

Vergaderjaar 2006–2007

27 562

Verstedelijkingsbeleid tot 2010

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2007

In de afgelopen negen jaar bent u jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van het VINEXverstedelijkingsbeleid in het bijzonder over de uitvoering van de VINEXconvenanten. Eind 2004 zijn de convenantafspraken afgelopen en is aan deze beleidsperiode een einde gekomen. Hierbij bied ik u het eindrapport «Evaluatie Verstedelijking VINEX, 1995 tot 2005» aan¹. Deze brief bevat de reactie van het kabinet op de uitkomsten en aanbevelingen van deze bijzondere evaluatie die een beleidsperiode van 10 jaar beslaat.

Conclusie

Het Rijk streefde met het VINEXverstedelijkingsbeleid hoge ambities na. Deze ambities zijn niet overal en allemaal in dezelfde mate gerealiseerd. Als echter het totaal van deze resultaten afgezet wordt tegen de hoge ambities van begin 1995 dan kijk ik toch tevreden terug op het gerealiseerde beleid van VINEX.

- De woningbouwopgave, zoals die in de VINEXconvenanten opgenomen is, is op het niveau van heel Nederland gehaald.
- Er is meer gebundeld dan in de periode voor VINEX, al is het minder dan beoogd was.
- Ook voor het ruimtebeslag van werken geldt dat er gebundeld is, alhoewel dit vaak wel terecht gekomen is op zichtlocaties.
- De automobilititeit van bewoners op VINEXuitleglocaties is opvallend hoog, maar in vergelijking met andere uitleglocaties geringer. Hieruit blijkt dat het bundelingsbeleid in beperkte mate heeft bijgedragen aan het beperken van de groei van de automobilititeit.
- De bewoners voor wie we het uiteindelijk allemaal doen zijn tevreden met de kwaliteit van hun woning. Dit ligt anders voor de woonomgeving. Een kwart van de bewoners is niet tevreden met het feit dat groene verbindingen nog nauwelijks zijn gerealiseerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bovenstaande is echter geen aanleiding om de komende periode achterover te leunen. De complexiteit en de kosten van bouwlocaties, de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen en de ontwikkeling van groen in en om de stad blijven belangrijke maatschappelijke items, waarvoor het Rijk aandacht heeft.

Beleidskader VINEX

De basis voor het VINEXverstedelijkingsbeleid is vastgelegd in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra, die per januari 2006 is vervangen door de Nota Ruimte¹. De doelen van het VINEXverstedelijkingsbeleid en de onderliggende sturingsfilosofie hebben een grote omslag in de uitvoering teweeggebracht. In het VINEXbeleid werd sterk ingezet op bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten, op locaties binnen en nabij het bestaand bebouwd gebied. De bundelingsopgave van wonen en werken was groot vergeleken met het voorafgaand verstedelijkingsbeleid. De opgave voor woningbouw betrof in grote mate niet-gesubsidieerde woningbouw. In de uitleggebieden moest tenminste 70% van de nieuwe woningen in de marktsector gerealiseerd worden en in bestaand bebouwd gebied ten hoogste 50% in de sociale sector, in tegenstelling tot de periode vóór VINEX waarin verreweg het grootste deel in de gesubsidieerde sector is gerealiseerd. Het VINEXbeleid was gericht op het realiseren van een zodanige structuur, dat de dagelijkse relaties op het gebied van wonen, werken en voorzieningen zich op de schaal van de stadsgewesten konden afspelen. Dit is later aangeduid als «de compacte stad». De sturingsfilosofie die aan VINEX ten grondslag lag, is per regio geconcretiseerd. In convenanten heeft het rijk voor het eerst integrale afspraken gemaakt met de zeven kaderwetgebieden en elf provincies over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid voor de periode 1995 tot 2005. Samengevat hadden deze afspraken betrekking op de (netto) uitbreiding van de woningvoorraad, werklocaties, financiering en realisatie van openbaar vervoerprojecten en groene verbindingen. Ondersteunende afspraken zijn gemaakt over bodemsanering en verplaatsing van glastuinbouw.

Beleidskader VINEX in de actuele context

Het woningtekort in de stedelijke regio's is ondanks de VINEXwoningproductie aan het einde van de VINEXperiode hoger gebleken dan beleidsmatig was beoogd, namelijk groter dan 2%. Dat kwam mede omdat in de loop van de VINEXperiode de omvang van de woningbehoefte is toegenomen met ca. 100 000 woningen ten opzichte van de berekende behoefte op basis waarvan in 1995 de woningbouwafspraken in VINEX tot 2005 zijn gemaakt. Om aan deze hogere woningbehoefte tegemoet te komen zijn inmiddels nieuwe woningbouwafspraken gemaakt voor de periode 2005 tot 2010 die nu volop in uitvoering zijn. Het gaat hierbij om – relatief – een grotere woningbouwopgave dan in de VINEXperiode, ook omdat het doel is om het woningtekort sterker terug te dringen (tot 1,5% in 2010). Een hoge woningproductie is ook relevant voor het nieuwe huurbeleid waar de liberalisering van de voorraad huurwoningen gekoppeld is aan de woningproductie².

Resultaat Convenantafspraken VINEX

Het VINEXverstedelijkingsbeleid is een integraal beleid wat tot uiting is gekomen in de VINEXconvenanten waarin voor meerdere sectoren afspraken zijn gemaakt. De uitvoering is mogelijk gemaakt door de combinatie van verschillende (financiële) instrumenten die zijn ingezet per sector, waardoor de integrale aanpak mogelijk werd. In het evaluatierapport is in hoofdstuk 3 uitgebreid stilgestaan bij de bijdrage van het instrumentarium aan het resultaat en de tussentijdse leereffecten. Voor de

¹ Nota Ruimte, TK 2004–2005, 29 435, nr. 154.

² De Wet modernisering huurbeleid (30 595) en de interimwet betaalbaarheidshemming huurwoningen (30 410) is tijdens de plenaire vergadering van 5 december 2006 controversieel verklaard door de Eerste Kamer.

overzichtelijkheid geef ik hieronder per sector de conclusies van de evaluatie weer, alsmede mijn reactie op de resultaten behaald met de inzet van het instrumentarium. In mijn afweging of extra actie nodig is, is naast het behaalde resultaat ook gekeken of de doelen van destijds gewijzigd zijn in het huidige beleid. Ik constateer ook dat om uiteenlopende redenen de behaalde resultaten per regio verschillend zijn. Voor de achtergronden daarvan verwijs ik eveneens naar evaluatierapport.

Bundelen van wonen en terugdringen woningtekort

Instrumentarium

In de convenanten zijn afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen, onderscheiden naar het aandeel van de nieuwbouw dat in bestaand bebouwd gebied en het aandeel dat op uitleglocaties gerealiseerd zou worden. Ook zijn in alle VINEXstadsgewesten uitleglocaties benoemd die voldeden aan de locatiecriteria van in, aan en nabij de stad. Om zo snel mogelijk het woningtekort terug te dringen tot 2% in 2000, en daarna ook in 2005 te stabiliseren op 2%, is in de convenanten vastgelegd dat tweederde van de woningbouwopgave in de eerste vijf VINEX jaren gerealiseerd zou moeten worden en eenderde in de tweede vijf jaar. Naast de instrumenten die onderdeel uitmaakten van de convenanten was het restrictief beleid voor de gebieden buiten de VINEXregio's van belang om de bundelingsdoelstelling te halen.

Resultaat: De woningbouwopgave is gehaald

Om het woningtekort te verlagen zijn in de VINEXconvenanten afspraken gemaakt over het bouwen van ca. 650 000 nieuwe woningen in de periode 1995–2005 ten behoeve van de uitbreiding van de voorraad. Van deze 650 000 woningen zouden 460 000 woningen in de VINEXstadsgewesten worden gerealiseerd en 190 000 in overig Nederland (buiten de VINEXstadsgewesten). Van de totale opgave van 650 000 woningen zouden ca. 435 000 woningen (2/3 deel) in de periode 1995–2000 worden gerealiseerd en 215 000 (1/3 deel) in de periode 2000–2005.

In totaal is de woningvoorraad in de VINEXperiode met 680 000 woningen uitgebreid. Hiervan zijn 417 000 woningen in de VINEXstadsgewesten gerealiseerd (43 000 minder dan opgave) en 263 000 in overig Nederland (73 000 meer dan opgave). Hiervan zijn er 400 000 woningen in de periode 1995–2000 gerealiseerd en 280 000 in de periode 2000–2005.

Geconcludeerd kan worden dat de woningbouwopgave landelijk is gehaald (105% van de opgave) en dat het ook gelukt is het grootste deel van de opgave vóór 2000 te realiseren. Per regio zijn er echter verschillen in het halen van de afspraken. Sommige regio's hebben de afspraak niet gehaald, andere regio's hebben meer gebouwd dan afgesproken en ook buiten de VINEXstadsgewesten is meer gebouwd.

De doelstelling met betrekking tot het terugdringen van het woningtekort is (per 2005) niet gehaald. In een groot deel van de VINEXstadsgewesten is het woningtekort hoger gebleven dan 2%. Dat kwam doordat de woningbehoefte tussentijds is toegenomen en er, in de periode 1995–2005, 43 000 woningen te weinig zijn gerealiseerd in de VINEXstadsgewesten. Deze woningen schuiven door naar de periode 2005–2010 en zijn opgenomen in de woningbouwafspraken voor de periode 2005–2010.

Verder merk ik hierbij nog op dat van de in de VINEX benoemde grote uitleglocaties 55% in de VINEXperiode is gerealiseerd. Deze uitleglocaties moesten vanaf 1995 nog tot ontwikkeling worden gebracht en leidden niet direct tot productie. Voorbeelden van dergelijke locaties zijn de Waalsprong (Nijmegen), IJburg (Amsterdam), Leidsche Rijn (Utrecht) en Meerhoven (Eindhoven). Voornaamste reden hiervoor waren de diverse

(opstart)problemen, zoals grondverwerving, afstemming marktpartijen en de regionale samenwerking tussen gemeenten die nog vorm moest krijgen. De vertraagde start van de benoemde VINEXuitleglocaties werd gecompenseerd door het bouwen op locaties die – zowel binnen als buiten de VINEXstadsgewesten – al voor 1995 in ontwikkeling waren genomen, de zgn. doorlooplocaties, en door een sterker accent op bouwen in het bestaand bebouwd gebied. Een hogere productie dan voorzien buiten de VINEXstadsgewesten was mogelijk omdat provincies in streekplannen nog veel harde plancapaciteit hadden die nog tot woningproductie leidde. Door benutting van de hierboven aangegeven capaciteit was het mogelijk om – ondanks de vertraging op de grote VINEXlocaties – in een groot deel van de VINEXstadsgewesten aan de regionale woningvraag te voldoen. Gaandeweg de uitvoeringsperiode zijn de grote VINEXlocaties echter wel goed op gang gekomen. Er is meer gebundeld gebouwd dan in de periode vóór VINEX, maar wel minder dan was beoogd. Datzelfde gaat op voor de doelstelling om meer binnen bestaand stedelijk gebied te bouwen. De doelstelling van 33% bouwen in BBG is niet door iedere regio geheel gehaald. Gemiddeld over alle VINEXstadsgewesten is 27% van de nieuwbouw binnen BBG gerealiseerd.

Als gekeken wordt naar de relatie tussen de voortgang van de woningbouw en de andere afspraken valt te constateren dat de ondersteunende afspraken over de verplaatsing van de glastuinbouw en bodemsanering geen gevolgen hebben gehad voor de voortgang van de woningbouw. De vertraging in de realisatie van de OV-projecten is geen probleem voor de voortgang van de woningbouw, omdat de realisatie van de woningbouw gekoppeld is aan de realisatie van de OV-projecten (2/3 regel). De realisatie van groene verbindingen is geen storende factor geweest voor de woningbouw. De vertraging in de woningbouw heeft wel enig effect gehad op de voortgang van bodemsanering, verplaatsing glastuinbouw, aanleg van groene verbindingen en de realisatie van de OV-projecten.

Conclusie

Met de uiteindelijke algemene resultaten ben ik tevreden. Landelijk gezien zijn meer woningen gerealiseerd dan afgesproken, ondanks de begin deze eeuw inzakkende woningproductie. Echter, ook geconstateerd moet worden dat niet alle regio's de afgesproken aantallen op tijd hebben gerealiseerd. Over de niet tijdig gerealiseerde woningen zijn, zoals gezegd, nadere afspraken gemaakt in de woningbouwafspraken voor de periode 2005–2010, waardoor deze woningen alsnog zullen worden gerealiseerd.

Ondanks dat er meer gebundeld is dan in de periode voor VINEX heeft het bundelingsbeleid niet geheel het gestelde ambitieniveau gehaald. Dit komt doordat minder woningen in de stadsgewesten zijn gebouwd dan was beoogd. Desondanks constateer ik dat de doelstelling achter het bundelingsbeleid t.a.v. ruimtelijke- en verkeersgerelateerde intenties wel gehaald is. Zonder het gevoerde beleid zouden de verstedelijkingspatronen veel verspreider zijn geweest, met nadelige effecten op landschap, bereikbaarheid en milieu¹. In de Nota Ruimte zet het Rijk het bundelingsbeleid voort, wat inhoudt dat de verhouding van het aantal woningen in de bundelingsgebieden en de daarbuiten gelegen gebieden tenminste gelijk moet blijven.

De praktijk van VINEX heeft aangetoond dat de keuze die is gemaakt voor het ontwikkelen van (zeer) grote uitleglocaties het moeilijk heeft gemaakt om snel te reageren op veranderende marktomstandigheden en schommelingen in de conjunctuur. De grote bouwlocaties, waarin VINEX

¹ Geurts, K. Dr. Accessibility, land use and transport. Delft: Eburon (2006); Bundeling: een gouden greep. Rotterdam: KpVV (2006).

voorzag, zijn kwetsbaar gebleken in die zin dat benodigde aanpassingen van de woningdifferentiatie moeilijk en langzaam bleken door te voeren.

Bundelen van werken

Instrumentarium

In de VINEXconvenanten heeft het rijk met zeven kaderwetgebieden afspraken gemaakt over voldoende capaciteit aan bouwgrond voor kantoren en bedrijventerreinen. Het betroffen indicatieve aantallen en er was geen sprake van een kwantitatieve bundelingsdoelstelling.

Resultaat: werken is gebundeld

Het is goed om te constateren dat bij de bedrijventerreinen ruim de helft van de opgave is gerealiseerd en voor kantoren de opgave bijna geheel is gerealiseerd. Ook hier treffen we verschillen aan per regio. In alle provincies is het aantal bedrijven binnen de stadsgewesten en opvangkernen meer gegroeid dan daarbuiten, waardoor tijdens VINEX ook een verdere bundeling van werken heeft plaatsgevonden.

Een onvoorziene, en naar huidige inzichten ongewenste ontwikkeling is dat er sprake is geweest van verdere verspreiding van de werkgelegenheid naar de randen van de steden, met name op zichtlocaties.

Conclusie

In de Uitvoeringsagenda Ruimte¹ (paragraaf 7.4) heeft het kabinet aangegeven welke activiteiten het rijk de komende jaren in uitvoering neemt om ongewenste ontwikkelingen en dus verdere verspreiding van de werkgelegenheid te voorkomen. Het door de VROM-raad² afgegeven signaal dat in de planning en realisatie van bedrijventerreinen meer efficiënt met ruimte en middelen kan worden omgegaan, neem ik serieus. De herstructurering van bestaande bedrijventerreinen vraagt grote aandacht van de decentrale overheden. Vanwege de vele betrokken partijen en de hoge kosten is dit geen eenvoudige opgave. Daardoor is het voor gemeenten vaak aantrekkelijker om nieuwe bedrijventerreinen te creëren. Het is echter om meerdere redenen (zorgvuldig ruimtegebruik, behoud van openheid in het landelijk gebied en voorkomen van leegstand en verloedering van bestaande terreinen) wenselijk dat bij het voldoen aan de marktvrage meer accent komt te liggen op herstructurering.

Herstructurering van bedrijventerreinen in het bestaande stedelijk gebied heeft een sterke relatie met de stedelijke vernieuwingsopgave. De aanwezigheid van bedrijven zorgt voor levendigheid en variatie in de stad en vergroot de kansen op de arbeidsmarkt voor de bewoners van achterstandswijken en de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf. Het is om eerder genoemde redenen niet gewenst dat werkgelegenheid zich terugtrekt in grootschalige werkgebieden aan de rand van de stad. Samen met mijn collega van Economische Zaken zal ik de Tweede Kamer een kabinetsreactie sturen op het VROM-raadadvies 053 «Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen» waarin aandacht wordt geschonken aan een effectiever herstructureringsbeleid.

Openbaar Vervoer en terugdringen (auto)mobiliteit

Instrumentarium

In de VINEXconvenanten zijn ook afspraken gemaakt over de OV-ontsluiting van de VINEXlocaties om daarmee de toename van de automobilitet terug te dringen. Voor een aantal grotere VINEXlocaties zijn met vijf kaderwetgebieden concrete afspraken over de realisatie van hoogwaardige OV-verbindingen in de convenanten opgenomen, terwijl voor andere locaties in de overige stadsgewesten wel middelen beschikbaar zijn gesteld, maar de uitvoering nog nader moest worden bepaald.

¹ «Nota Ruimte, Uitvoeringsagenda Ruimte 2006» Ministeries VROM, LNV, VenW, EZ en OCW. TK 2006–2007, 29 435, nr. 174.

² VROM-raad, «Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen». Advies 053, juni 2006.

Resultaten: beperking groei automobiliteit

Van de in de convenanten met de vijf kaderwetgebieden opgenomen OV-projecten is ongeveer 70 procent afgerond binnen de convenantperiode of niet meer dan een jaar daarna. De resterende projecten worden de komende periode gerealiseerd, mede gekoppeld aan de voortgang van de woningbouw. Als vuistregel geldt dat deze in dienst worden gesteld als 2/3 van de woningen is gerealiseerd vanwege exploitatiekosten van zo'n HOV-voorziening. Vertraging in de uitvoering van de woningbouw leidt vaak ook tot vertraging in de uitvoering van OV-projecten. Er zijn echter ook een aantal uitzonderingen waarbij het HOV vanaf het begin aanwezig is, zoals de tram in Amsterdam IJburg en in Den Haag Ypenburg en Wateringen.

Conclusie

Het feit dat de HOV-voorzieningen pas bij 2/3 realisatie van de woningbouw worden aangeboden, leidt er toe dat de bewoners eerder geneigd zijn een andere vervoerswijze te kiezen, b.v. de auto, ondanks het feit dat er als alternatief vanaf de eerste bewoning wel andere vormen van OV worden aangeboden. De effecten en het gebruik van de HOV-voorzieningen bij nieuwe VINEXlocaties kunnen nog niet goed worden gemeten, omdat de meeste voorzieningen pas recent in gebruik zijn genomen. Uit eerdere ervaringen, maar ook uit de ervaringen bij locaties waarbij de HOV-voorzieningen wel vroegtijdig zijn gerealiseerd, weten we dat het een paar jaar duurt voordat de bewoners het HOV hebben «ontdekt» en het ook daadwerkelijk gaan gebruiken. Binnen enkele jaren mag dan ook een beter gebruik van het HOV, en dus minder autogebruik, worden verwacht voor de locaties die met HOV zijn of worden ontsloten. Desondanks blijkt uit de evaluatie dat het aantal autokilometers vanuit VINEXuitleglocaties lager is dan vanuit andere uitleglocaties.

Uit onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau¹ blijkt dat, naarmate verder van de centra wordt gebouwd, de mobiliteit van nieuwbouwbewoners toeneemt. De automobiliteit van de bewoners van binnenstedelijke VINEXwijken is opvallend gering en op de uitbreidingslocaties is deze aanzienlijk hoger. Maar in vergelijkbare wijken, die niet onder het VINEX-regime vallen, zijn de bewoners echter nog mobieler. Uit recent onderzoek² komt naar voren dat, als mensen verder van de stad wonen, ze meer gebruik maken van de auto en voor het werk ook meer gebruik maken van drukke wegen naar de stadsgewesten. Dit geldt met name in de Randstad. Op inbreidingslocaties in de steden is het gebruik van zwaarbelaste wegen het laagst, omdat daar minder met de auto in de spits wordt gereisd. Ook hieruit blijkt dat bundelen van wonen in en aan de stadsranden de mobiliteitsgroei vermindert.

In de Nota Ruimte is wel gekozen voor een andere benadering dan bij de VINEX. Bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidingen van steden en dorpen wordt nu gestreefd naar een optimale benutting van de bestaande infrastructuur en van de potenties van knooppunten in deze infrastructuur. Dit betekent dat nieuwbouw zoveel mogelijk moet aansluiten bij bestaande infrastructuur. Met de decentralisatie en de invoering van de Brede DoelUitkering verkeer en vervoer (BDU v&v) per 2005 beschikken de regionale overheden over voldoende bevoegdheden en mogelijkheden om tijdig de noodzakelijke verkeers- en vervoersvoorzieningen voor de ontsluiting van nieuwbouwlocaties te regelen en (mede) te financieren.

Groene verbindingen

Instrumentarium

De groene verbindingen voor wandelen en fietsen zijn onder verwijzing naar de gebiedsperspectieven (opgesteld door provincies) van de Strate-

¹ «Nieuwbouw in beweging», Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2005.

² «Files en de ruimtelijke Inrichting van Nederland», Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2006.

gische Groenprojecten Randstadgroenstructuur (SGR) opgenomen in de convenanten met de vier Randstad-Kaderwetgebieden. De totale taakstelling bedroeg 450 kilometer en verbindt de randen van de steden met groengebieden in de Randstad.

Resultaat: te weinig voortgang in de realisatie

De groene verbindingen zijn nog maar slechts in beperkte mate gerealiseerd. De moeilijke positie van «groen» ten opzichte van «rood» («groen» krijgt minder aandacht, lastige samenwerking, onduidelijke financiering) heeft samen met de moeizame grondverwerving (terughoudendheid bij onteigening) geleid tot een niet al te voortvarende realisatie van groene verbindingen. Duidelijk is dat de prioriteit bij het rood (de woningbouwproductie) heeft gelegen en niet bij groen.

Conclusie

In de huidige situatie moet nog steeds geconstateerd worden dat de ontwikkeling van groen in en rond de steden achterblijft bij hetgeen wenselijk zou zijn. Ik ben van mening dat het nodig is om een inhaalslag te maken en zal bezien in hoeverre het proces rondom de realisatie van groene verbindingen in samenhang met de woningbouwproductie kan worden versneld. Om te voorkomen dat de balans tussen bebouwing en groen niet verder uit evenwicht raakt, zijn door het kabinet diverse acties in gang gezet om in de toekomst groenopgaven een integraal onderdeel te laten zijn van verstedelijkingsafspraken met de woningbouwregio's. Voor de uitvoering van de Nota Ruimte is € 1 miljard euro uit de FES-middelen beschikbaar. Groen maakt hier integraal onderdeel van uit, mits de projecten voldoen aan de gestelde criteria. Voorts maakt het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet het mogelijk om de kosten voor onder meer groen te verhalen op de exploitatie en kunnen er kwaliteitseisen worden gesteld aan bouwlocaties¹. In een intentieverklaring die het Rijk en de grote steden zijn overeengekomen, is vastgelegd dat «groen» niet als een geïsoleerd aandachtspunt wordt behandeld, maar als een essentieel en integraal onderdeel van een gezond en prettig woon-, werk-, en leefmilieu. Deze intentieverklaring is uitgewerkt in een programma «Groene Partners»². Dit programma geeft een impuls aan groen in en om de stad (GIOS). Er is nu gekozen voor een andere benadering van de groene verbindingen dan bij VINEX. Het concept van de groene verbindingen voor wandelen en fietsen is inmiddels in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP1 en MJP2) als apart rijksdoel vervallen. Zij maakt deel uit van het nieuwe rijksdoel «Recreatie om de Stad» (RodS). Voor het rijksdoel RodS geldt als kwaliteitseis dat de recreatiegebieden bereikbaar moeten zijn vanuit de woonomgeving, met name via wandel- en fietspaden. Hiertoe is de normbijdrage van het Rijk voor RodS opgehoogd met een toeslag voor bereikbaarheid. Het Rijk stuurt derhalve niet meer op een taakstelling voor de groene verbindingen. Lopende, juridische verplichtingen voor groene verbindingen worden uitgefincierd, nieuwe juridische verplichtingen worden niet meer aangegaan. Het rijksdoel Recreatie om de stad moet omstreeks 2013 zijn afgerond. De huidige transformatie van de Rijksbufferzones zal bezien in hoeverre de bereikbaarheid van groene gebieden kan worden verbeterd. Het tekort aan groen is in oude wijken veelal een groter probleem dan in uitleglocaties. Als groen gelijktijdig en in samenhang met rood wordt opgepakt, kunnen toekomstige achterstanden worden vermeden.

Kwaliteit van woninglocaties

Instrumentarium

De VINEX bevatte geen concrete, operationele doelstellingen voor de ruimtelijke inrichting van de woningbouwlocaties, noch over de kwaliteit van de woningbouw. Wel was expliciet geregeld dat in de uitleggebieden

¹ TK 2006–2007, 27 581, nr. 28.

² TK 2006–2007, 30 647, nr. 2.

tenminste 70% in de marktsector gerealiseerd moest worden en in bestaand stedelijk gebied ten hoogste 50% in de sociale sector. Voor de bepaling van de hoogte van de locatiegebonden subsidies is voor de kaderwetgebieden in de Randstad een gemiddelde bruto dichtheid van 33 woningen per hectare als uitgangspunt gehanteerd, daarbuiten is uitgegaan van 30 woningen per hectare. Oogmerk hiervan was om de gemeenten in staat te stellen kwalitatief hoogwaardige woningbouwlocaties te realiseren en tegelijkertijd zuinig met de ruimte om te gaan om het ruimtebeslag te beperken. De verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit lag bij de decentrale overheden.

Resultaat: Bewoners zijn positief

Door de ontstane kwaliteitsdiscussie over de VINEXwoningbouw is het rijk nader betrokken geraakt. Dit heeft men name vorm gekregen via communicatieve instrumenten. In de evaluatie wordt daarom aan de kwaliteit van VINEXlocaties bijzondere aandacht besteed. Uit de analyse komt naar voren dat zowel op de benoemde VINEXuitleglocaties als in bestaand bebouwd gebied van 1971 de beeldvorming overwegend positief is. De kavels op VINEXlocaties zijn bijvoorbeeld groter dan op de grote uitleglocaties in eerdere decennia. Van niet meer dan een paar locaties of deelgebieden daarbinnen is het beeld minder positief. De locaties scoren ook beter op aspecten als duurzaamheid en differentiatie van woningtypen dan in de periode voor VINEX. Bewoners zijn zeer tevreden over de woningen, zeker in vergelijking met de bewoners van woningen in de bestaande voorraad. Met de woonomgeving, vooral in de grote steden, is men minder tevreden. Dit komt mede als gevolg van het feit dat een deel van de voorzieningen op de VINEXuitleglocaties nog niet gereed is.

Conclusie

In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat de sinds de start van VINEX door media en vakbladen ter discussie gestelde kwaliteit van de VINEXlocaties niet terecht is. De analyse laat juist een overwegend positief beeld van de kwaliteit van VINEXlocaties zien. Ik constateer dan ook dat de lagere overheden over het algemeen een goede prestatie hebben geleverd. Dat neemt niet weg dat het rijk zich de kwaliteit van woningen en woonomgeving aan zal blijven trekken. Directe verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van woningen en woonomgeving ligt echter bij de gemeenten en ontwikkelende partijen.

Hoe nu verder

Onduidelijkheid over het sturingsprincipe van de Nota Ruimte «decentraal wat kan, centraal wat moet»

Volgens het eindrapport roept het sturingsprincipe van de Nota Ruimte «decentraal wat kan, centraal wat moet» vragen op en is onvoldoende duidelijk wat partijen bij de uitvoering van elkaar kunnen verwachten. De VROM-raad heeft in zijn advies «ruimte geven, ruimte nemen» hetzelfde geconstateerd. Mijn voorgangster heeft daarop gereageerd¹ en dat bevestigd in de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006. De ondersteuning van decentrale overheden wordt aangepakt met wettelijke instrumenten, vermindering en harmonisering van regels, decentralisatie van financiële middelen, de rijksinzet voor integrale gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van kennis en kunde samen met IPO en VNG.

Financieel instrumentarium voor gebiedsontwikkeling.

Het kabinet heeft ingezien dat in specifieke gevallen de opgave voor een gebied te omvangrijk kan zijn voor gemeenten en marktpartijen. Dan is financiële steun van provincie of rijk nodig. Daartoe heeft het kabinet voor de financiering van de Nota Ruimte € 1 miljard ter beschikking gesteld uit de FES-middelen (TK 2004–2005, 29 800 D). Concrete projecten dienen een

¹ Reactie op het advies van de VROM-raad 051 «ruimte geven, ruimte nemen». Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid. TK 2005–2006, 30 300 XI, nr. 132.

positieve MKBA te hebben, van bovenlokale aard te zijn en te passen binnen de FES-wet.

Financieel instrumentarium voor woningbouw in uitleg en bestaand stedelijk gebied.

In het onderzoeksrapport Evaluatie Verstedelijking VINEX wordt geconstateerd dat zonder de inzet van het BLS niet tot de VINEXconvenanten voor de periode 1995–2005 zou zijn gekomen. Het BLS was hard nodig om de financiële uitvoerbaarheid van de locaties te waarborgen. Ik concludeer dan ook dat zonder de inzet van het BLS de in het kader van de VINEX geleverde woningbouwprestaties niet tot stand zouden zijn gekomen.

Met betrekking tot de toekomstige woningbouwopgave wordt in het rapport Evaluatie Verstedelijking VINEX – evenals in het IBO Verstedelijking en mijn brief Toekomst verkenning stedelijke vernieuwing – gesteld dat nieuw te ontwikkelen woningbouwlocaties steeds complexer en duurder worden – omdat nu de eenvoudiger te ontwikkelen locaties grotendeels zijn benut – en dat het BLS onmisbaar is om deze complexe locaties tot ontwikkeling te brengen.

Het niet tot ontwikkeling kunnen brengen van deze lastige locaties zal gevolgen hebben voor zowel het ruimtelijk- als het woonbeleid: minder bundeling, een te lage woningproductie (oplopend woningtekort) en stagnatie bij de stedelijke vernieuwing (binden van midden en hogere inkomens aan de stad en herstructurering van de bestaande woningvoorraad).

In mijn brief¹ over de Toekomstverkenning stedelijke vernieuwing heb ik aangegeven dat voor de stedelijke vernieuwing in de periode 2010–2020, op grond van het ambitie scenario, een bedrag aan rijks gelden noodzakelijk is van tenminste € 1 miljard per jaar. Onderdeel van dit ambitie scenario is ondermeer het uitgangspunt uit de Nota Ruimte dat voor de periode tot 2020 ernaar gestreefd wordt om – gemiddeld – 40% van de uitbreidingsnieuwbouw te realiseren binnen het bestaand bebouwd gebied. Uit de achterliggende analyse blijkt dat in de periode vanaf 2010 een forse inzet van rijks geld nodig is om de stedelijke vernieuwing op gang te houden en liefst te versnellen. Onderdeel van deze opgave betreft de nieuwbouwproductie ten behoeve van de uitbreiding van de woningvoorraad: binnenstedelijke locaties (voornamelijk functieveranderings-) en nieuwe uitleglocaties.

Deze analyse sluit aan bij de uitkomsten van het onlangs uitgevoerde IBO Verstedelijking². Het onderzoek concludeert dat binnenstedelijk bouwen in veel gevallen maatschappelijk gewenst is vanwege het behoud van de open ruimte en het versterken van het draagvlak voor voorzieningen, maar dat de kosten van binnenstedelijk bouwen vaak hoog zijn. Om te kunnen voldoen aan de groeiende consumentenvraag naar stedelijk wonen is het echter essentieel dat deze locaties ontwikkeld worden.

Aanvullend geef ik u nog aan dat ik het bij verstedelijking gehanteerde rijksinstrumentarium, ook de locatiesubsidies, aan een nadere analyse van de werking zal onderwerpen. Dit onderzoek is opgenomen in het kabinetsstandpunt van het IBO Verstedelijking en kan in het verlengde van deze VINEXevaluatie uitgevoerd worden.

Procesondersteuning, stimulering en kennisoverdracht

Bij verdere decentralisatie in het ruimtelijk beleid wordt ondersteuning van het rijk met instrumenten en communicatie belangrijker. Ik ben het ermee eens dat een versterking van kennis en kunde nodig is die past bij de nieuwe rollen en samenwerking. Ik wil daarom actief bijdragen aan een verdere versterking van de kennisinfrastructuur en zal concrete projecten

¹ Kamerstuk 2006–2007, 30 128, nr. 12, Tweede Kamer.

² IBO Verstedelijking; «Locatiekeuzen bij woningbouw». Kamerstuk 2005–2006, 30 647, nr. 1, Tweede Kamer.

actief blijven ondersteunen. VROM, IPO en VNG gaan alle initiatieven en acties voor kennisontwikkeling bundelen in één programma. De drie partijen gaan het gezamenlijke programma voor kennisontwikkeling opstellen via het Platform Uitvoering Nota Ruimte. In de Uitvoeringsagenda Ruimte (paragraaf 2.7) is een overzicht opgenomen van middelen ter bevordering van kennis en kunde op het gebied van ruimte. VROM heeft maatregelen getroffen om de woningproductie weer op peil te brengen en monitort de woningproductie permanent. Een van die maatregelen is het instellen van zogenaamde VROM-aanjaagteams die, met instemming van de betrokken gemeenten, lokaal aan de slag gaan om de oorzaak van de vertraging te analyseren en samen met de gemeenten een oplossing te zoeken. Voor stagnatie op het vlak van de stedelijke vernieuwing zijn er zogenaamde impulsteams gekomen. Daarnaast zijn de VROM accounts altijd beschikbaar om gemeenten waar nodig te ondersteunen.

U wordt jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de woningproductie en tweejaarlijks over de voortgang van de uitvoering van de Nota Ruimte. Bovendien ontvangt U van de planbureaus tweejaarlijks de Monitor Ruimte waarin de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen worden weergegeven.

Tenslotte

Het (gerealiseerde) beleid van VINEX heeft in 1995–2005 toch in positieve zin zijn stempel gedrukt op de verstedelijking in Nederland. De evaluatie laat zien dat de gestelde doelen deels gehaald zijn. Daar waar dat nodig, zijn aanvullende initiatieven genomen. Dit alles is mogelijk geweest, doordat de decentrale overheden hun taken goed hebben uitgevoerd. Met de Nota Ruimte en de woningbouwafspraken is een nieuwe periode begonnen. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat overheden hun rol in «decentraal wat kan, centraal wat moet» steeds beter oppakken en ontwikkelen. Ik zet er daarbij ook op in de marktpartijen meer te betrekken bij de verstedelijkingsopgave.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius