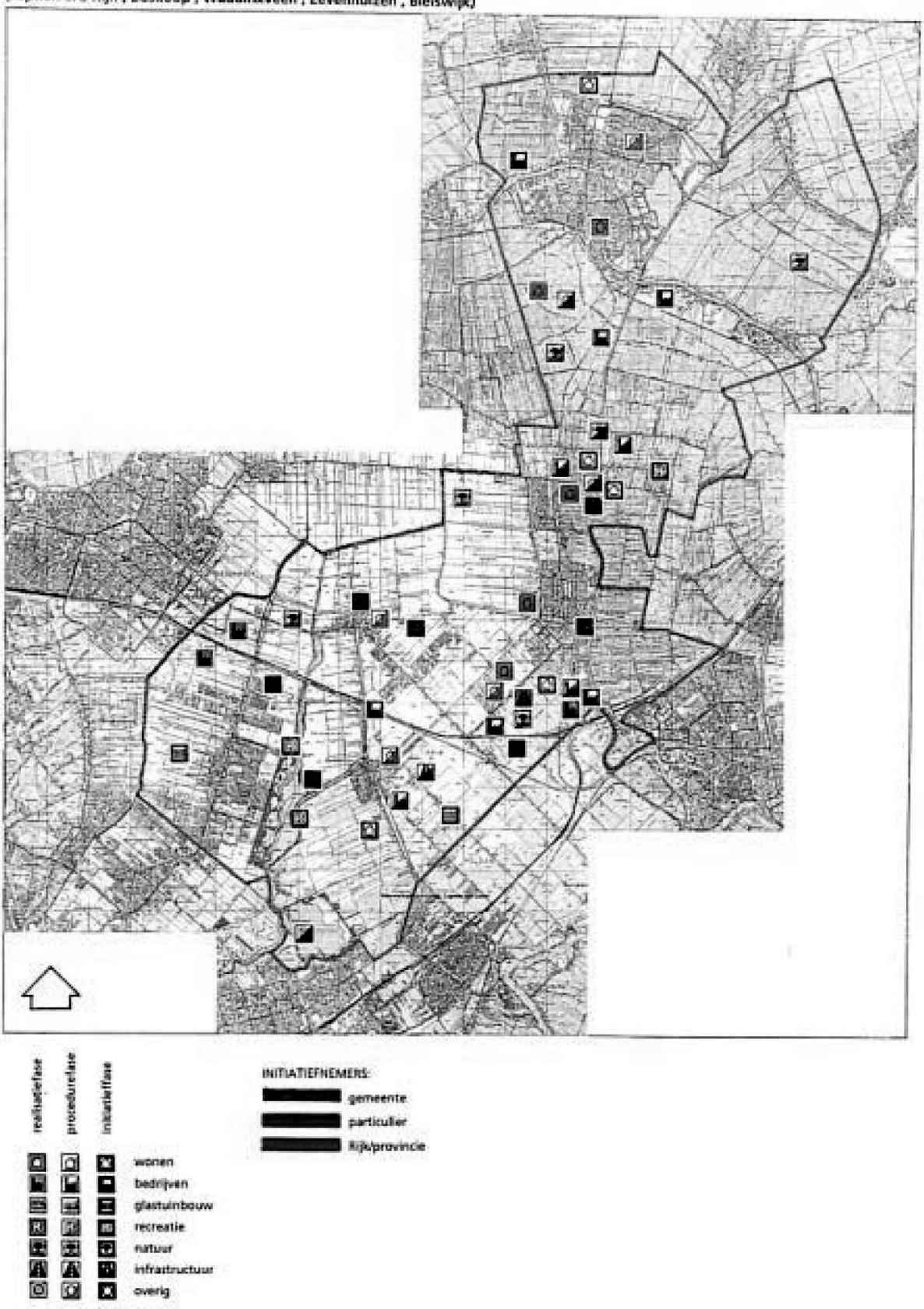
Plankaart Leidsche Rijn (Bron: Gemeente Utrecht)



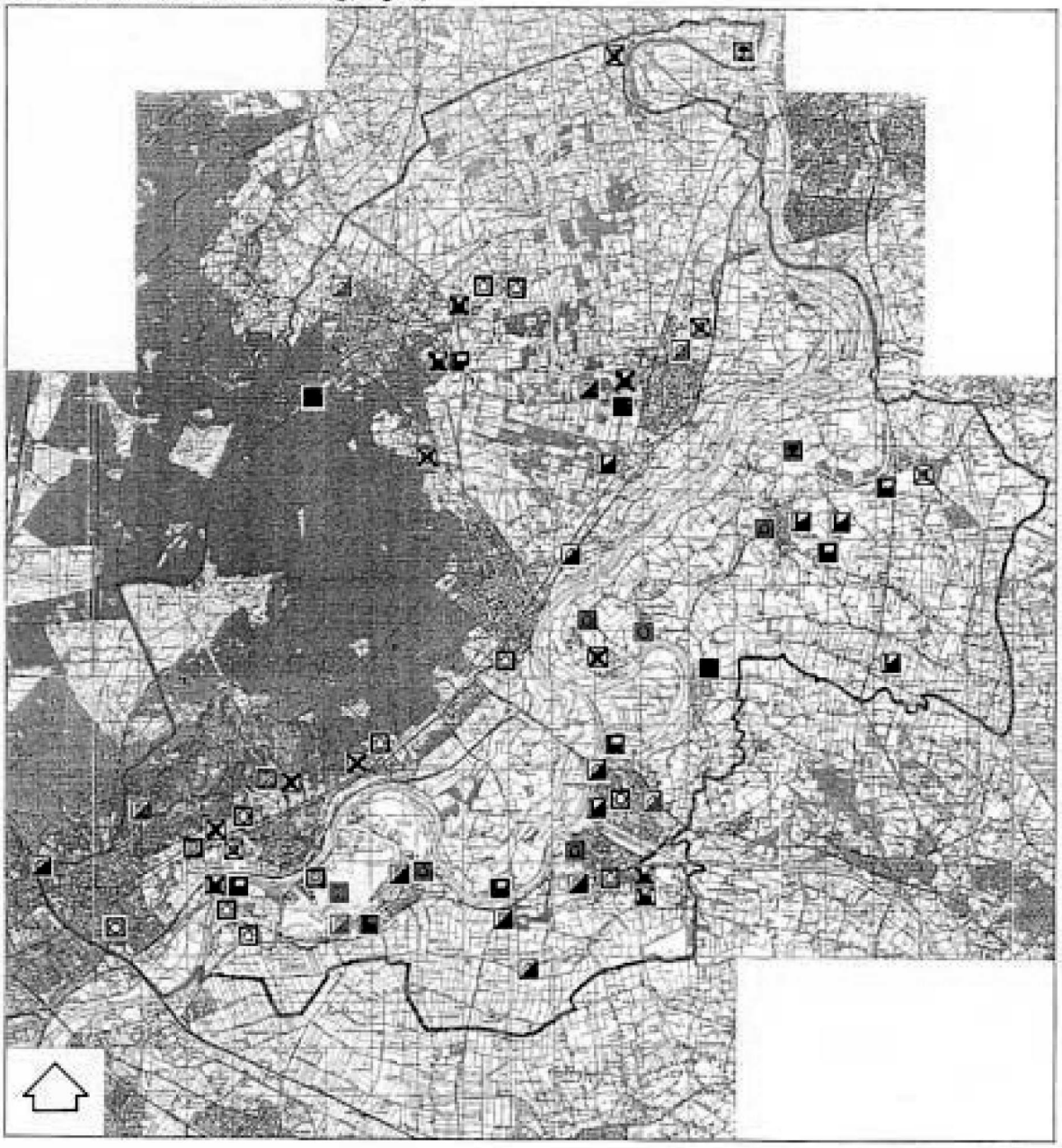
Plankaart De Waalsprong

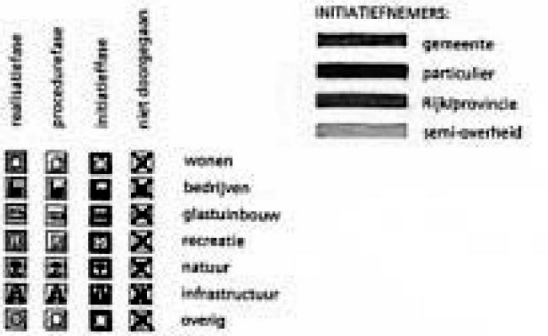


ONDERZOEKSGEBIED GROENE HART
(Alphen a/d Rijn , Boskoop , Waddinxveen , Zevenhuizen , Bleiswijk)

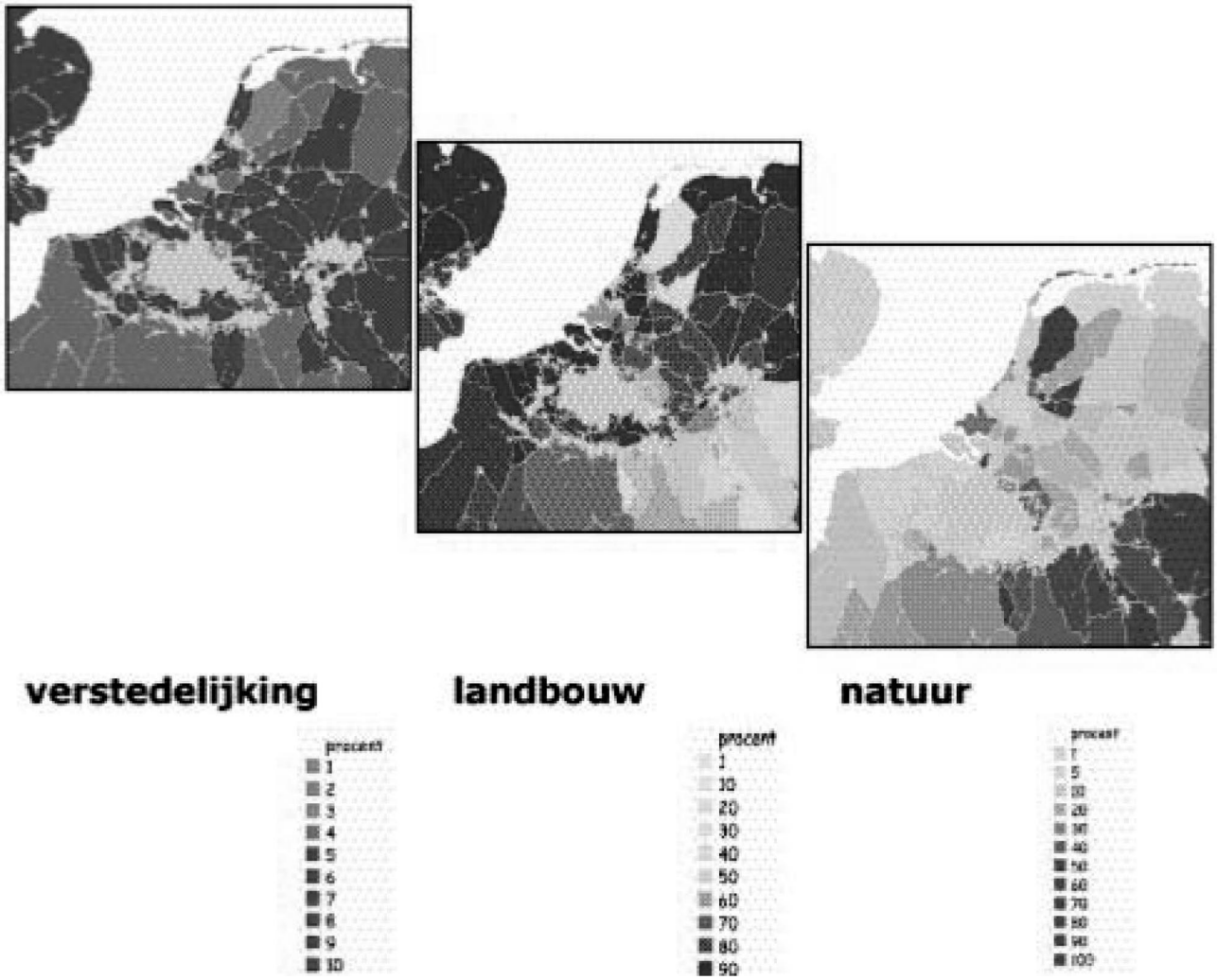


ONDERZOEKSGEBIED IJSSELVALLEI
(Brummen , Rheden , Steenderen , Doesburg , Angerlo)

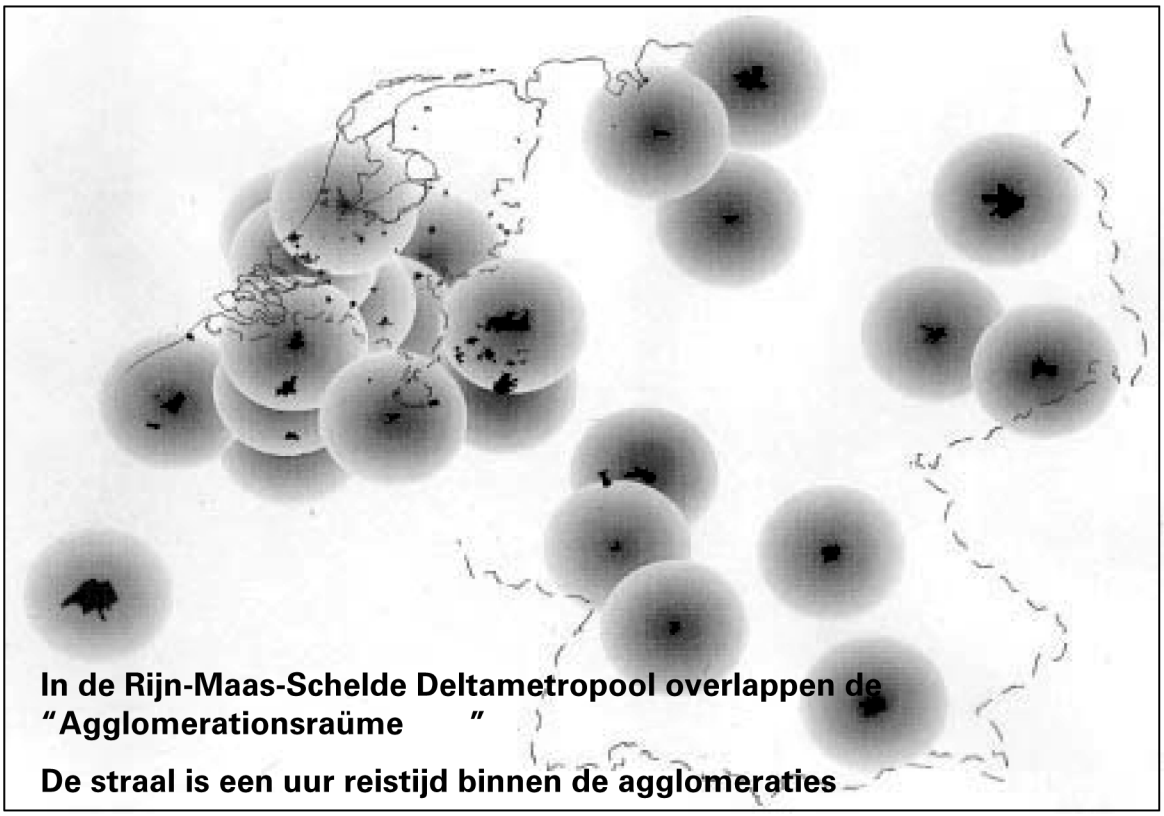




Figuur 4 Ruimtegebrek

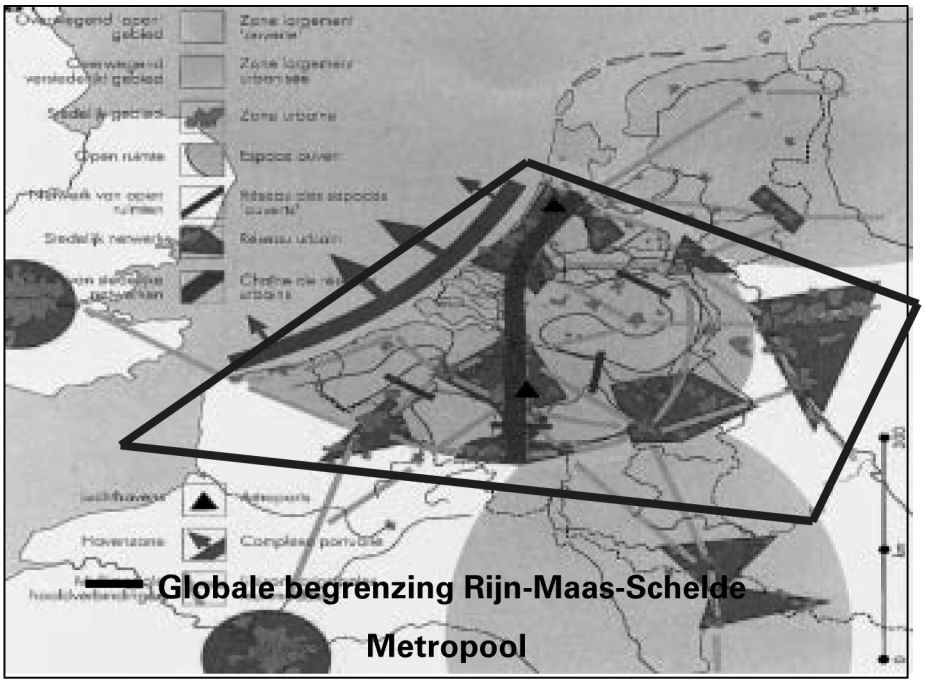


Figuur 7 Integratiezone als beleidsconcept



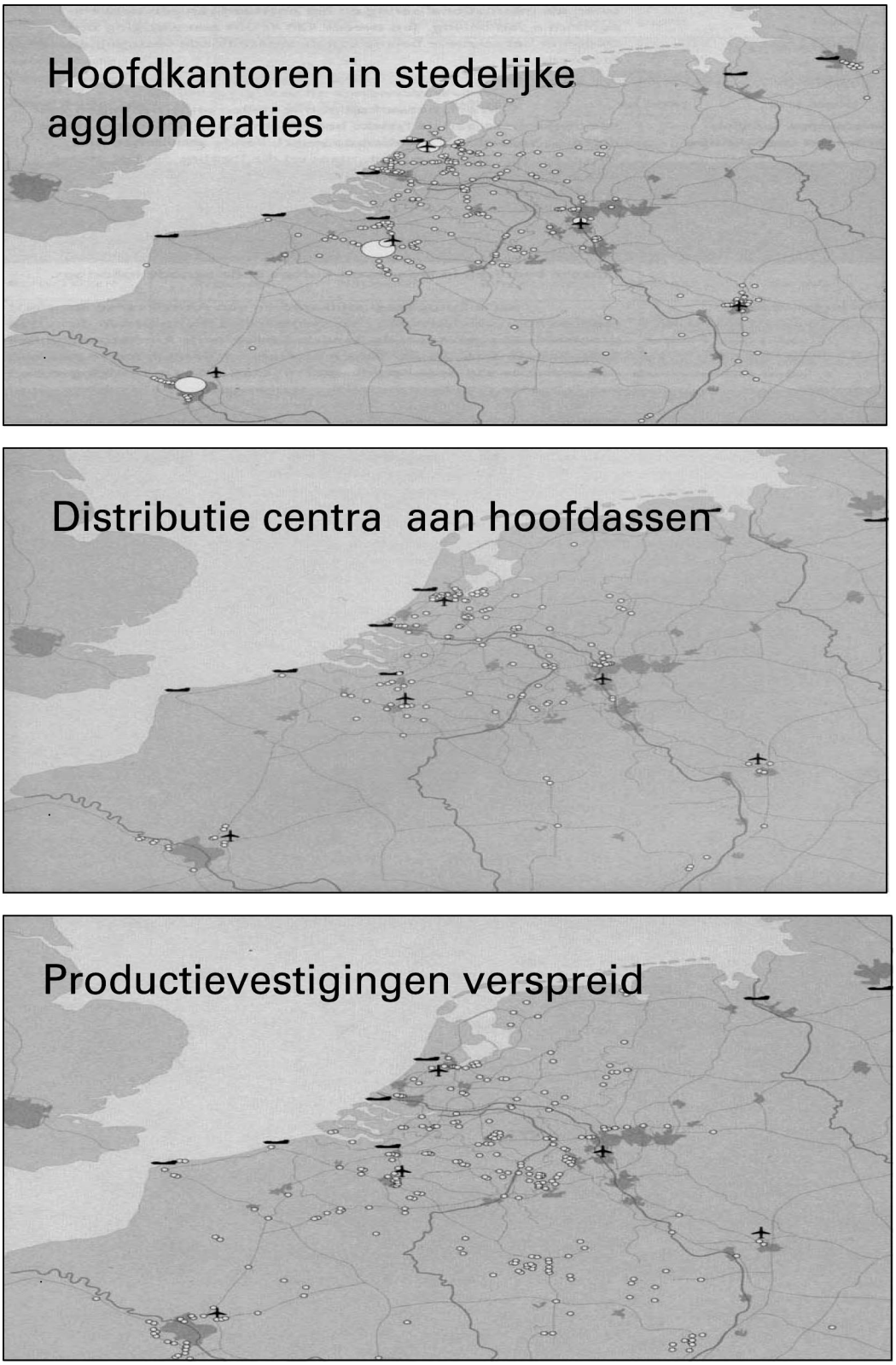
Bron: Northwestern Europe, Delta metropole, threat or challenge, Wageningen SC-DIO 1998.

Figuur 8 De Rijn–Maas–Schelde Deltametropool



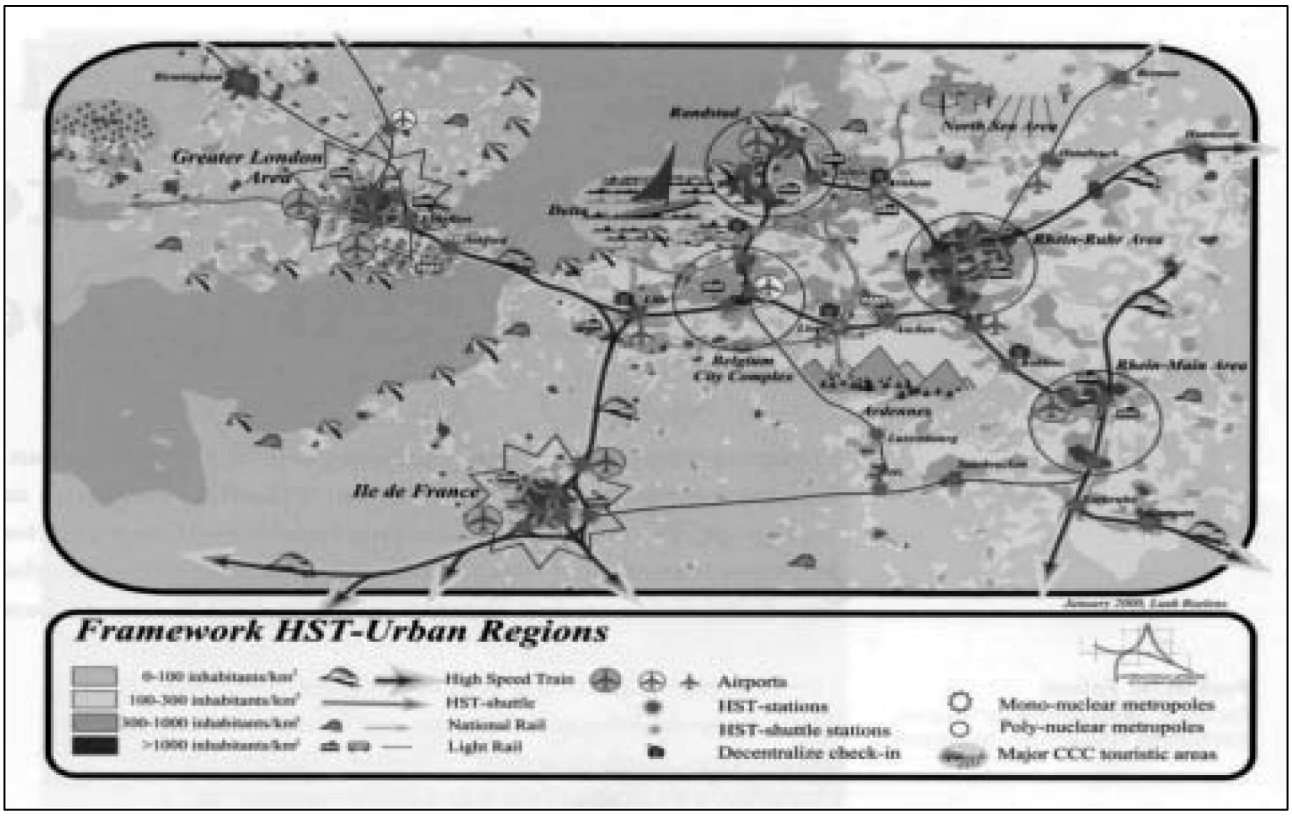
Bron: Tweede Benelux Structuurschets 1996. Secretariaat Generaal van de Benelux Econ. Unie.

Figuur 10 Vestigingspatronen bedrijvigheid van Japanse en Amerikaanse bedrijven



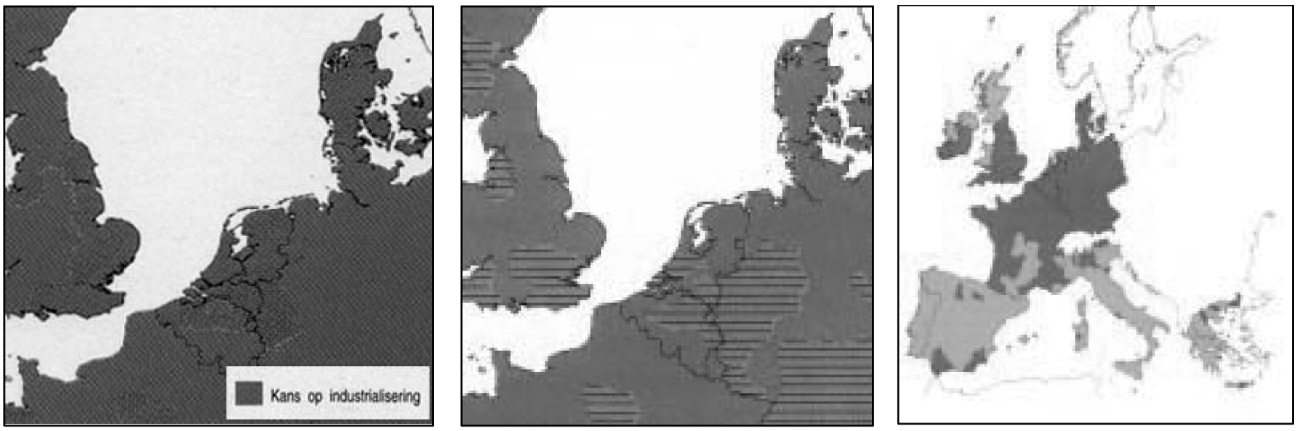
Bron: Ruimte voor Economische Dynamiek Ministerie EZ 1997.

Figuur 13 Opgave voor regionale en culturele identiteit



Bron: HST Network: Interreg IIc, L. Boelens Holland Railconsult 2000.

Figuur 14 Trends in de Europese landbouw



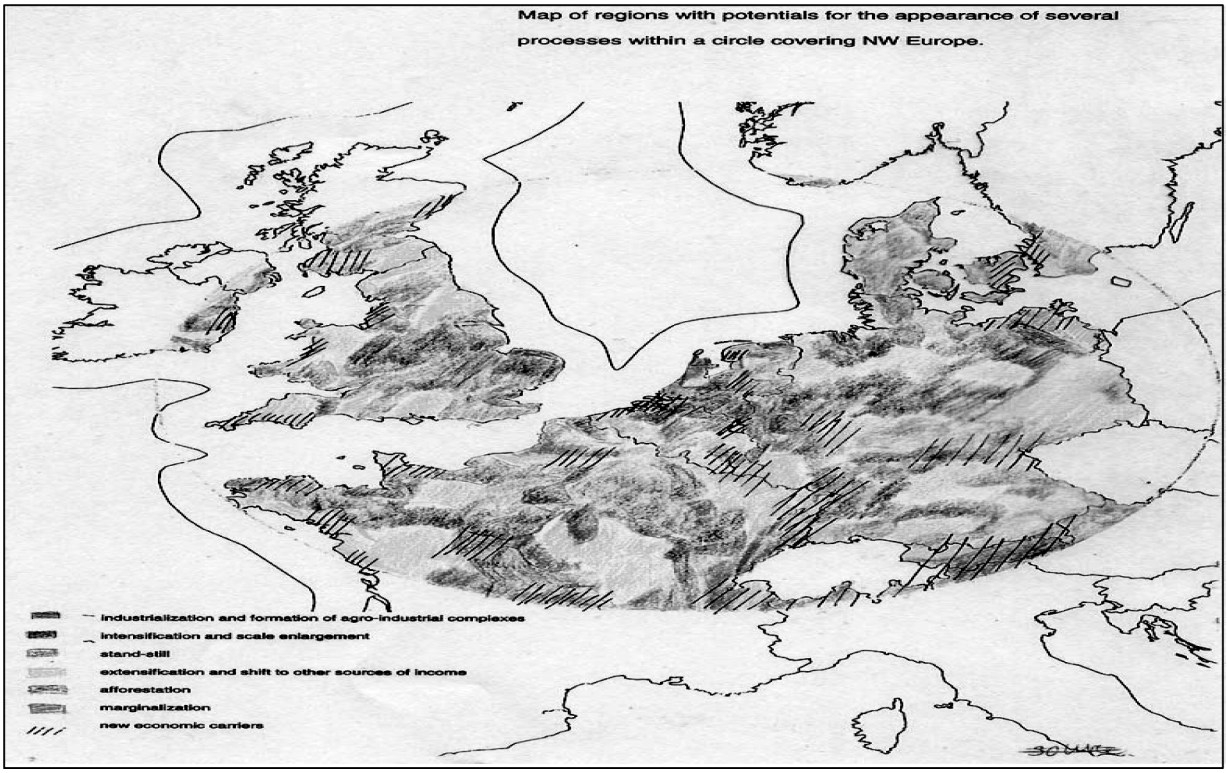
Gebieden waar landbouw verder industrialiseert

Gebieden met potentie voor verbrede platte-landsontwikkeling

Gebieden met kans op marginalisatie landbouw

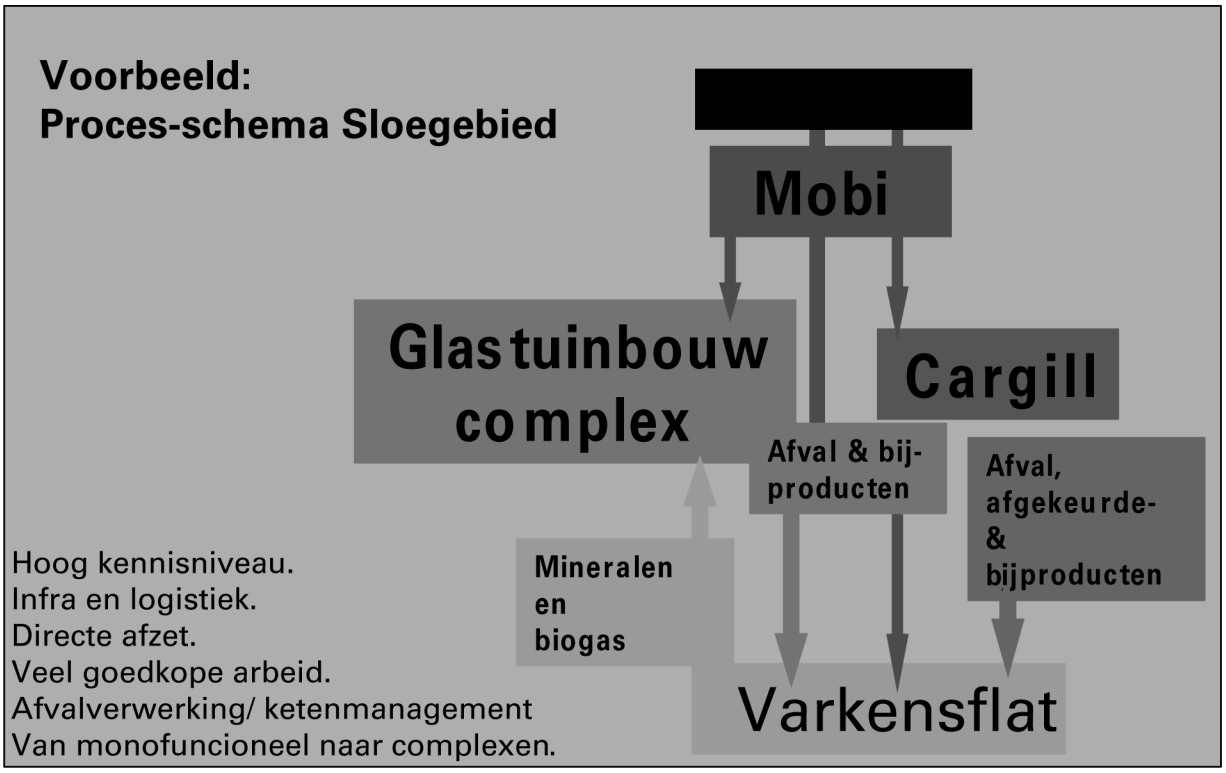
Bron: Landelijke gebieden en Europa, ministerie VROM, RPD, 1997.

Figuur 15 Ontwikkelingskansen landbouw in NW Europa



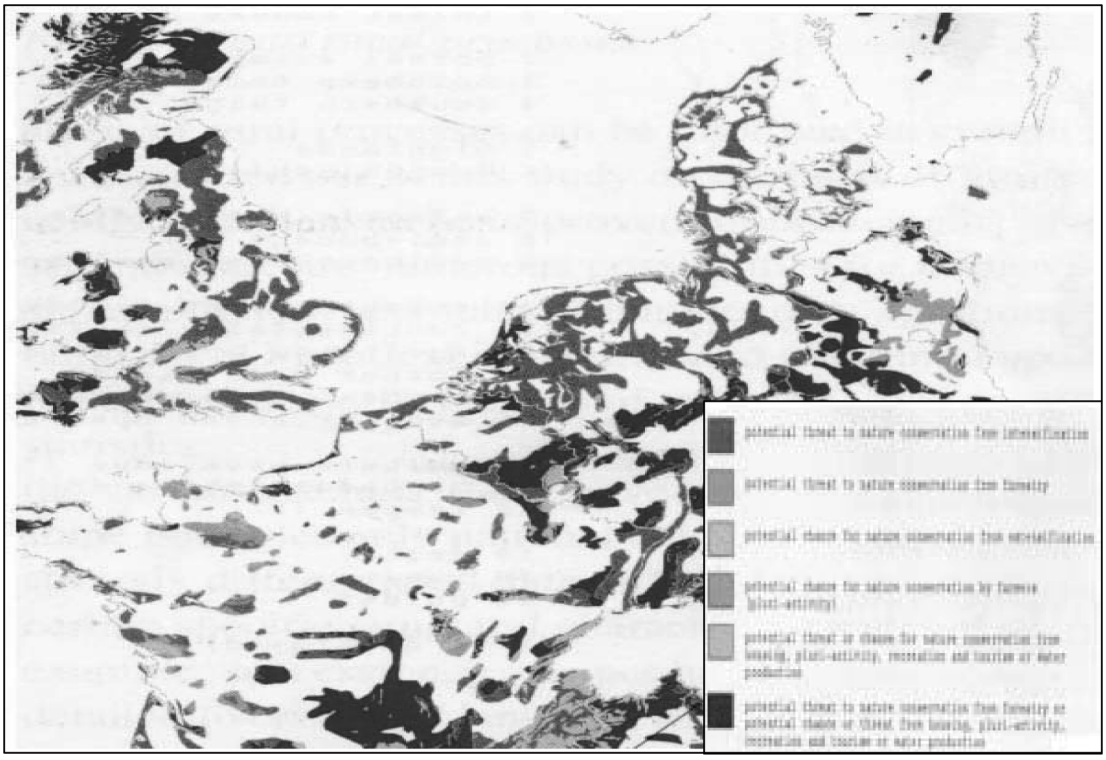
Bron: Landscape assessment methodology on an European level, Wageningen Alterra 1999.

Figuur 16 Rijn–Maas–Schelde Deltametropool trekt Agro-Eco-Industrie



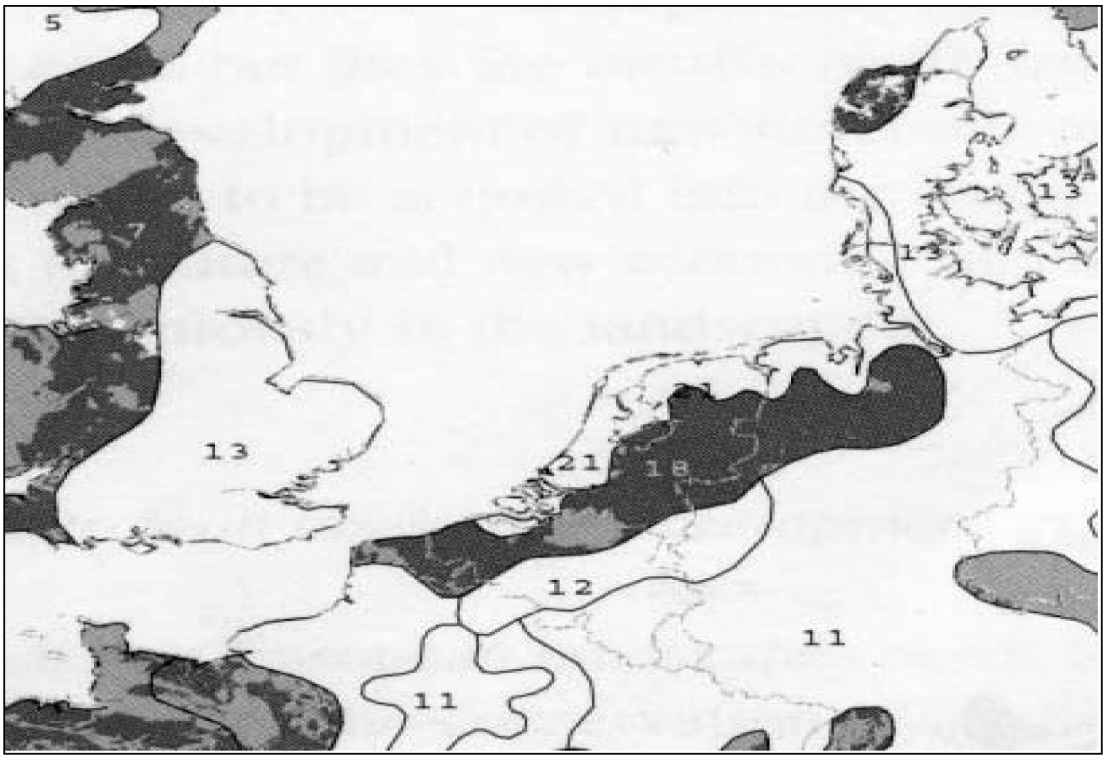
Bron: Project Noord-Limburg in voorbereiding, Alterra 2000.

Figuur 17 Kansen en bedreigingen voor natuur



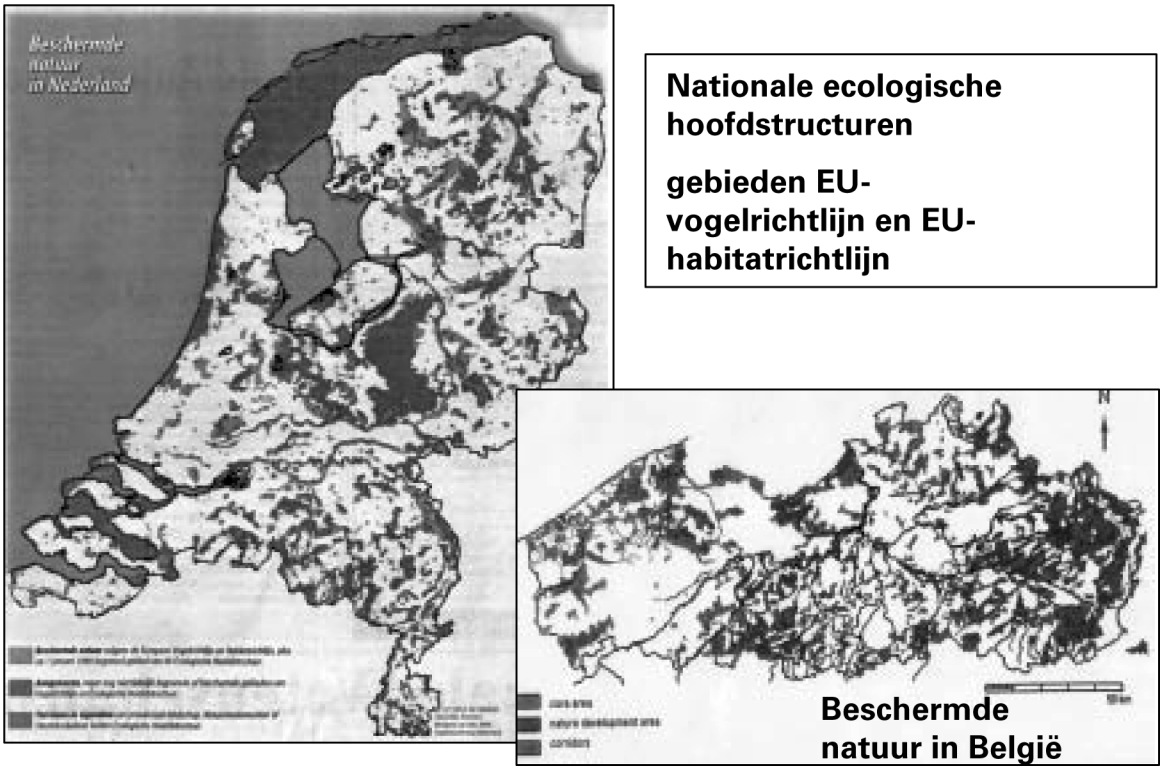
Bron: Land use in Rural Europe, 1997 ministerie VROM Den Haag.

Figuur 18 Potentiële bedreiging van het landschap door intensivering van de landbouw



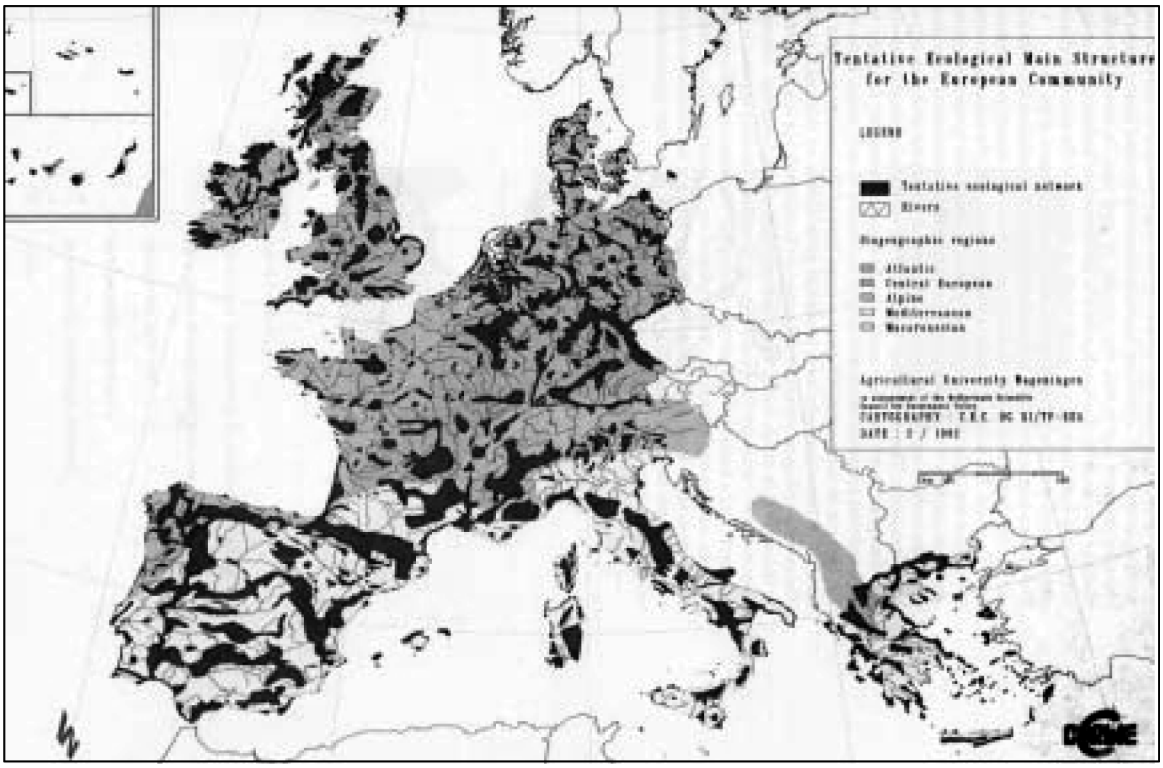
Bron: Rural Areas and Europe, 1997 ministerie VROM Den Haag.

Figuur 19 Natura 2000



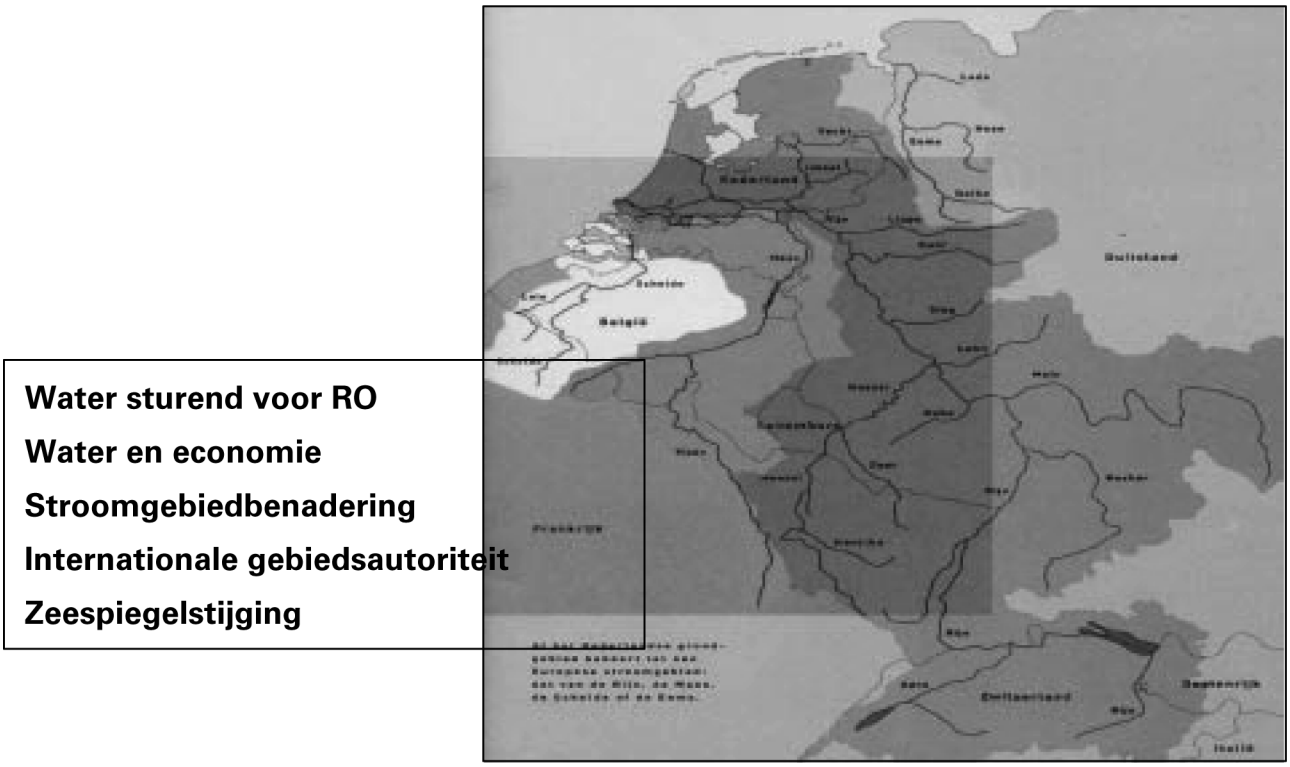
Bronnen: J. Trommelen, Volkskrant november 1999; Richtnota voor de Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, 1991.

Figuur 20 EECONET: het Europees ecologisch netwerk



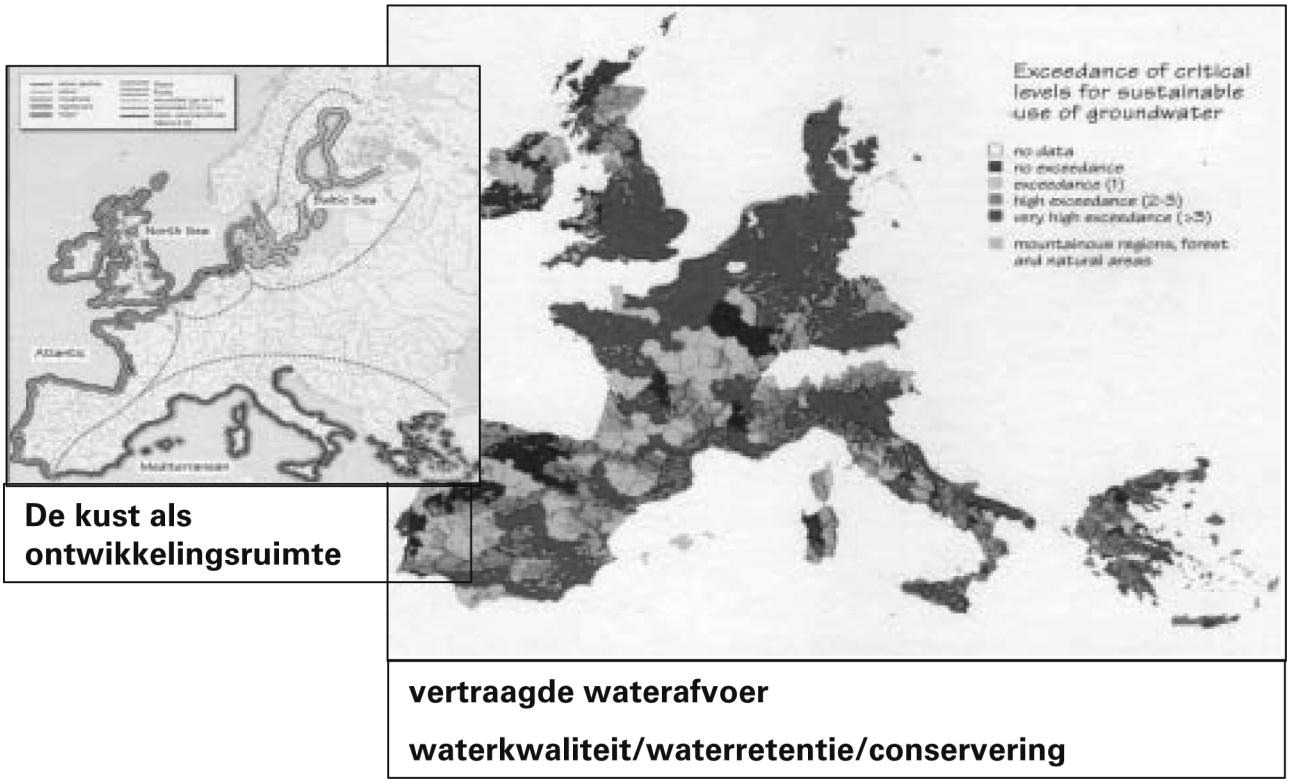
Bron: N. T. Bishoff en R.H.G. Jongman, Development of Rural Areas in Europe: the claim for nature, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V79, 1993.

Figuur 21 Stroomgebieden Rijn–Maas–Schelde–Deltametropool



Bron: Europese kaderrichtlijn Water, ministerie V&W, 2000.

Figuur 22 Ruimte voor water



Bron: Planning with Water, Ministerie Vrom, 1998. RIVM 1991, geciteerd in Planning with Water, Ministerie VROM, 1998.