

Ruimtelijke ordening is

Met het Nederlands ruimtelijk beleid is iets raars aan de hand.

Internationaal geldt het als succesvol. Veel buitenlanders komen kijken hoe wij het doen. In de praktijk komt echter weinig terecht van de ambitieuze nationale plannen, vastgelegd in nota's en planologische kernbeslissingen. Het ruimtelijk beleid grossiert in concepten voor gewenste ontwikkelingen, maar meestal ontbreekt een uitvoeringsstrategie.

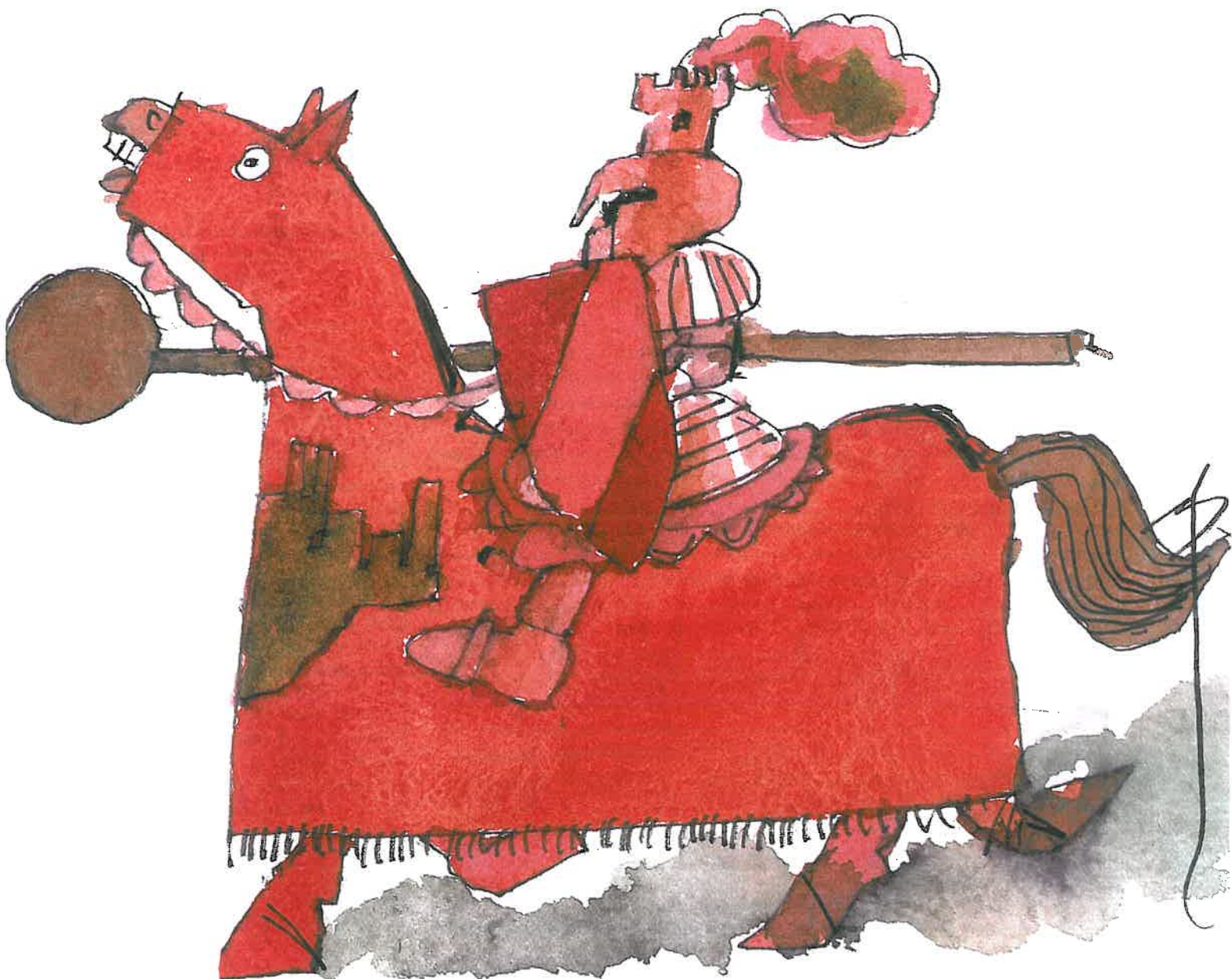
Dan kunnen er twee dingen gebeuren: het sterft een snelle dood of het blijkt taaier en blijft op de politiek-bestuurlijke agenda staan.

Een voorbeeld van het laatste is het Groene Hart. Ik doe een poging dat concept van een uitvoeringsstrategie te voorzien. Want dat vergroot de kans dat er wel wat van terecht komt.

door Friso de Zeeuw*

De hoge conceptdichtheid verklaar ik onder meer uit de dominantie van planologen die zich met beleidsvoorbereiding bezig houden. Die hebben "een minachting voor de praktijk" zoals een hunner, prof. Barry Needham het treffend uitdrukt. Het geloof in de maakbare samenleving staat in deze kringen hoog genoteerd.

De Tweede Nota Ruimtelijke Ordening introduceerde in 1966 het concept van de 'gebundelde deconcentratie'. Een prachtig Nederlands begrip omdat het compromis er vanaf druipet. 'Verstedelijking in beginsel bundelen bij bestaande steden en in aange-



grossieren in concepten

wezen 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 daarvan was het groeikernenbeleid dat in de jaren zeventig gestalte kreeg. Plaatsen als Purmerend, Almere, Zoetermeer en Spijkenisse moesten een enorm woningbouwprogramma realiseren. Dat was nodig om de 'overloop' van mensen uit de grote steden te huisvesten die door de stadsvernieuwing hun huis verloren. Het concept was voorzien van een uitvoeringsstrategie met politiek-bestuurlijke, financiële en organisatorische sturing.

Beleidsmatig een succes; inhoudelijk is de evaluatie genuanceerder.

Als reactie 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 met zijn voorzieningenniveau te versterken. Deze benadering was tot circa 2000 dominant.

De Vinex Smaakpolitie

Een veelvoorkomend verschijnsel is een concept dat tot beleid is verheven na een aantal jaren met kracht te verwerpen. Een weloverwogen evaluatie en leren van de

opgedane ervaringen, is er niet bij. Dat lot trof het groeikernenbeleid, de compacte stad en nu het Vinex-concept. Volgens prof. Jan van der Schaar is de Vinex-operatie een succes als je de resultaten afmeet aan de doelstellingen van eertijds. Belangrijker nog is de vraag of de bewoners tevreden zijn. 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) laten hetzelfde beeld zien. Verhuizen naar een Vinex-woning levert een grotere tevredenheid op dan naar een huis in een langer bestaande wijk.

KAMPIOENEN IN CONCEPTSOUPLESSE

Sommige concepten zijn erg vluchtig. In 2000 leek het erop dat in de Vijfde Nota het 'corridorconcept' 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 snel gemeenten en provincies hun beleid aanpasten aan de nieuwe mode. Bestaande plannen werden optisch zo omgekat dat ze uitstekend pasten in de corridorfilosofie. Ook kleine gemeenten lieten zich niet onbetuigd en creëerden hun eigen 'kleutercorridors'. Niet uit innerlijke overtuiging, maar in de hoop dat er nog wat rijks-subsidiegeld te halen viel. De kampioen van deze souplesse is voor mij Tom Rombouts, burgemeester van 's-Hertogenbosch. Wij traden samen op bij een congres 'Wat zal de Vijfde Nota ons brengen'. Een ambtenaar van VROM opende de dag met de mededeling dat minister Pronk gekozen had voor het concept van 'netwerksteden' en niet voor 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 corridorgedachte bezig was. Nadat hem vanuit de zaal subtiel duidelijk was gemaakt dat 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 een net iets ander concept, namelijk 'nationale stedelijke netwerken'. Dat zijn groepjes van minimaal twee steden met hun omgeving die de brandpunten vormen voor de stedelijke ontwikkeling. In de Nota Ruimte is dit gehandhaafd. De zes nationale stedelijke netwerken zijn de Randstad, 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 feitelijke ruimtelijke relaties nauwelijks zijn te ontwaren. Er is de stadsbestuurders natuurlijk veel aan gelegen 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 van Maaren-van Balen *Hoezo Burgemeester?* er op na. Het illustreert treffend hoe bestuurders elkaar over deze kwestie in de haren vlogen en hoeveel energie daar in ging zitten. Met als dieptepunten het 'verraad van Groningen' en elkaar tegensprekende ruimtelijk-economisch onderzoeken die de relatie alsnog moesten onderbouwen.

Politiek-bestuurlijke argumenten, inclusief de verdelende rechtvaardigheid, wogen mijns inziens zwaar bij de aanwijzing van de netwerken. Er is geen enkele objectieve reden te bedenken waarom bijvoorbeeld de stedendriehoek Apeldoorn/Deventer/Zutphen niet opgenomen is als stedelijk netwerk.

Het argument dat mensen hun nieuw verworven bezit niet afkraken ('cognitieve dissonantie' in onderzoeksjargon) gaat niet op, want ook mensen die er langer wonen blijven content.

Tegen deze achtergrond is het verbijsterend dat een zelfbenoemde Smaakpolitie Vinex-wijken tot op de bodem afkraakt. "Vinex-

een elitaire Smaakpolitie die persoonlijke opvattingen ten beste geeft die niet zijn gebaseerd op onderzoek. Terwijl het RPB juist is opgericht om onderzoek te doen, maar daar zien we weinig van.

Is elke kritiek op Vinex ongefundeerd? Nee, zeker niet. De gebrekkige planning van de infrastructuur en openbaar vervoer zijn

De Nota Ruimte wijkt niet ingrijpend af van de Vijfde Nota. Kijk door de politieke retoriek heen; het Pronkiaanse woord 'contouren' wordt bijvoorbeeld zorgvuldig vermeden

wijken sluiten niet aan bij de wensen van de consumenten. De kans is groot dat het over twintig jaar herstructureringswijken zijn. We bouwen goedkoop, de stedenbouwkundige structuur is gering," zegt prof. Wim Derksen, directeur van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) in Aedes Magazine van maart. Hiermee plaatst Derksen zich aan het hoofd van

bekend. Sommige wijken en buurten zijn beter geslaagd zijn dan andere. Daarom is 'de' Vinex een onbruikbare generalisatie. Te veel is uitgegaan 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, marktpartijen en woningcorporaties valt veel te leren. Hulp bij dit leerproces hebben wij van het RPB niet te verwachten. Dat komt niet verder dan 'weg met Vinex'.

Groene Hart goed concept, maar ...

Het Groene Hart is een ander langlopend ruimtelijke ordeningsconcept. Ik vind het lang niet slecht. Het Groene Hart is een uniek, typisch Hollands landelijk gebied temidden van hoogdynamische stedelijke agglomeraties, niet aan de buitenkant zoals elders op de wereld.

Het verliezers-*imago* en de feitelijke achteruitgang van het groene in het Hart komt door het structureel ontbreken van een effectieve uitvoeringsstrategie. Het is bij wat slappe strategietjes gebleven, zoals planologische contouren op de streekplankaart. Ambitieuze wethouders weten daar wel raad mee. Het tweede woningen project bij Vinkeveen langs de A2 is er een zichtbaar excès van.

Een ander strategietje bestaat uit de aankoop van groene gebieden voor natuur en recreatie. De verwachting dat misschien toch nog een keer bebouwing zal plaatsvinden leidt echter tot hoge grondprijzen en daardoor tot achterblijven van verwervingsprogramma's. Er is een strategietje voor ondersteuning van de melkveehouderij via een (tijdelijke) financiële tegemoetkoming voor 'natuurproductie'. Maar de melkprijzen zakken verder in. Daardoor zal de bedrijfstak het deels niet redden.

Er is een strategietje voor genuanceerd waterbeheer van het veenweidegebied. Dat leidt tot een te laag waterpeil om oxidatie van het veen te voorkomen en te hoog voor een renderende agrarische exploitatie. Kortom, kosten op twee sterfhuizen.

In Bentwoud bij Zoetermeer is een halfzacht strategietje geprobeerd waarin het rood meebetaalde aan de verbetering van groene kwaliteit. Omdat de plannen lang vaag bleven kreeg het hele gebied een 'rode waas' waardoor de grondprijzen stegen.

Uitvoeringsstrategie Groene Hart

Lenie Dwarshuis, gedeputeerde van Zuid-Holland en tevens voorzitter van het Bestuurlijk Platform Groene Hart pleitte in januari in NRC Handelsblad voor een systeem van 'kwaliteitszoning'. Daarin worden verschillende soorten gebieden in het Groene Hart onderscheiden, van veenweidegebieden tot verrommelde gebieden als de Oude Rijnzone. Als operationele uitvoeringsstrategie stel ik, zeer in het kort, het volgende voor. Allereerst moeten overheden aan de hand van zo'n 'kwaliteitszoning' voor een tamelijk lange periode bepalen waar landbouw, natuur, water, recreatie, woon- of bedrijfsbebouwing gaan domineren. Voor zo ver dat nog niet

'Gebundelde deconcentratie' is een typisch Nederlands compromis-concept en tevens een evergreen, ook al heet het nu anders

gebeurd is moeten ze vervolgens hun keuzes in streek- en bestemmingsplannen verankeren. Zo ontstaat planologische duidelijkheid, die de nu van een licht- of donkerrode verwachtingswaarde doortrokken grondmarkt enorm zal beïnvloeden. Grond met een groene bestemming krijgt weer een prijs die daarbij past.

Vervolgens moet het Groene Hart, eventueel opgedeeld in enkele grote deelgebieden, als een grondexploitatie met verevening van kosten en opbrengsten voor rode, groene en blauwe programma's gezien worden. Dit is een schaa sprong, want normaal is de grondexploitatie een lokale aangelegenheid. Vanwege de lange looptijd met ongelijke inkomsten- en uitgavenstromen is fondsvorming noodzakelijk. Groene gebieden moeten uiteindelijk duurzaam veilig gesteld worden door het eigendom over te dragen aan groene instanties, zoals de provinciale landschappen, Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten. De verstedelijkingsdruk blijft immers groot en planologische bescherming alleen helpt slechts tijdelijk. Agrarische bedrijfsuitoefening blijft in deelgebieden mogelijk, want de nieuwe eigenaar kan gronden in (erf)pacht uitgeven voor aangepaste agrarische exploitatie.

Deze aanpak vergt een bovenlokale aansturing; provincies zouden het voortouw moeten nemen met steun in de rug van de rijksoverheid. De gemeenten leveren gedeeltelijk hun planologische zeggenschap in en hun vrije besteding van de grondopbrengsten. Aan de andere kant krijgen ze enige ruimte voor woningbouw. Projectontwikkelaars en financiers die bereid zijn zich aan het totaalprogramma te binden, kunnen hun expertise in gebiedsontwikkeling inbrengen. Omdat er ook marktpartijen zijn die alleen voor de rode krenten uit de pap gaan, moeten de overheden

actief grondbeleid voeren met toepassing van het voorkeursrecht. Samengevat zijn de sleutelfactoren voor een succesvolle Groene Hart strategie: schaa sprong, eenduidige overheidsvisie, uitgekiend grondbeleid en pps.

Nota Ruimte

We hebben het lange tijd moeten doen zonder actueel nationaal ruimtelijk beleid. Dat komt voornamelijk omdat Jan Pronk er als minister van VROM in Paars 2 niets van heeft gebakken. Drie jaar zijn verspeeld om hem in te werken 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 zijn Vijfde Nota uiteindelijk een dik boekwerk te zijn, bijgenaamd De Stoeptegel, waarvan de inhoud niet slecht was maar evenmin inspireerde. Medio 2002 leed de nota politiek schipbreuk, omdat het kabinet Kok 2 ten val kwam. In totaal is er zes jaar besteed aan het opstellen van een nieuwe nationale beleidsnota.

Op de keper beschouwd wijkt de Nota Ruimte van minister Sybilla Dekker niet ingrijpend af van de Vijfde Nota. We moeten door politieke retoriek heen kijken; het Pronkiaanse woord 'contouren' wordt bijvoorbeeld zorgvuldig vermeden. Wel zijn de accenten 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 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. Voor een deel gaat dat ten koste van een daadkrachtig natuurbeleid. Dat er ruimere bouw mogelijkheden komen voor gemeenten die tot nu toe op slot zaten is goed. Maar ik ben er niet zeker van of de juiste balans is gevonden tussen de beoogde versterking van de steden en het verleiden van investeerders daarvoor. 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 waren in de praktijk betekenisloos of hadden een korte houdbaarheidsdatum. Enkele waren succesvol, maar liepen het risico een trap na te krijgen. Het lemmingengehalte in de ruimtelijke orderingsdiscussie is hoog, stelt onze nationale landschapsarchitect Dirk Sijmons.

Hans van der Cammen (bijzonder hoogleraar ruimtelijke planning) bepleitte in het aprilnummer van Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening afschaffing van de canon van ruimtelijke beleidsnota's. Zijn voorstel: leg een paar algemeen aanvaarde principes (zoals 'gebundelde deconcentratie') vast in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, en maak een structuurvisie gericht op een concrete problematiek wanneer daar echt behoefte aan is. Een goed voorstel. Het scheelt een hoop vermorste tijd en energie van alle betrokkenen; kunnen we die aan de uitvoering besteden. <<

**Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds Ontwikkeling*

Reactie op DE STELLING

Huursector belemmert positie Nederland in de EU [zie pagina 15]



JACQUES VAN GEEST, DIRECTEUR STAEDION

Woningmarkt blijft economische factor van betekenis

"Naar mijn mening zitten er ongerijmdheden in de stelling. Het is niet juist te stellen dat vanwege het ontbreken van eigendom in de vorm van een eigen huis huishoudens een hoger inkomen en een

hoger pensioen hebben. Het relatief hoge pensioen heeft alles te maken met de Nederlandse spaarlust en de vanzelfsprekendheid tot het aangaan van collectieve regelingen. Omdat het verwerven van een eigen woning voor velen de komende decennia een grote uitdaging zal zijn (immers het huren wordt duurder en duurder) zal de woningmarkt, gelijk als in

de voorbije jaren, een economische factor van betekenis blijven. Ik verwacht dat de middengroepen qua inkomen op den duur vrijwel allemaal in de koopsfeer terecht komen en jongeren/starters, studenten, bijzondere aandachtsgroepen, ouderen met en zonder geld en ongebonden globalisten en yuppen de toekomstige doelgroepen voor de huursector zijn."