

Met het Nederlands ruimtelijk beleid is iets raars aan de hand. Internationaal geldt het als succesvol. Veel buitenlanders komen hier kijken hoe wij het doen. Aan de andere kant leidt toetsing aan de praktijk van het nationale ruimtelijk beleid, tot de conclusie dat van die plannen in relatie tot de hoge ambities weinig terecht is gekomen. De overheid grossiert ook in ruimtelijke concepten.

De hoge concept-dichtheid verklaar ik onder meer uit de dominantie van planologen die zich met de beleidsvoorbereiding bezig houden. Die hebben een minachting voor de praktijk. Het geloof in de maakbare samenleving staat in deze kringen hoog genoteerd.

Overheid grossiert in ruimtelijke concepten

FRISO DE ZEEUW

directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds Ontwikkeling

IN DIT ARTIKEL passeren enkele van die concepten kort de revue. Ik schets welke rol zij spelen in de maatschappelijke en politieke discussie. Een aantal van die concepten is voorzien van een uitvoeringsstrategie en zijn dan vaak succesvol. De meeste concepten ontberen zo'n strategie en daar komt dan ook weinig van terecht. Dan kunnen er twee dingen gebeuren: zo'n concept sterft een snelle dood of het blijkt taaier omdat het toch op de politiek bestuurlij-

ke agenda blijft staan. Een voorbeeld van het laatste is het Groene Hart. Ik wil een poging doen dat concept van een uitvoeringsstrategie te voorzien.

DE TWEDE NOTA Ruimtelijke Ordening introduceerde in 1966 het concept van de gebundelde deconcentratie. Een prachtig Nederlands begrip omdat het compromis er vanaf druipt. Verstedelijking in beginsel bundelen bij de bestaande steden en in aangewezen nieuwe kernen, maar niet te heftig, zo zou je het kunnen vertalen. Tot op de dag van vandaag is dit

concept actueel en eigenlijk een van de weinige evergreens in de ruimtelijke ordening, al wordt het niet meer zo genoemd.

EEN UITWERKING VAN de gebundelde deconcentratie was bijvoorbeeld het groeikernenbeleid dat in de jaren zeventig gestalte kreeg. Plaatsen als Purmerend, Almere, Zoetermeer en Spijkenisse kregen een taak om een enorm woningbouwprogramma te realiseren. Dat was nodig om de overloop van mensen uit de grote steden die als gevolg van de stadsvernieuwing hun huis verloren, te huisvesten. Het concept was voorzien van een uitvoeringsstrategie, met politiek-bestuurlijke, financiële en organisatorische sturing. Beleidsmatig een succes, inhoudelijk is de evaluatie genuanceerder.

Als reactie en tegenpool daarop werd in de jaren tachtig het concept van de compacte stad geïntroduceerd, dat bouwen in de stad (inbreiding) en aan de stad centraal stelde. Dat had tot doel de leegloop uit de stad te keren en de stad te versterken, inclusief het voorzieningenniveau. Deze benadering was tot het jaar 2000 dominant.

SOMMIGE CONCEPTEN ZIJN erg vluchtig. In 2000 leek het erop dat in de eerste proeve van de Vijfde Nota het corridor-concept de nieuwe leidraad voor het nationaal ruimtelijk beleid zou worden. Dat betekent dat de ruimtelijke ontwikkeling zich oriënteert op grote transportassen. Het is opmerkelijk hoe gemeenten en provincies hun eigen beleid dan snel aanpasten aan de nieuwe mode. Bestaande plannen werden optisch zo omgekat dat ze uitstekend pasten in de corridor-filosofie. Ook kleine gemeenten lieten zich niet onbetuigd en creëerden hun eigen kleutercorridors. Dit alles niet uit innerlijke overtuiging, maar in de hoop dat er nog wat rijkssubsidiegeld te halen viel. De kampioen van

deze souplesse is voor mij Ton Rombouts (CDA), burgemeester van 's-Hertogenbosch. Wij traden samen op bij een congres met het motto Wat zal de Vijfde Nota ons brengen. Een vertegenwoordiger van de minister van VROM opende de dag met de mededeling dat minister Jan Pronk gekozen had voor het concept van de netwerksteden en niet voor de corridors. Rombouts was verlaat en had het nieuws gemist. Eenmaal aangekomen startte hij zijn betoog met een gloedvolle uiteenzetting over de wijze waarop de regio 's-Hertogenbosch al met de uitwerking van de corridor gedachte bezig was. Nadat hem vanuit de zaal subtiel duidelijk was gemaakt dat de corridor politiek 'uit' was, bouwde hij zijn verhaal moeiteloos om naar het thema 's-Hertogenbosch als moderne netwerkstad. De meeste sheets bleven bruikbaar.

De uiteindelijke Vijfde Nota presenteerde net een iets ander concept: nationale stedelijke netwerken. Dat zijn groepjes van minimaal twee steden die met hun omgeving de brandpunten vormen voor de stedelijke ontwikkeling. Deze indeling wordt in de nota Ruimte van het huidige kabinet gehandhaafd. De zes nationale stedelijke netwerken zijn: de Randstad Holland; Brabantstad; Maastricht/Heerlen; Twente; Arnhem/Nijmegen en Groningen/Assen. Ze zijn heel ongelijk in omvang, structuur en samenhang. Brabantstad bestaat uit vijf grote Brabantse steden, waartussen de feitelijke ruimtelijke relaties nauwelijks zijn te ontwaren. Er is de stadsbestuurders natuurlijk veel aangelegen om tot zo'n nationaal stedelijk netwerk te behoren, want dat geeft kans op (schaarse) rijksmiddelen. Leeuwarden wilde zich graag aansluiten bij Assen/Groningen. Lees het boek van Loekie Maaren-van Balen, Hoezo Burgemeester? er op na. Het illustreert treffend hoe bestuurders elkaar over deze kwestie in de haren zijn gevlogen en hoeveel energie daar in

gaat zitten. Met als dieptepunten het 'verraad van Groningen' en elkaar tegensprekende ruimtelijk-economisch onderzoekingen die de relatie alsnog moesten onderbouwen.

SMAAKPOLITIE Naar mijn mening hebben politiek-bestuurlijke argumenten, inclusief de verdelende rechtvaardigheid wel erg zwaar

KRAAKT gewogen bij de aanwijzing van de netwerken. Er is geen enkele objectieve reden te bedenken waarom bijvoorbeeld de stedendriehoek Apeldoorn/Deventer/Zutphen ook niet is opgenomen als stedelijk netwerk.

EEN VEELVOORKOMEND VERSCHIJNSEL is de neiging om een concept dat tot beleid is verheven, na een aantal jaren met kracht te verwerpen. Een overwogen evaluatie en leren van de opgedane ervaringen, is er niet bij. Zo verging het het groeikernenbeleid en de compacte stad. Het andere voorbeeld dat hierin goed past, is de beoordeling van het concept van de vinex-wijken. Het concept behelst de planning van een aantal grotere woningbouwlocaties, zowel binnenstedelijk, als in de wei, in de directe omgeving van de steden. Zo'n 15 jaar geleden gelanceerd in de Vierde Nota Extra, onder leiding van Hans Alders, toen minister van Vrom. Later nam Margreet de Boer het stokje over. Volgens prof. Jan van der Schaar is de vinex-operatie een succes als je de resultaten afmeet aan de doelstellingen die toen zijn geformuleerd.

Belangrijker nog is de vraag of de bewoners van de nieuwe wijken tevreden zijn met hun nieuwe woning en woonomgeving. En dat zijn ze. Een groot Rigo-onderzoek uit 1999 toont dat aan. Verschillende lokale onderzoeken, met de Leidsche Rijn Monitor als meest prominente, en

ook het recent verschenen Woningbehoefte Onderzoek (WBO) laat hetzelfde beeld zien. Verhuizingen naar een vinex-woning leveren een grotere tevredenheid op dan een verhuizing naar een huis in een langer bestaande wijk. Het argument dat de mensen hun nieuw verworven bezit niet gaan afkraken (in onderzoeksjargon cognitieve dissonantie) geldt niet meer, want ook mensen die er langer wonen blijven content.

Tegen deze achtergrond is het verbijsterend dat zich een zelfbenoemde smaakpolitie laat horen die de vinex-wijken tot op de bodem afkraakt. 'vinex-wijken sluiten niet aan bij de wensen van de consumentenvoorkeuren. De kans is groot dat het over twintig jaar herstructureringswijken zijn. We bouwen zo goedkoop, de stedenbouwkundige structuur is zo gering.' Aan het woord is prof. Wim Derksen, directeur van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) in Aedes Magazine van maart. Met deze uitspraken plaatst Derksen zich aan het hoofd van een elitaire smaakpolitie die eigen, persoonlijke opvattingen ten beste geeft die niet zijn gebaseerd op onderzoek. Terwijl het RPB nu juist in 2000 is opgericht om onderzoek te doen, maar daar zien we weinig van.

Is dan elke kritiek op de vinex ongefundeerd? Nee, zeker niet. De gebrekkige planning met de infrastructuur en het openbaar vervoer zijn bekend. Het is zonneklaar dat bepaalde wijken en buurten beter geslaagd zijn dan andere. Daarom is de vinex al gauw een generalisatie die niet bruikbaar is. Te veel is uitgaan van gemiddelde dichtheden. Differentie in de wijken is te vaak gezocht in architectonische maniertjes, in plaats van uiteenlopende woonmilieus. Kunnen we meer doen aan menging van functies? Van de successen en tekortkomingen van de verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeenten en marktpartijen en

woningcorporaties valt veel te leren. Om ons bij dit leerproces behulpzaam te zijn, hebben wij van het RPB niets te verwachten, dat komt niet verder dan 'weg met vinex'.

UITVOERIGER WIL IK ingaan op het lot van een ander, langlopend concept in de ruimtelijke ordening: dat van het Groene Hart. De aanhangers klagen dat de afgelopen jaren het Groene Hart geen adequate bescherming heeft genoten en het dus weer kleiner is geworden. De inlig-

CONCEPT

gende gemeenten stellen dat ze planologisch zijn afgeknepen,

GROENE HART

niet kunnen voorzien in de eigen woningbehoefte en de huizenprijzen door de grote

IS GOED

vraag en het geringe nieuwe aanbod de pan uit rijzen. Boeren klagen dat allerlei beperkende regels de ontplooiing van hun bedrijf blokkeren. De ongelovigen brengen voor de zoveelste keer naar voren dat het Groene Hart alleen nog als mythe bestaat en het onzin is om aan dit begrip vast te houden. De Groene Hart-discussie kent alleen maar verliezers.

Naar mijn opvatting is het basisidee van het Groene Hart, het concept, lang niet slecht. Een uniek, typisch Hollands landelijk gebied, temidden van hoogdynamische stedelijke agglomeraties. Ook uniek omdat bij de grote stedelijke agglomeraties in het buitenland de groengebieden aan de buitenkant liggen.

Hoofdoorzaak van het verliezersimago en ook de feitelijke achteruitgang van het groene in het Hart is naar mijn opvatting het structureel ontbreken van een effectieve uitvoeringsstrategie.

Er zijn wel strategietjes, zoals planologische contouren op de streekplankaart. Maar ja, daar weet een ambitieuze wethouder wel raad mee:

consequent blijven lobbyen voor je plannetje en dan valt er op een geven moment wel een bestuurlijk gaatje, voor echt de allerlaatste dorpsuitbreiding. Dat noem ik sluipie-sluipie-planologie. Het project voor tweede woningen bij Vinkeveen, langs de A2 is het icoon voor dit proces.

Een ander slap strategietje bestaat uit de aankoop van groene gebieden voor natuur en recreatie. De grondprijzen zijn erg hoog, vanwege de verwachting dat misschien toch nog een keer bebouwing zal kunnen plaatsvinden. Het verwervingsprogramma loopt zwaar achter.

Er is een strategietje voor ondersteuning van de melkveehouderij, met een (tijdelijke) financiële tegemoetkoming voor 'natuurproductie'. Maar melkprijzen kachelen zo snel achteruit dat delen van de bedrijfstak het beslist niet zullen redden.

Er is een strategietje voor genuanceerd waterbeheer van het veenweidegebied. Het mondt uit in een halfslachtig beleid waarbij het waterpeil te laag staat om het veen van oxidatie te vrijwaren om de agrarische exploitatie overeind te houden. Met dure beheersmaatregelen maakt de overheid tegen beter weten in kosten op het sterfhuis.

We kennen een strategietje voor integratie van rood (bebouwing) en groen, waarin het rood via de grondexploitatie meebetaalt aan het vergroten van groene kwaliteit. In het gebied Bentwoud (bij Zoetermeer) is een halfzachte poging gedaan. De plannen bleven vaag en het enige gevolg is dat de grondprijzen stegen, want over het hele gebied kwam een 'rode waas' te liggen. 'Aanleg groen in Randstad loopt muurvast', schreef het Financieel Dagblad in 2002. Sedertdien is de situatie alleen maar slechter geworden. Tenslotte blijkt er een grote behoefte aan waterbergingscapaciteit in het Groene Hart.

Tegen deze achtergrond is het hoopvol dat een aantal mensen de moed erin houdt. Een daarvan is Leny Dwarshuis: de Zuidhollandse VVD-gedeputeerde en tevens voorzitter van het Bestuurlijk Platform Groene Hart. Zij bepleit (in NRC Handelsblad van 27-01-04) een systeem van zogenoemde kwaliteitszonering waarin verschillende soorten gebieden in het Groene Hart worden onderscheiden. 'De veenweidegebieden met hun karakteristieke verkaveling en koeien in de wei verschillen immers aanzienlijk van bijvoorbeeld een verrommeld gebied als de Oude Rijnzone waar kwaliteitsverbetering valt te realiseren door het investeren in ontwikkeling rond de stations van de aan te leggen Rijn-Gouwelijn'. Deze noties leiden nog niet tot een operationele strategie. Ze doet vooral een beroep op de rijksoverheid om de grootse plannen van de provincies, die staan te popelen om de opgaven in het Groene Hart ter hand te nemen, financieel af te tikken.

Zo'n uitvoeringsstrategie is wel hard nodig. Het motto van mijn voorstel kan luiden Behoud door ontwikkeling of, wat geprofileerder: het is de grondmarkt, dombo.

De eerste stap in de aanpak richt zich tot de overheden: bepaal aan de hand van de kwaliteitszonering waar landbouw, natuur, water of recreatie danwel woon- respectievelijk bedrijfsbebouwing gaan domineren. Durf te kiezen, zou ik tegen de betrokken provincies, gemeenten en rijksoverheidsloketten willen zeggen. De stapels onderzoeken en beleidsnota's bieden voldoende basis. Alleen voor de factor water(berging) is aanvullend nieuw beleid nodig. Maak een perspectief op wat langere termijn, bepaal de gebieden en gebiedjes voor woningbouw niet te benauwd, opdat niet na een paar jaar weer rondje beperkte bebouwing aan de rand van het Groene Hart op de agenda verschijnt.

VERANKER DE GEKOZEN perspectieven in streekplannen en bestemmingsplannen voor zover dat nog niet is gebeurd. De maatschappelijke en politieke discussies en de procedures die hier bij horen, onderschat ik niet. In een uitgekende fasering krijgen deelgebieden waarover consensus bestaat prioriteit. Zo ontstaat geleidelijk aan planologische duidelijkheid. Die duidelijkheid zal de grondmarkt die zoals gezegd momenteel doortrokken van een licht of donkerrode verwachtingswaarde, enorm beïnvloeden. De segmentatie in bestemmingen zal de impasse op de grondmarkt doorbreken. Voor de groene bestemmingen zullen de prijzen dalen en in rustiger vaarwater komen. Zo kan bijvoorbeeld de prijs voor agrarische grond weer rond 3,50 euro belanden, terwijl de vraagprijs op sommige plaatsen zeker het dubbele bedraagt. Het gebied Midden Delfland, waar heldere bestemmingen zijn toegekend, laat zien dat daar de grondprijzen zijn genormaliseerd en er weer beweging in de grondtransacties zit, ook binnen de agrarische sector. Voor grond met een rode bestemming is 50 euro een reële prijs. Nu komen we in het Groene Hart een scala aan prijsvarianten tegen tussen deze twee uitersten. Vaak vraagt de eigenaar een basisprijs met een bijbetalingsoptie die af hangt van de uiteindelijke bestemming.

BESCHOUW HET GROENE HART als een grondexploitatie, met verevening van kosten en opbrengsten. Deze schaa sprong (de grondexploitatie is normaal een lokale aangelegenheid) is een volgend kernpunt. Als het hele Hart te groot en daarmee te complex blijkt voor effectieve aansturing: kies dan voor enkele grote deelgebieden. De regionale grondexploitatie beschouw ik als het financieel-economische motorblok in de uitvoeringsstrategie en juist aan zo'n motor heeft het tot nu toe ontbroken.

Een groot deel van de grondopbrengsten van het gerealiseerde 'rode programma' (met name woningen) wordt aangewend voor de realisering van de 'groene' en 'blauwe' programma's. De lange looptijd (circa. 15 jaar) met ongelijke inkomsten- en uitgavenstromen, maken fondsvorming noodzakelijk. Grofstoffelijke berekeningen wijzen uit dat met de netto grondopbrengst van 1 hectare 'rood' 5 à 15 hectare 'groen' kan worden aangekocht (uitgaande van de agrarische prijs), met daarbij een budget voor aanpassing van de inrichting en een potje voor de beheerskosten. Heel globaal durf ik de stelling aan dat met 1 hectare rood 10 hectare groen/blauw duurzaam kan worden veiliggesteld. Pas als groene gebieden in eigendom van een 'groene' instantie (zoals de provinciale landschappen, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) zijn gebracht, zijn ze duurzaam veiliggesteld. Want de verstedelijkingsdruk zal groot blijven en een louter planologische bescherming helpt alleen tijdelijk. Agrarische bedrijfsuitoefening blijft in deelgebieden zeker mogelijk, want de nieuwe eigenaar kan gronden in (erf)pacht uitgeven aan agrariërs ten behoeve van aangepaste agrarische exploitatie.

GEEN PLAATS

VOOR

SOCIAAL PROGRAMMA

DE VOORGESTELDE AANPAK vergt een bovenlokale aansturing, dat is duidelijk. De popelende provincies komen logischerwijze in aanmerking voor de regie van overheidszijde. Ik denk dat een stevige aanmoediging en ondersteuning van de rijksoverheid nodig is om ze zover te brengen. De gemeenten behoren uiteraard tot de belangrijkste participanten. Zij leveren niet alleen planologische zeggenschap gedeeltelijk

in maar vooral ook de vrije bestedingsmogelijkheden van de opbrengsten uit grondexploitatie. Aan de andere kant krijgen ze wellicht enige ruimte voor woningbouw waarop ze lang hebben gewacht. Het fundament onder de woningbouwprogramma's is de regionale vraag, dat bevordert het draagvlak onder gemeenten. Ik denk dus bepaald niet aan nieuwe landgoederen en buitenplaatsen, waarvoor de koopkrachtige vraag overigens aanzienlijk is. In een momentopname, met de huidige woningmarkt, zou het zwaartepunt komen te liggen op woningen met een verkoopprijs tussen de 200.000 en 400.000 euro. Aan andere kant is voor een uitgebreid sociaal programma in deze benadering geen plaats, want dan verschrompelt het positieve saldo van de grondexploitatie. Opzet, beeldkwaliteit en inpassing in het landschap van de grotere en kleinere locaties zal veel aandacht vragen; de kwaliteitslat ligt hoog.

NAAST OVERHEDEN EN maatschappelijke organisaties, zie ik een actieve rol voor marktpartijen weggelegd. Projectontwikkelaars en financiers die bereid zijn zich (op commerciële basis) aan het totaalprogramma te binden, kunnen hun expertise in gebiedsontwikkeling inbrengen, alsook financiering en risicodeling. Kortom een samenwerking tussen publiek en privaat waarmee in grote projecten in de stadsuitleg en binnenstedelijk een ruime ervaring is opgedaan. Er zijn ook marktpartijen die alleen voor de rode krenten uit de pap gaan. Het verdient daarom aanbeveling dat de overheden actief grondbeleid voeren voor de rode locaties, met toepassing van het voorkeursrecht. Het voorkeursrecht dat zonder schroom ook voor de verwerving van landbouwgrond in aanmerking komt. Tot zover het voorstel voor een uitvoeringsstrategie voor het Groene Hart.

IK SLUIT AF met het volgende. We hebben het lange tijd moeten doen zonder actueel nationaal ruimtelijk beleid. Dat komt voornamelijk omdat Jan Pronk er als minister van Vrom in het tweede paarse kabinet niets van heeft gebakken. Drie jaar zijn verspeeld aan het inwerken van Pronk in de materie van de ruimtelijke ordening. Intussen kregen ambtenaren een spreekverbod, wat onder meer tot gevolg had dat de zo belangrijke contacten met het ministerie van Verkeer en Waterstaat werden verbroken.

Contacten met relevante marktpartijen waren grotendeels taboe. Na drie jaar ploeteren bleek De Vijfde Nota uiteindelijk een dik boekwerk, bijgenaamd De Stoeptegels, waarvan de inhoud niet slecht was maar evenmin inspireerde. De behandeling in de Tweede Kamer was in volle gang toen het kabinet sneuvelde.

Op de keper beschouwd denk ik niet dat de nota Ruimte van minister Sybilla Dekker ingrijpend afwijkt van de Vijfde Nota. We moeten door politieke retoriek heen kijken; het woord contouren wordt bij voorbeeld zorgvuldig vermeden, want het is een Pronkiaans begrip. De accenten zijn wel anders. Zo heeft de nota Ruimte een meer decentrale inslag. Dat beoordeel ik positief. De economische invalshoek is dominant. Ook dat is een pluspunt, al dreigen onevenwichtigheden. Zo rekt men de geluids- en veiligheidszoning van Schiphol dermate fors op, dat het de ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving onnodig blokkeert. De beide mainports zijn heilig en er komt zelfs nog een type mainport bij: de greenports. Dat geeft uiting aan de overdreven (economische) betekenis die dit kabinet hecht aan de landbouw. Die vertegenwoordigt nog maar 2,5 procent van onze economie. Blijkbaar is de landbouwlobby nog steeds effectief. Voor een deel gaat dat ten koste van een daadkrachtig natuurbeleid. Dat er ruimere bouw mogelijkheden komen voor ver-

schillende gemeenten die tot nu toe 'op slot' zaten is goed. Maar ik ben er niet zeker van of de juiste balans is gevonden met de beoogde versterking van de steden en het verleiden van investeerders in die richting.

En zo komen wij weer uit op het paradigma van gebundelde deconcentratie (1966). Sedertdien hebben wij heel wat concepten in het ruimtelijk beleid voorbij zien trekken. In dit artikel kwam slechts een selectie aan bod. Veel daarvan was in de praktijk betekenisloos of had een korte houdbaarheidsdatum. Enkele waren succesvol, maar die liepen het risico dat ze een trap na kregen. Hoe komt het toch dat het leervermogen bij overheid en in het politieke bestuur zo gering is?

