

HOOFDSTUK 2 TERUGBLIK

Inhoudsopgave

2.1 Inleiding.....	2
2.2 Voltooiing van de wederopbouw	3
2.3 De trek uit de steden.....	5
2.4 Stadsvernieuwing en nieuwe steden	7
2.5 Een land van steden in een ongedeeld Europa	9
2.5.1 Een omslag.....	9
2.5.2 Concepten en instrumenten in de Vierde nota.....	10
2.6 Conclusies	20
2.6.1 Lessen uit de voorgaande nota's.....	20
2.6.2 Onvoltooide ruimtelijke opgaven.....	22

De geschiedenis van de ruimtelijke ordening sinds de Tweede Wereldoorlog is vele malen beschreven. Het beleid uit de Vierde nota is uitgebreid geëvalueerd, onlangs nog op initiatief van de Tweede Kamer¹. In dit hoofdstuk wordt het voorgaande beleid afgezet tegen de ontwikkelingen zoals ze werkelijk plaatsvonden. De meeste aandacht gaat uit naar de Vierde nota.

2.1 Inleiding

Het ruimtelijk beleid is steeds de resultante van de zorgen van de tijd en de visie op een beter ingerichte ruimte die bestuurders en planologen daartegenover stellen. De ruimtelijke ordening van de laatste vijftig jaar laat naast lang volgehouden beleidslijnen ook wijziging en vernieuwing zien. Er is veel tot stand gebracht, maar er is ook beleid dat niet is geslaagd. De publicatie van een nieuwe beleidsnota is een geschikt moment om constanten en wisselingen, succes en mislukking, visie en misrekening de revue te laten passeren en daaruit lessen te trekken.

Het zal blijken dat ruimtelijke ordening resultaten boekt als zij actief anticipeert op lange-termijnontwikkelingen zonder op korte termijn inflexibel te worden, als het beleid tevoren goed in al zijn consequenties is doordacht, en als een effectieve uitvoeringsorganisatie aanwezig is, voorzien van ontwikkelings- en handhavinginstrumenten.

¹ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs. 1-2, Den Haag, 2000. Van deze brede evaluatie is in dit hoofdstuk gebruik gemaakt.

2.2 Voltooiing van de wederopbouw

Het ruimtelijk beleid zoals wij dat nu kennen, viert op gemeentelijk niveau binnenkort zijn honderdste verjaardag. De Woningwet van 1901 introduceerde het uitbreidingsplan als directe voorloper van het huidige bestemmingsplan en stelde overeenstemming met het uitbreidingsplan als vereiste bij het verlenen van bouwvergunningen. Hiermee werd de basis gelegd voor de moderne ruimtelijke ordening. Het moderne school vooral in de landelijke uniformering volgens een eenvoudig, helder systeem, niet in het bedrijven van ruimtelijke ordening als zodanig. Daarin bestond al een eeuwenlange traditie die alles te maken had met de wijze waarop Nederland op het water veroverd en tegen het water beschermd moest worden, en met de relatief hoge verstedelijkingsgraad die, althans in het westen van het land, ook al vroeg werd bereikt. In het oosten en zuiden speelden deze factoren aanvankelijk een minder grote rol. Daar kreeg de ruimtelijke ordening een impuls in de tweede helft van de negentiende eeuw toen ook daar verstedelijking en industrialisering optraden en op grote schaal de zandgronden in cultuur werden gebracht.

In de jaren twintig drong het inzicht door dat allerlei ruimtelijke ontwikkelingen gemeentegrenzen begonnen te overschrijden. Antwoord daarop waren de eerste streekplannen, die toen nog slechts beperkte gebieden omvatten. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond ook behoefte aan ruimtelijk beleid op nationaal niveau. Dat beleid moest bijdragen aan herstel van de oorlogsschade, aan het opheffen van de woningnood en aan het scheppen van een nieuwe economische basis. De 'motor' van het economisch herstel was het westen van het land. Daarheen verwachtte men forse migratiestromen vanuit het noorden, oosten en zuidwesten. Alleen Noord-Brabant en Limburg lieten min of meer een migratie-evenwicht zien omdat deze provincies een stevige eigen industriële ontwikkeling doormaakten. De eerste naoorlogse opgave werd het voorbereiden van een beleidsnota over de gewenste ontwikkeling van het westen van het land. Daartoe werd in 1951 een speciale Werkcommissie Westen des Lands ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten. Het rapport *De ontwikkeling van het Westen des lands* verscheen in 1958. Tijdens de werkzaamheden werd duidelijk dat ook de rest van het land aandacht vroeg. In 1960 werd een eerste algemene Nota inzake de ruimtelijke ordening uitgebracht. In deze eerste nota werd de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling geschetst vanuit de economisch-geografische positie van Nederland binnen Europa. Daaruit werd de ontwikkeling van de havens, de industrie, de landbouw en de dienstensector afgeleid.

De sterke concentratie van bevolking en bedrijvigheid in het westen wakkerde de vrees voor congestie aan. Anderzijds vreesde men voor verslechtering van de levensomstandigheden in de landsdelen die door emigratie bevolking verloren. De Eerste nota wilde de economie van Oost- en Noord-Nederland zodanig stimuleren dat een half miljoen inwoners kon worden vastgehouden die anders zouden vertrekken. Dan nog stond het westen voor een grote opgave: één miljoen extra inwoners in een periode van twintig jaar. Alleen een zorgvuldige inrichting zou kunnen voorkomen dat de kwaliteit van het leefmilieu even slecht zou worden als in grote agglomeraties als Parijs of Londen.

De 'recepten' voor die zorgvuldige inrichting waren in 1960 in grote lijnen al dezelfde als nu. Het Groene Hart moest open blijven en met landelijke functies ingericht. Landbouw was belangrijk, omdat Nederland na de ervaring van de hongerwinter in zijn eigen voedselbehoefte

wilde kunnen voorzien. De steden moesten zich ontwikkelen in een ring rond het Groene Hart, door groene bufferzones gescheiden, zodat ze elk van een overzichtelijke omvang bleven en hun eigen identiteit behielden.

Aanvullende ruimte voor de groeiende bedrijvigheid en woningbehoefte moest worden gevonden in nieuwe steden in uitwaartse richting. Alleen voor Den Haag, waar de uitwaartse richting door de zee werd geblokkeerd, werd een nieuwe stad in het Groene Hart geprojecteerd: Zoetermeer. De bufferzones, het Groene Hart en de open ruimten rond de bestaande en nieuwe steden aan de buitenzijde van de Randstadring, boden alle stedelingen op korte afstand recreatiemogelijkheden in het groen. Dit patroon verschilde fundamenteel van de vooroorlogse stedenbouw.

Het beleid van de Eerste nota kenmerkte zich door een sterk geloof in de 'maakbaarheid' van de fysieke ruimte. De omstandigheden daarvoor waren gunstig. Er was een allesbeheersende drang tot voltooiing van de wederopbouw die na de Tweede Wereldoorlog ter hand was genomen. Politiek bestond er grote eensgezindheid, sociaal-cultureel en economisch was de samenleving homogener dan nu. De regering wilde het land voorzien van een nieuwe economische basis, als resultaat van gericht overheidshandelen en in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties.

De nieuwe basis werd gevonden in de opbouw van een moderne industrie en in een sterke productiviteitsverhoging van de landbouw, gericht op het veroveren van een vooraanstaande exportpositie. Het verrassend snelle economische herstel van het naoorlogse Duitsland droeg ertoe bij dat de oude transport- en distributiefunctie van de Nederlandse economie spoedig herleefde. Het ruimtelijk beleid speelde bij de wederopbouw een belangrijke rol: het schiep ruimte voor nieuwe economische activiteiten en infrastructuur en voor goede woningen in een gezonde leefomgeving. In de praktijk bleek het opheffen van de woningnood overigens veel meer tijd te kosten dan aanvankelijk werd gedacht.

Samengevat werd het beleid uit de periode van de Eerste nota gekenmerkt door een vastberaden en samenhangend opererende overheid, die onder gunstige omstandigheden opmerkelijke resultaten heeft bereikt. Maar het modelleren van de groei naar het prille streefbeeld van een stedenring rondom een groen hart lukte niet. De verstedelijking voltrok zich vooral in plattelandsgemeenten.

2.3 De trek uit de steden

De Tweede nota (1966) volgde kort na de eerste, omdat zich sneller dan verwacht een aanhoudend sterke groei aftekende, die op de lange termijn ingrijpende gevolgen zou hebben. De nota richtte zich op het jaar 2000 en verwachtte voor dat jaar 20 tot 21 miljoen inwoners - zes miljoen bovenop het aantal dat de Eerste nota voor 1980 voorzag. Voor de werkgelegenheid werd een overeenkomstige groei verwacht en voor het autoverkeer, onder invloed van de doorbrekende massa-motorisering, een nog veel sterkere toename. Opnieuw was er veel aandacht voor de inkadering in Europese ontwikkelingen, vooral georiënteerd op de zeehavenfunctie. De luchthavenfunctie kreeg nog weinig aandacht.

Ongeveer tegelijk met de publicatie van de Tweede nota werd, na een lange voorbereidingstijd, een aparte *Wet op de Ruimtelijke Ordening* van kracht (1965). Het ruimtelijk beleid kreeg daarmee een eigen wettelijk fundament.

De schrijvers van de Tweede nota veronderstelden dat een evenwichtige ontwikkeling van het westen ten opzichte van de andere landsdelen een rem op de migratie naar de Randstad vereiste: twee miljoen inwoners zouden in de perifere regio's moeten worden vastgehouden. In de Eerste nota was dat aantal nog op een half miljoen gesteld. Zelfs als dit ambitieuze voornemen zou slagen, bleef de opgave voor de Randstad formidabel en was er een grote inspanning nodig om de bufferzones en het Groene Hart open te houden en de groei te concentreren op de stedenring.

Men vreesde dat de enorme bevolkingsgroei gepaard zou gaan met woningnood in de steden en zou leiden tot suburbanisatie en versnippering van het buitengebied. De eerste gevolgen werden al zichtbaar. In het westen kregen de uitdijende steden en opzwellende plattelandskernen zichtbaar invloed op de leegte en openheid die het buitengebied altijd hadden gekenmerkt. Tegelijk werd het buitengebied zelf drastisch gemoderniseerd door een ruilverkavelingsprogramma dat in deze periode goed op stoom kwam. Het ruimtelijk aanzien van Nederland begon in snel tempo te veranderen. Van middelhoogbouw ging men over op hoogbouw. De meeste hoogbouw in Nederland is neergezet tussen 1964 en 1974. Voortgezette agglomeratievorming zou het centrum van de steden onbereikbaar maken door het toenemende autoverkeer. Daarom werd, in aanvulling op de Eerste nota, een aantal nieuwe beleidsdoelstellingen geformuleerd: stedelijke milieudifferentiatie, gebundelde deconcentratie, en een netwerk van autowegen. Die differentiatie en deconcentratie kregen gestalte door reconstructie van de binnensteden en verdeling van de woningbouw over kernen die wel, en kernen die niet mochten groeien. Zo zouden geschakeerde conglomeraten van grotere en kleinere groeikernen rond een stedelijk hoofdcentrum ontstaan, die zouden uitgroeien tot stadsgewesten.

Het rijkswegenplan projecteerde een dicht wegennet over Nederland. De Tweede nota was autovriendelijk zonder bijgedachten. Wel voerden doorgaande wegen niet langer dwars door de steden; zij gingen eromheen. Dankzij de nieuwverworven mobiliteit zouden de grotere afstanden naar werk, recreatie en voorzieningen geen bezwaar vormen.

Met de uitbouw van deze ruimtelijke principes is de Tweede nota, meer dan de Eerste, een visionair ontwerp geworden van het Nederland van de toekomst. Toch is het anders gelopen. De inkt was nog niet droog of het Nederlandse geboortecijfer begon drastisch terug te lopen. De opvattingen over optimale gezinsgrootte en over de toelaatbaarheid van geboortebeperking veranderden snel. Goede anticonceptiemiddelen kwamen voor iedereen beschikbaar. Binnen enkele jaren werd duidelijk dat Nederland in 2000 geen 20 miljoen, maar hoogstens 17 of 18 miljoen inwoners zou tellen.

Inmiddels weten we dat zelfs dat niet is gehaald: het aantal waarmee we het nieuwe millennium ingaan bedraagt 16 miljoen. Een deel van de groei is bovendien het gevolg van het immigratie-overschot dat Nederland al jarenlang kent. De schrijvers van de Tweede nota hadden daar geen rekening mee gehouden; in de naoorlogse periode kende Nederland juist een emigratie-overschot.

Ook met de groeikernen is het anders gelopen dan de Tweede nota voorzag. In de praktijk kwamen ze niet van de grond, doordat er geen specifieke rijksondersteuning was voor de kleine gemeenten die ze moesten ontwikkelen. De steden liepen tegen hun gemeentegrenzen aan en kampten met hoge grondprijzen, waardoor ze na 1970 vrijwel niets meer konden bouwen. Alleen de dorpen binnen de stadsgewesten - en vaak ook daarbuiten, op grotere afstand - bleken goed in staat te groeien. Zo ontstond in korte tijd een omvangrijke stroom 'suburbanisanten' die de steden de rug toekeerden en naar de dorpen verhuisden. Daar vonden ze laagbouwoningen met veel groen, die beter aan hun wensen voldeden. Het beleid dat bedoeld was om de suburbanisatie te keren, had op deze gang van zaken geen passend antwoord. De suburbanisatie zette door.

2.4 Stadsvernieuwing en nieuwe steden

In 1973 verscheen de Oriënteringsnota, het begin van een reeks deelnota's die samen de Derde nota over de ruimtelijke ordening zouden vormen². Deze nota handhaafde de ruimtelijke principes van zijn voorgangers. In die zin is er sterke continuïteit. Er zijn ook belangrijke verschillen. De Derde nota bevatte voor het eerst beleid voor het landelijk gebied. Het besef groeide dat onder invloed van de grote ruilverkavelingen niet alleen het landschap grondig veranderde, maar dat er door de schaalvergroting in de landbouw ook een onomkeerbaar proces van vernietiging van planten- en diersoorten aan de gang was. Bovendien introduceerde de Derde nota de stadsvernieuwing en kwam de nota met een effectief uitvoeringsinstrumentarium voor de nieuwe verstedelijking.

Begin jaren zeventig was de tijd van de welvaartsstaat; het wereldbeeld werd bepaald door de verwachting van permanente welvaarts groei. Dit droeg belangrijk bij aan een aandachtsverschuiving van welvaartsontwikkeling naar verdeling van welvaart. Verdelvingsvraagstukken, ook van kennis en macht, stonden hoog op de agenda. Ook ruimtelijk vond dat zijn doorwerking, in de doelstelling van gelijke toegang voor iedereen tot een goede en aantrekkelijke leefomgeving, met voor ieder in beginsel dezelfde keuzemogelijkheden.

De snel doorzettende suburbanisatie versterkte de noodzaak van bundeling binnen stadsgewesten en het opstarten van de groeikernen. De filosofie van het stadsgewest werd uitgebreid met een vervoersconcept: er moesten goede openbaar vervoersverbindingen komen tussen de uitbreidingskernen en de centrale stad. In de Verstedelijkingsnota (1976) werd het voor de groeikernen benodigde financiële instrumentarium gesmeed³.

Nu de groeikernen van de grond kwamen, vertrokken de middeninkomens versneld uit de steden, vooral uit de vier grote steden. Deze kampten met stagnerende woningbouw en ernstige kwaliteitsgebreken in de bestaande voorraad. Veel woningen die rond 1900 waren gebouwd om naar de stad trekkende arbeiders te huisvesten, hadden van het begin af aan een slechte bouwtechnische kwaliteit en waren nu tot een onaanvaardbaar peil verkommerd. De steden eisten van het rijk steun op twee fronten: ten eerste financiering en wettelijke regeling van een uitgebreide stadsvernieuwingsoperatie, ten tweede toepassing van het groeikerninstrumentarium op stedelijke uitbreidingen, waar nodig gekoppeld aan gebiedsuitbreiding. Pas toen daaraan voldaan was, nam de ongewenste groei van de suburbs binnen en buiten de stadsgewesten af en werd de stedelijke migratie minder eenzijdig.

In de loop van de jaren zeventig bleek dat de verwachting van voortgaande economische groei niet uitkwam. Bedrijven volgden de werknemers niet naar de groeikernen en de wegen vulden zich met files. De grote steden waren niet langer gelukkig met de uittocht van hun bewoners. De bouw mogelijkheden in de stad zelf bleken groter dan voorzien. Het idee van de *compacte stad* won terrein. In 1985 (Structuurschets stedelijke gebieden), op het hoogtepunt van de

² Het gaat om de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden, gevolgd door de Structuurschets voor de Stedelijke en Landelijke gebieden. Aanvankelijk waren dit twee gescheiden structuurschetsen; in 1989 werden ze samengevoegd. Op deze deelnota's volgden de Structuurschema's, waarin de ruimtelijke aspecten van sectorbeleid werden geregeld.

³ Dit instrumentarium bestond uit grondkostensubsidies en gesubsidieerde woningcontingenten, versterking van het ambtenarenapparaat van groeigemeenten, een goede uitvoeringsorganisatie (ICOG), en bekostiging door het rijk van infrastructuur.

bouwprestaties, paste het beleid zich aan: de aanwijzing van nieuwe groeikernen ging niet door, de afgesproken groeitaken werden verlaagd en de bouw werd getemporeerd.

2.5 Een land van steden in een ongedeeld Europa

2.5.1 Een omslag

In de jaren tachtig beleefde Nederland een economische depressie. Werkloosheid en bezuinigingen bepaalden de politieke agenda. Bovendien stonden er moeilijke keuzen voor de deur. In 1992 zouden de Europese binnengrenzen verdwijnen en zou Nederland zich moeten handhaven als een betrekkelijk kleine regio binnen een groot Europa. Het doemscenario van Nederland als het 'Jutland van Europa' drong zich op. Het is daarom niet verwonderlijk dat het besef van een open Europa samenging met een bezinning op de concurrentiepositie van Nederland. De Europese eenwording zou ook een enorme impuls kunnen zijn voor de economie. Welke kansen lagen er in het verschiet? Wat waren onze troefkaarten? Deze vragen hebben het regeringsbeleid eind jaren tachtig, begin jaren negentig sterk beïnvloed.

De dubbele oriëntatie van de Vierde nota

Op het gebied van de ruimtelijke ordening gaf de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (1988) antwoord op deze vragen⁴. Met de Vierde nota beleefde de Nederlandse ruimtelijke ordening een omslag. Het beleid van de nota stond in het teken van de Europese eenwording, de verwachting van nieuwe economische groei en de zorg voor (milieu)kwaliteit. De tijd van zorg voor kwantiteiten was voorbij: de woningnood was bedwongen en ook in de andere elementaire maatschappelijke behoeften was voorzien. Nu diende zich een nieuwe tijd vol kansen aan. De Vierde nota was met deze positiebepaling een schot in de roos. Het toekomstbeeld dat werd geschetst, is feitelijk al binnen een kleine tien jaar werkelijkheid geworden. De economische groei overtrof al snel alle verwachtingen.

Naast deze economische oriëntatie reflecteerde de Vierde nota een toenemende zorg voor kwaliteit. De economische voorspoed zou de mensen veeleisender maken ten aanzien van hun dagelijkse leefomgeving. Groei had geleid tot milieuschade. De bodem was op veel plaatsen vervuild. De uitstoot van koolstoffen en zwavel, met name door het verkeer, vormde een steeds groter probleem. De intensieve landbouw werd een onaanvaardbare belasting voor het milieu. Met een aantrekkende economie zou de milieudruk verder oplopen. Zo kon het niet langer doorgaan. In de Vierde nota werd volgens critici nog te weinig aandacht aan deze milieuproblemen besteed. In de *Vierde nota Extra* (Vinex), een aanvullend beleidsstuk dat in 1992 verscheen, werd dit tekort gerepareerd.

Deze dubbele oriëntatie - enerzijds op economische concurrentiekracht, anderzijds op kwaliteit en milieu - was kenmerkend voor het beleid van de Vierde nota. Twee

⁴ De Vierde nota bestaat uit de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (Vino, 1988), de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra* (Vinex, 1992), en de *Actualisering Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra* (Vinac, 1997). Tussen de Vierde nota en de Vinex lag een kabinetswisseling. De nieuwe coördinerend minister voor de ruimtelijke ordening, Alders, presenteerde in de Stellingnamebrief aan de Tweede Kamer een aanvullend programma voor de Vierde nota. In de Vinex is dit uitgewerkt in meer aandacht voor de uitvoeringsgerichtheid van het beleid (sleutelprojecten, Vinex-convenanten), leefbaarheid, mobiliteitsbeperking en milieu (koersenbeleid).

beleidsstrategieën stonden daarin centraal, de eerste gericht op het uitbuiten van economische kansen in internationaal perspectief, de tweede gericht op het vormgeven van ruimtelijke kwaliteit en tegenwicht bieden aan ongewenste ontwikkelingen. De uitvoering van deze strategieën werd beïnvloed door de filosofie van de terugtrekkende overheid. Het beleid stelde minder op maakbaarheid door de overheid en meer op een nieuwe rolverdeling tussen markt en overheid, waarbij deze laatste de markt uitnodigde om te investeren in de beleidsuitvoering.

Voor het werken aan de **concurrentiepositie** werd in de Vierde nota een heldere strategie verwoord: versterk je sterke punten. Spreiding van kennis, macht en welvaart was niet langer het parool, eerst en vooral moest de concurrentiepositie worden veiliggesteld. Het ruimtelijke antwoord op de vraag welke troeven Nederland rijk was, luidde: zijn strategische ligging als poort van Europa, zijn waterrijk karakter en zijn bijzondere stedelijke structuur. Dit werd uitgewerkt in drie thema's: *Nederland Distributieland*, *Nederland Stedenland* en *Nederland Waterland*.

Internationale vestigingsplaatsfactoren speelden hierbij een hoofdrol: internationale transportmogelijkheden en bereikbaarheid, stedelijke centra met internationale allure, hoogwaardige woonomgeving, een schoon milieu en waardevolle (gebruiks)natuur. De aanpak werd gekenmerkt door het sturen van investeringen naar de plekken met de hoogste potentie. Financiering zou grotendeels uit de private sector moeten komen. De overheid kon bijdragen door processen te versterken. Waar nodig kon zij het initiatief nemen om partijen bij elkaar te brengen, bijvoorbeeld met het oog op de groei van de mainports of het versterken van de internationale distributiefunctie. De sleutelprojecten voor hoogwaardige stedelijke centrummilieus werden actief gesteund.

Voor het werken aan **kwaliteit** reikte de Vierde nota een strategie aan die bestond uit actieve bevordering van gezamenlijke planvorming met andere overheden, gekoppeld aan de inzet van sectorgeld voor ruimtelijke kwaliteit. Doel was afzonderlijke projecten in een breder kader te plaatsen en de uitvoering te versnellen. Tegelijkertijd zou het beleid tegenwicht bieden aan autonome processen die de kwaliteit aantastten. Kwaliteitsaspecten waren: contrast tussen stad en land, diversiteit in plaats van monotonie, kleine afstanden tussen wonen, werken en recreëren, bouwen in dichtheden die voldoende draagvlak opleveren voor goede en gevarieerde voorzieningen, goede bereikbaarheid per openbaar vervoer van kantoren en publieksvoorzieningen, een mooie openbare ruimte, concentratie van intensieve landbouw, aaneengesloten natuurgebieden. De Vierde Nota kwam op drie terreinen met een vernieuwd inrichtingsbeleid:

- een ruimtelijk patroon voor nieuwe uitbreiding van wonen en werken;
- locatieprincipes voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen;
- een ruimtelijk kader om ontwikkelingen in het landelijk gebied (landbouw en natuur) te sturen.

2.5.2 Concepten en instrumenten in de Vierde nota

De Randstad

In de Vierde nota wordt de Randstad omschreven als een ring van grote en middelgrote stadsgewesten rond een open middengebied. Om zich te kunnen meten met het buitenland zou de Randstad een schaa sprong moeten maken en aan grootstedelijkheid en concurrentiekracht moeten winnen: een *grand design* van topwoon-, werk- en recreatiemilieus met uitstekende voorzieningen en een daaraan gekoppeld investeringsprogramma. De steden zouden zich ieder in een bepaalde richting moeten specialiseren. De *Nadere Uitwerking Randstad Internationaal* was bedoeld om daarover afspraken te maken.

De twee grootste steden bleken echter behoefte te hebben aan verbreding in plaats van specialisatie. Verder bestond er aan investeerders geen gebrek: tegen de verwachting in was een verdeling van schaarse gelden niet aan de orde. Vergeleken met de werkgelegenheids-ontwikkeling in andere Europese grootstedelijke regio's was de Randstad in de periode 1987-1993 een sterke groeier⁵. Gegeven de hoge Nederlandse werkgelegenheidsgroei van de opvolgende jaren, is in die situatie waarschijnlijk weinig veranderd.

Ook het unieke karakter van het Groene Hart zou volgens de Vierde nota bijdragen aan de concurrentiekracht. Met het oog daarop zouden de kwaliteiten van natuur, open landschap, recreatie en duurzame landbouw verder moeten worden ontwikkeld in de *Nadere Uitwerking Groene Hart*. Inmiddels zijn talrijke projecten vastgelegd in het *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap Groene Hart*.

Stedelijke knooppunten

De troefkaart *Nederland Stedenland* werd uitgewerkt in het concept van de stedelijke knooppunten. De Vierde nota bevatte een selectie van de steden die de Europese concurrentie moesten aangaan en die zouden fungeren als trekkers van de Nederlandse economie. De economische ontwikkeling van deze steden kreeg daarom voorrang. Nieuwe grootschalige publieke voorzieningen zouden bij voorkeur in de knooppunten worden gesitueerd. De knooppunten kregen rijkssubsidies ter bevordering van het regionale bedrijfsleven. Ze hadden voorrang bij investeringen in infrastructuur terwille van een goede bereikbaarheid, en - bij gelijke milieu-urgentie - bij milieu-investeringen. Ook mochten ze één terrein voor grootschalige detailhandelsvestiging (GDV) ontwikkelen, wat buiten de knooppunten niet is toegestaan.

Tussen 1992 en 1995 gold het bedrijfsomgevingsbeleid (BOB) vrijwel uitsluitend voor de knooppunten. De voorrangsregel voor milieu-investeringen is in de praktijk nooit toegepast, en ook in het rijksinvesteringsprogramma voor de infrastructuur zijn de knooppunten niet zichtbaar. Wel gelden de verbindingen waardoor de knooppunten worden ontsloten als de belangrijkste nationale verbindingen: de achterlandverbindingen en hoofdtransportassen. Deze verbindingen hebben automatisch voorrang in het investeringsprogramma.

Door dit beleid werden de steden zich bewuster van de concurrentie die zich aandienende. Losse plannen werden onder een visie gebundeld tot strategische projecten. Het idee dat steden zich moeten profileren om bedrijven aan te trekken, is inmiddels gemeengoed geworden. Economische effecten van het beleid voor de stedelijke knooppunten laten zich echter niet isoleren. Uit een vergelijking tussen de knooppunten en andere steden blijkt dat de knooppunten zich qua economische prestaties niet hebben onderscheiden⁶. Ook het aandeel

⁵ Buck Consultants International, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000, Basisdocument Economie*, Nijmegen, 2000.

⁶ Van der Meer, J. en P.M.J. Pol, *Stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*, uitgebracht als

nieuwe buitenlandse bedrijven dat zich in een knooppunt heeft gevestigd, is klein⁷. Gezien de intentie om de knooppunten op te stoten tot economische trekkers, is dit resultaat teleurstellend.

Sleutelprojecten

De sleutelprojecten hebben betrekking op grootschalige investeringen in de belangrijkste stedelijke gebieden van ons land. Gemeentelijke plannen en projecten die pasten in het rijksbeleid werden geselecteerd. Het strategisch belang van die projecten was voor het rijk reden om zich direct met de coördinatie te bemoeien. Het rijk spande zich in voor kwaliteit en versnelde besluitvorming; bovendien gaf de rijksbemoeienis de sleutelprojecten naar de marktpartijen toe status en betrouwbaarheid. De Vierde nota introduceerde hiermee een vernieuwende aanpak, die nog niets aan actualiteit heeft ingeboet. Nog in 1998 bepleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de publicatie 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' directe aansturing door het rijk van lokale inrichtingsprojecten van nationaal strategisch belang.

Het resultaat van de sleutelprojecten is wisselend. Van de elf sleutelprojecten van de eerste generatie zijn er vier uitgevoerd en twee mislukt (IJ-oever in Amsterdam en Integraal Plan Noordrand in Rotterdam). De Erasmusbrug (Kop van Zuid, Rotterdam) is een voorbeeld van een geslaagd project dat met voorrang geld heeft gekregen. De uitgevoerde projecten hebben, ondanks het soms moeizame proces, zeker bijgedragen aan de versterking van het stedelijk vestigingsmilieu⁸. Inmiddels is een nieuwe generatie van zes sleutelprojecten in uitvoering, gericht op de stationsomgevingen van de vier grote steden plus Breda en Arnhem.

Regio's op eigen kracht

Door het wegvallen van de Europese binnengrenzen in 1992 konden de regio's buiten centraal Nederland meer gaan profiteren van hun aansluiting op het buitenland. Het devies voor deze regio's was: verbreed je speelveld. De regio's werden aangespoord zich te beraden op hun eigen kwaliteiten en hun positie ten opzichte van buitenlandse kerngebieden en het Nederlandse kerngebied. Afgezien van een beperkt aantal uitwerkingen waaraan het rijk een bijdrage zou leveren, werd regionale ontwikkeling gezien als een verantwoordelijkheid van de regio's: regio's op eigen kracht. Daarmee nam het rijk afstand van een actief stimuleringsbeleid voor de regio's (voor het noorden bleef wel een regeling bestaan).

De autonome groeikracht van regio's blijkt beperkt. In de afgelopen tien jaar heeft het merendeel van de perifeer gelegen gebieden werkgelegenheidsaandeel verloren⁹.

Mainports

Meer nog dan de stedelijke knooppunten werden de mainports als trekkers van de economie gezien. Schiphol en Rijnmond waren bedoeld als poorten naar de wereld en als zodanig een

bijlage 2 van het Tweede Kamer rapport Notie van ruimte, Erasmus Universiteit Rotterdam, EURICUR, Rotterdam, 2000.

⁷ Gemiddeld dertig procent over de periode 1994-1998. Buck Consultants International, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000*, Basisdocument Economie, Nijmegen, 2000.

⁸ Van der Meer, J. en P.M.J. Pol, *Stedelijk-knooppuntenbeleid en het stedelijk vestigingsmilieu in Nederland*, uitgebracht als bijlage 2 van Tweede Kamer rapport Notie van ruimte, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2000.

⁹ Deze uitspraak geldt op het niveau van zogenaamde 'Corop-regio's', een statistische indeling van gebieden.

onmisbaar onderdeel van Nederlands aantrekkingskracht voor economische activiteiten. Het ruimtelijk beleid speelde daarop in door de ontwikkeling van de mainports zo goed mogelijk te faciliteren. Vooral de verbindingen met het Europese achterland kregen aandacht, met de Betuwelijn en de hsl als exponenten.

De concrete uitwerking van het beleid voor Schiphol kwam in een eigen kader tot stand: het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving van 1991, in 1995 gevolgd en van een wettelijke status voorzien door de pkb Schiphol en omgeving. Het beleid voor Rijnmond werd uitgewerkt in het kader van de ROM-Rijnmond¹⁰, wat geleid heeft tot een bestuurlijke overeenkomst en 47 projecten.

De groei van Rijnmond was niet spectaculair, maar de positie van de haven wordt binnen Europa niet reëel bedreigd. De groei van Schiphol was wel onstuimig, ook in vergelijking tot andere Europese luchthavens. Vliegtuigbewegingen, passagiers, luchtvracht, directe en indirecte werkgelegenheid, grondmobiliteit van en naar de luchthaven - alles nam toe. Hetzelfde gold echter voor de negatieve effecten, zoals geluidshinder, emissies en onveiligheid. De voorspoedige ontwikkeling van de luchthaven bracht de ruimtelijke ordening in een lastig parket. De mainportgedachte kwam steeds meer op gespannen voet te staan met de algemene kwaliteitsdoelen van de Vierde nota.

Noch voor Rijnmond, noch voor Schiphol schetste de Vierde nota een beeld van de ruimtelijke ontwikkeling. Vooral marktpartijen drukten hun stempel op de inrichting van de groeiende mainports.

Voor beide mainports gold een dubbele doelstelling. Hun groei moest gepaard gaan met regionale investeringen in natuur en milieu, ter verbetering van de leefomgeving. In de ROM-Rijnmond is een uitbreiding van het natuur- en recreatieareaal voorgesteld van duizend hectare, waar in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) 750 hectare aan wordt toegevoegd. In de pkb Schiphol worden diverse 'groene' projecten voorgesteld. Met de uitvoering moet nog worden begonnen¹¹.

Hoofdtransportassen

De belangrijkste weg-, water- en railverbindingen tussen het economisch kerngebied van Nederland, de stedelijke knooppunten en het Europese achterland zijn in de Vierde nota aangemerkt als hoofdtransportassen. Deze verbindingen hebben prioriteit bij investeringsbeslissingen.

Alle investeringen ten spijt, kan echter niet gezegd worden dat de bereikbaarheid over de weg op peil is gebleven. Om de doorstroming op wegen te kunnen volgen, worden jaarlijks congestiekansen berekend voor het gehele hoofdwegennet. Ook zijn er normen bepaald met betrekking tot de maximaal toelaatbare congestiekans. Voor de hoofdtransportassen, in het bijzonder de achterlandverbindingen, geldt een strengere norm dan voor gewone hoofdwegen. In 1990 voldeed bijna 26 procent van de achterlandverbindingen en bijna 7 procent van de overige hoofdtransportassen niet aan de norm. In 1998 waren die cijfers opgelopen tot 46

¹⁰ ROM = Ruimtelijke Ordening en Milieu.

¹¹ NOVIO Consult, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999, Basisdocument Monitor Nederland in Internationaal Verband*, Nijmegen, 1999.

procent van de achterlandverbindingen en bijna 15 procent van de overige hoofdtransportassen¹².

De mogelijkheden voor (internationaal) vervoer over water zijn uitstekend, van serieuze capaciteitsproblemen is geen sprake. De kwaliteit van de internationale spoorverbindingen gaat met een sprong omhoog zodra de Betuwelijn en de hsl-zuid gereed zijn. De problemen rond een acceptabele lokale inpassing van deze grootschalige projecten zijn vooraf onvoldoende onderkend, met als gevolg dat budgetten en tijdschema's fors zijn overschreden. Dat laat onverlet dat beide lijnen een strategische bijdrage leveren aan de internationale bereikbaarheid van de mainports en de Randstad.

Stadsgewesten

Op regionale schaal werd het denken over verstedelijking en het stedelijk functioneren beheerst door drie gedachten:

- De nieuwe verstedelijking moest ruimtelijk gebundeld plaatsvinden (nabijheid boven bereikbaarheid).
- Iedere regio moest voorzien in de eigen behoefte aan wonen, werken en voorzieningen. Hiermee moest zowel de overloop uit de Randstad naar de omliggende provincies worden tegengegaan, als de spreiding van de verstedelijking over de grote open ruimten.
- Dagelijkse functionele relaties zouden zich moeten afspelen binnen de schaal van een centrale stad met omliggende forensenplaatsen.

Met deze principes, waarvan de stadsgewesten de belichaming vormden, zou een aantal essentiële kwaliteitsdoelen worden gediend. Nieuwe verstedelijking versterkt het draagvlak voor de voorzieningen in de centrale stad. De mogelijkheden voor openbaar vervoer en de fiets worden geoptimaliseerd, wat resulteert in een lagere automobiliteit. Een gedifferentieerd aanbod van woningen, werkgelegenheid en voorzieningen in het stadsgewest vermindert de behoefte aan verplaatsing over grotere afstanden. Bebouwing van de buitengebieden wordt ingedamd.

Het stadsgewest is in veel opzichten succesvol geweest. De bundeling van wonen, werken en voorzieningen is vrijwel gelijk gebleven¹³. Binnen het stadsgewest worden naar verhouding meer kilometers per fiets en openbaar vervoer afgelegd dan erbuiten¹⁴. Aangezien het voorzieningenniveau in de stadsgewesten tussen 1991 en 1997 met meer dan zeventien procent is gestegen, mogen we aannemen dat er geen draagvlakproblemen zijn¹⁵ - maar versterking van het stedelijk draagvlak is in de Vierde nota niet echt meetbaar omschreven.

De dagelijkse verplaatsingen vinden nu in iets mindere mate binnen één stadsgewest plaats dan in de jaren tachtig¹⁶. Vooral het aandeel verplaatsingen tussen twee stadsgewesten

¹² Ministerie van V&W, *Beleidseffectrapportage 1999*, Den Haag, 1999.

¹³ De mate waarin nieuwe woningen, werkgelegenheid en voorzieningen in de stadsgewesten gebundeld worden, komt ongeveer overeen met de bestaande mate van bundeling (Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*, Den Haag, 1999).

¹⁴ Binnen de stadsgewesten is het aantal kilometers, afgelegd met openbaar vervoer en langzaam verkeer, bijna gelijk aan het als autobestuurder afgelegde kilometrage. Buiten de stadsgewesten ligt het autokilometrage meer dan tweemaal zo hoog als het kilometrage per openbaar vervoer en langzaam verkeer (MuConsult, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999, Basisdocument Verkeer en Vervoer*, Amersfoort, 1999). Ook in vergelijking met het buitenland is de situatie in Nederlandse steden gunstig (NOVIO Consult, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999, Basisdocument Monitor Nederland in Internationaal Verband*, Nijmegen, 1999).

¹⁵ STOGO Onderzoek & Advies, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000, Basisdocument Voorzieningen & Leefomgeving*, Utrecht, 2000.

¹⁶ In de periode 1986-1997 is het aandeel intra-stadsgewestelijke woon-werkverplaatsingen met zes procent afgenomen. Bij de

neemt toe. Dit duidt op het ontstaan van functionele netwerken die de stadsgewestelijke schaal overstijgen. Intussen heeft het stadsgewest voor het dagelijks functioneren zeker niet afgedaan. In 1997 speelde nog altijd 63 procent van de woon-werkverplaatsingen en 82 procent van de op voorzieningen gerichte verplaatsingen zich af binnen de grenzen van een enkel stadsgewest. De principes achter het stadsgewest zijn nog even actueel. Het probleem is dat de stadsgewesten ruimtelijk statisch zijn gedefinieerd, terwijl dagelijkse functionele relaties zich dynamisch ontwikkelen en de grenzen van het functionele systeem steeds opschuiven.

Vinex-locaties

De Vierde nota ging in eerste instantie uit van een woningbehoefte van één miljoen, voor het grootste deel te situeren in de Randstad. Voor die beslissing bestonden goede gronden: de Randstad beschikte over de meeste werkgelegenheid en voorzieningen, en bood bovendien de beste voorwaarden voor ontwikkeling en gebruik van een goed openbaar-vervoerstelsel. In een zo dichtbevolkt gebied vroeg dit om zorgvuldige afweging van de nieuwe bouwlocaties. Beheersing van het autogebruik door befietsbare afstanden en een goede ontsluiting per openbaar vervoer was een eerste vereiste.

Het rijk formuleerde de inrichtingsprincipes die uiteindelijk geleid hebben tot de bouwlocaties uit de Vinex-contracten: bouwen op de ring, geen uitstraling naar buiten waar de werkgelegenheid niet heen wil, geen instraling richting Groene Hart. In eerste instantie bouwen in de stad of dicht tegen de centrale stad aan, en pas als het niet anders kan op afstand van de stad. Geen grote barrières tussen uitleg en centrumstad, nabijheid van recreatiegroen, geen milieuhinder, en bouwen in voldoende dichtheid voor een rendabel openbaar vervoer.

Het vinden van voldoende verstedelijkingscapaciteit volgens deze principes vereiste regionale samenwerking tussen gemeenten. De Vinex anticipeerde op de Kaderwet bestuur in verandering en de BoN-regio's¹⁷. Het rijk onderhandelde rechtstreeks met de BoN-regio's. Voor de overige stadsgewesten liepen de afspraken via de provincie. Het rijk behandelde de vier stadsgewesten in de Randstad als één project.

De voorkeurslocaties van het rijk brachten hoge uitgaven met zich mee vanwege excessieve grondkosten en de noodzakelijke nieuwe infrastructuur. Het rijk stelde daar gecoördineerde bijdragen tegenover: subsidies voor grondkosten, bodemsanering en infrastructuur voor stadsgewestelijk openbaar vervoer. Deze subsidies hadden het karakter van een eenmalig bod; de gemeenten konden financiële tegenvallers niet op het rijk verhalen. Dit betekende een ommekeer in de systematiek van de rijksfinanciering. De onderhandelingen met de stadsgewesten kostten vier jaar. De coördinatie van de rijksfinanciering ging niet zo ver dat de bijdragen voor woningbouw en voor infrastructuur gelijktijdig beschikbaar kwamen. Veel bewoners moesten het daardoor lange tijd zonder openbaar vervoer stellen.

In de convenanten werden ook afspraken gemaakt over restrictief beleid: bouwen in open ruimten buiten de stadsgewesten moest worden voorkomen om de Vinex-locaties te beschermen tegen concurrentie. Naar nu blijkt is het aandeel woningbouw buiten de stadsgewesten groter dan afgesproken, en het ziet er niet naar uit dat aan deze overproductie spoedig een einde zal komen.

verplaatsingen gericht op voorzieningen bedroeg de afname drie procent. Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999*, Den Haag, 1999.

¹⁷ BON = Bestuur op Niveau.

Door de risico's bij de gemeenten te leggen, droeg het rijk ertoe bij dat deze uit voorzichtigheid langlopende contracten tekenden met een beperkt aantal grote projectontwikkelaars. Flexibel inspelen op veranderingen in de woningmarkt werd daardoor lastig. Projectontwikkelaars hebben een voorkeur voor grote bouwseries, hetgeen ten koste kan gaan van de variëteit. De gemeenten durfden op dit punt weinig eisen te stellen¹⁸. Hierdoor was de invloed van de woonconsumenten op de ontwikkeling van de Vinex-locaties klein. Op de inrichting van de Vinex-wijken is veel kritiek gekomen, die de werkelijkheid niet altijd recht doet. Er zijn ook voorbeelden van vernieuwing¹⁹.

ABC-locatiebeleid

Op zoek naar verdere mogelijkheden tot mobiliteitsreductie, aanvullend op algemene inrichtingsprincipes als bundeling en nabijheid, heeft het rijk in de Vinex specifiek locatiebeleid voor bedrijven geformuleerd. Dit beleid grijpt in op de vestiging van bedrijven. Ieder bedrijf en iedere instelling genereert een bepaalde hoeveelheid mobiliteit, te onderscheiden in woon-werkverkeer, bezoekersverkeer en vrachtverkeer. De mogelijkheden om die mobiliteit af te wikkelen via milieuvriendelijke vervoerswijzen als het openbaar vervoer en de fiets, zijn afhankelijk van de aard van het bedrijf.

Op basis van de aard van de mobiliteit is voor ieder bedrijf een mobiliteitsprofiel vast te stellen. In het ABC-locatiebeleid bepaalt dit profiel wat een geschikte vestigingsplaats is: een A-locatie (centrumlocatie goed per openbaar vervoer bereikbaar), B-locatie (redelijk per openbaar vervoer én auto bereikbaar) of C-locatie (snelweglocatie goed per auto bereikbaar). Het profiel moet aansluiten bij de vervoersmogelijkheden van de vestigingsplek: het juiste bedrijf op de juiste plaats. Het locatiebeleid werd geflankeerd door een parkeerbeleid. Dit houdt in dat strenge parkeernormen gelden op plaatsen met een openbaar-vervoersontsluiting (A- en B-locaties). Deze normen moeten bevorderen dat het beoogde gebruik van openbaar vervoer en fiets ook werkelijk tot stand komt.

De uitvoering van het locatiebeleid ligt bij de gemeente. Die moet iedere nieuwe vestiging van een bedrijf of instelling toetsen op de beleidsuitgangspunten. Op papier verwierf het locatiebeleid een breed draagvlak, maar in de praktijk was het succes beperkt: van de nieuwe bedrijfsvestigingen tussen 1991 en 1996 is eenderde terecht gekomen op een 'juiste' plek, eenderde op een 'onjuiste' plek en eenderde op een plek die als juist noch onjuist kan worden betiteld. Veel B-locaties blijken onvoldoende ontsloten met het openbaar vervoer, terwijl het autovervoer er niet lager ligt dan op de C-locaties aan de snelweg²⁰.

Met een drietal zaken hield het locatiebeleid onvoldoende rekening. Ten eerste wordt het scheppen van werkgelegenheid op provinciaal en gemeentelijk niveau, met reden, van groot belang geacht. Daarbij raken gemeenten al snel in concurrentie met elkaar. Dat stelt grenzen aan hun bereidheid om strenge voorwaarden te stellen aan nieuwe bedrijfsvestigingen. Ten tweede is het locatiebeleid nooit doorgerekend op de specifieke behoeften aan vestigingsplaatsen die het zou genereren. In de jaren negentig is de

¹⁸ Needham, D.B., P.J. te Raa, T.J.M. Spit en T.H.C. Zwanikken, *Kwaliteit, winst en risico: de invloed van het VINEX-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van VINEX-locaties*, uitgebracht als bijlage 3 van het Tweede Kamer rapport Notie van ruimte, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 2000.

¹⁹ Bijvoorbeeld: Brandevoort (Helmond), Haverlei (Den Bosch), IJburg (Amsterdam), Stad van de zon (Heerhugowaard), Vathorst (Amersfoort). Zie: RIGO, *VINEX 2000: uitbreidingswijken in soorten en maten*, Amsterdam, 1999.

²⁰ AVM & Ligtermoet en Louwerse, *Een goede locatie voor activiteiten, fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*, Leeuwarden, 1999.

werkgelegenheid in de kantorensector enorm gegroeid. De nieuwe kantoren hadden een plaats moeten krijgen op A- en B-locaties, maar omdat die niet voorhanden waren, zijn veel kantoorvestigingen terechtgekomen op C-locaties aan de snelweg. Ten derde heeft men zich destijds niet gerealiseerd dat het maximaal haalbare mobiliteitseffect van het locatiebeleid beperkt zou zijn. De mogelijke substitutie tussen auto en openbaar vervoer/fiets is beperkt, evenals het deel van de werkgelegenheid waarop het beleid greep heeft²¹.

Van oudere datum dan de Vierde nota is het aan het locatiebeleid verwante PDV/GDV-beleid²², bedoeld om grootschalige detailhandelsvestigingen in het buitengebied - 'weidewinkels' en dergelijke - aan regels te binden. Dit beleid is redelijk succesvol geweest, maar nieuwe ontwikkelingen in de markt nopen nu toch tot herziening²³.

Restrictief beleid

Het restrictief beleid voor de open ruimte in het landelijk gebied vormt de 'contramal' van het verstedelijkingsbeleid. Doel is het landelijk gebied te vrijwaren voor verstedelijking en de kwaliteit ervan te verhogen. In de praktijk heeft de nadruk steeds op de vrijwaring gelegen en veel minder op kwaliteitsverbetering. In de Vierde nota²⁴ werden restrictief-beleidsgebieden en bufferzones aangewezen waar uitbreiding van het ruimtebeslag door verstedelijking in beginsel niet mocht plaatsvinden. Voor de effectuering van het beleid vertrouwde men op de reguliere doorwerkingslijnen. Pas toen in de tweede helft van de jaren negentig bleek dat de doorwerking haperde, is het rijk beter gaan toezien op de naleving van het restrictief beleid in streekplannen.

Hoewel van het beleid een preventieve werking is uitgegaan²⁵, geldt ook hier dat op gemeentelijk niveau tegengestelde overwegingen een rol speelden. Eerdere toezeggingen, opvang van de lokale woningbehoefte, het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid en financiële belangen konden gemeenten verleiden om toch verdere verstedelijking toe te staan. Bovendien waren veel bestemmingsplannen verouderd en niet geschikt om verstedelijking tegen te houden. Met actualisering maakte men geen haast. Ook rijksinitiatieven omzeilden het restrictief beleid (hsl-tracés, kassenverplaatsing, ruimte-voor-ruimte-regeling)²⁶.

De ontwikkelingen spreken voor zich. Tussen 1989 en 1996 nam het stedelijk ruimtegebruik in de restrictieve gebieden met 11,5 procent toe, bijna even sterk als in het landelijk gebied als geheel (ruim 12 procent). In de bufferzones bedroeg de toename bijna 9 procent. De toename deed zich vooral voor aan de randen van bestaand bebouwd gebied, meestal binnen de bebouwingscontouren die in het streekplan zijn aangegeven. Ook de toename van het aantal woonadressen is fors. In de restrictieve gebieden is het aantal adressen buiten bestaand bebouwd gebied tussen 1990 en 1999 met 29 procent gegroeid

²¹ Van Wee, B., *Kantoor naar het spoor: de invloed van bedrijfsverplaatsingen naar openbaar vervoerknooppunten op de personenmobiliteit*, RIVM, Bilthoven, 1997.

²² PDV = Perifere Detailhandels Vestiging, GDV = Grootschalige Detailhandels Vestiging

²³ MDW Werkgroep PDV-GDV, *Meer met minder, naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel*, Den Haag, 2000.

²⁴ De notie van vrijwaring van open ruimte dateert al van 1958 (Nota Westen des Lands). In de Nota Landelijke Gebieden (1979) werden gebieden aangewezen waar de bevolkingsgroei moest worden beperkt. Dit bleef zo totdat de Vinex overgang op een verbod op verder ruimtebeslag, in de Vinac geformaliseerd in bebouwingscontouren waarbuiten geen ruimtebeslag is toegestaan.

²⁵ BRO Adviseurs en Alterra, *Restrictief beleid: wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*, Vught/Wageningen, 2000.

²⁶ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

(gehele landelijk gebied: 51 procent). Dat zijn ruim 35.000 nieuwe woonadressen, waarvan de helft aan de rand van bestaande kernen en de helft elders in de open ruimte²⁷.

De nadruk op restrictie leidde ertoe dat verbetering van groene kwaliteiten niet actief werd nagestreefd. Uitzondering op de regel is het Groene Hart: daar gebeurde het wel. De restrictieve gebieden profiteerden daarnaast van ander rijksbeleid: ecologische hoofdstructuur, waardevolle cultuurlandschappen en strategische groenprojecten.

Koersen voor het landelijk gebied

De toenemende achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied vroeg nieuw beleid. Onder invloed van de landbouw deden zich ernstige problemen voor van verdroging, vermessing en verzuring, verlies aan verscheidenheid, en aantasting van natuur en landschap. De landbouw beleefde een periode van intensivering en schaalvergroting, industrialisering, economische verbreding en in geringe mate ook wel extensivering. De verschillende functies in het landelijk gebied zaten elkaar steeds meer in de weg.

Om ruimte te creëren voor bestaande processen in de landbouw, natuurontwikkeling, economische verbreding en recreatieve ontwikkeling met behoud van ruimtelijke kwaliteit, werd het koersenbeleid geïntroduceerd. Beslissingen in het heden over ruimtelijke inrichting moesten passen in de lange-termijn ontwikkelingskoers die voor een gebied was uitgezet. Het beleid onderscheidde vier koersen²⁸. In elk daarvan werd uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de waterhuishouding en het waterbeheer.

Het koersenbeleid kende geen goede koppeling met het sectorinstrumentarium en met de financiële instrumenten uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Van eigen instrumenten was het beleid niet voorzien. Hoewel de meeste provincies in hun streekplannen aandacht besteedden aan soortgelijke zaken, konden zij in de praktijk niet met de koerskleuren uit de voeten²⁹. Om investeringen in de landbouw te sturen was het beleid veel te passief vormgegeven.

De processen in de landbouw gaan intussen onverminderd door. De druk op natuur en milieu blijft bestaan, maar het totale areaal natuurlijk terrein neemt als gevolg van reservaatvorming, natuurontwikkeling en bosaanleg sinds lange tijd weer toe (van circa 450.000 hectare in 1985 tot 461.000 hectare in 1996). De totstandkoming van de ecologische hoofdstructuur vordert langzaam maar gestaag. In 2018 zal Nederland beschikken over een samenhangend stelsel van natuurgebieden met een oppervlakte van zo'n 700.000 hectare. Verdragende factoren zijn het gepuzzel om in gebieden met een sterke functieverweving een gebied voor één functie te begrenzen, de huiver voor planologische schaduwwerking en de gestegen grondprijzen³⁰. Milieudoelstellingen inzake de vermindering van verdroging, vermessing en verzuring worden stelselmatig niet gehaald³¹. Ook de verschraling van de biodiversiteit is nog niet gekeerd.

Leefbaarheid

²⁷ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000*, Den Haag, 2000.

²⁸ Gele koers = accent op agrarische productiefunctie, Groene koers = accent op natuurontwikkeling, Blauwe koers = accent op economische integratie van verschillende functies, Bruine koers = accent op grondgebonden landbouw in een mozaïek van functies.

²⁹ Instituut voor Toegepaste Wetenschappen (ITS), *Landelijk gebied op koers: een evaluatie van planstudies in de proefgebieden koersbepaling*, Nijmegen, 1994.

³⁰ Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000*, Den Haag, 2000.

³¹ RIVM, *Milieubalans 2000: Het Nederlandse milieu verklaard*, Alphen aan den Rijn, 2000.

De kwaliteit van de dagelijkse omgeving loopt als een rode draad door de Vierde nota. Over de hele linie moest die kwaliteit op een hoger plan worden getild. In de nota werd een zestal plattelandsgebieden aangewezen waar de leefbaarheid zorgen baarde³². Het rijk stelde hiervoor bescheiden subsidies beschikbaar. De werking was vooral psychologisch: aandacht doet goed. Maar de groei van de werkgelegenheid bleef achterlopen, voorzieningen bleven verdwijnen, experimenten met openbaar vervoer liepen stuk³³. Buiten deze gebieden beperkte de rol van het rijk zich tot de Voorbeeldplannen, die lokale initiatieven tot kwaliteitsverbetering een steuntje in de rug gaven in de vorm van landelijke aandacht en een stimuleringssubsidie. In de echte probleemwijken faalde deze 'lichte' aanpak. Een veel actievere opstelling en flinke financiële injecties - het Grotestedenbeleid (GSB) en Integrale Stedelijke Vernieuwing (ISV) - moeten hier uitkomst bieden.

³² De zes gebieden waren: de kop van Noord-Holland, Noordwest-Friesland, Noordoost-Friesland/Noordwest-Groningen, Oldambt, Oostermoer en Zeeuws-Vlaanderen, later nog uitgebreid met Noordwest-Overijssel, Noordoost-Overijssel en de Peel.

³³ Werkgroep Leefbaarheid Platteland, *Nieuw elan in de aandachtsgebieden leefbaarheid platteland*, eindadvies, Den Haag, 1995.

2.6 Conclusies

2.6.1 Lessen uit de voorgaande nota's

De Eerste nota over de ruimtelijke ordening schiep de benodigde ruimte voor de ontwikkeling van havens, industrie, landbouw, verdere bedrijvigheid en wonen - maar tegen de rijksplannen in voltrok de groei zich in plattelandsgemeenten. De Tweede nota bood een visionair alternatief voor deze ongebreidelde suburbanisatie in de vorm van overloopkernen, maar kwam niet verder dan de tekentafel. De dorpen groeiden nog steeds veel sneller dan de steden. Pas de Derde nota kreeg de groeikernen en de stadsvernieuwing van de grond, dankzij effectieve uitvoeringsinstrumenten. Toen tien jaar later de negatieve effecten van het beleid op de centrale stad zichtbaar werden, paste het rijk de groeitaakstellingen aan.

Kracht en zwakte van de Vierde nota

De Vierde nota getuigde van de ambitie om nieuwe denkbeelden de wereld in te sturen, om overheden en markt door een nieuwe bril naar Nederland te laten kijken: Nederland in internationaal verband en een veel hogere kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Het was een nota bedoeld om te enthousiasmeren, samenhangen aan te brengen, ontwikkelingen uit te lokken, kader te bieden aan acties van overheid en particulieren - een nota om te overtuigen. De kracht van de Vierde nota was zijn communicatieve waarde. Eigen instrumentarium zat er bijna niet bij. Dat paste bij de geest van de tijd, die de terugtrekkende overheid propageerde.

De verwachting van economische groei waarop het beleid van de Vierde nota werd gebaseerd, blijkt tien jaar later ruimschoots uitgekomen. Deze groei leverde inderdaad de middelen - deels afkomstig uit de private sector - voor meer ruimtelijke kwaliteit. Het beleid speelde goed in op de Europese eenwording. Maar ook dit keer verliep niet alles volgens plan. De ruimtelijke ordening was niet altijd voldoende toegerust om de gestelde doelen te bereiken. Ook bleef het beleid onveranderd, terwijl de context ervan aanzienlijk veranderde door de veel snellere en hogere groei.

Welbeschouwd was het beleid ten aanzien van Nederlands concurrentiepositie een nieuwe vorm van ruimtelijke ordening, met concepten gericht op functionele (economische) relaties in plaats van op inrichting³⁴. Doel was het versterken van processen. Het economisch belang prevaleerde. De kracht van het beleid lag in het bieden van een aansprekend ontwikkelingsperspectief, een oriëntatie op kansen in plaats van problemen. Andere overheden en marktpartijen hebben die visie overgenomen en waargemaakt door strategische projecten op te zetten en uit te voeren. De rol van het rijk was beperkt, zeker in financieel opzicht. Dat was een bewuste keuze. Achteraf kunnen we vaststellen dat dit geen belemmering is geweest voor een gunstige ontwikkeling.

De zwakte van de Vierde nota was dat de schrijvers niet voorzagen welke aanslag de zo vurig bepleite ontwikkeling van de mainports en het goederenvervoer zou plegen op de

³⁴ Korthals Altes, W.K., *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1995.

kwaliteit van de lokale en regionale leefomgeving. Daarmee ontstond een dilemma dat met de Vierde nota niet op te lossen was, omdat een ruimtelijk streefbeeld ontbrak.

Met zijn zorg voor kwaliteit pakte de Vierde nota de traditionele taken van de voorgaande nota's weer op: geleiding van de ontwikkeling van wonen en werken, inclusief de landbouw, en bescherming van natuur en landschap. Door in te zetten op gezamenlijke planvorming voor specifieke gebieden, heeft de Vierde nota een succesvol stimuleringsinstrument tot stand gebracht om te werken aan kwaliteit. De nagestreefde integraliteit had als grote verdienste dat de samenhang tussen inrichtingsprojecten erdoor werd vergroot, maar bracht ook een complicering van processen met zich mee. Onder andere daardoor bleek de oorspronkelijk beoogde versnelling van de uitvoering niet altijd haalbaar³⁵.

De drie terreinen waarop de Vierde nota zelf met een vernieuwd inrichtingsbeleid kwam, laten een wisselend beeld zien. Het stedelijk vestigingspatroon voor wonen en werken was met de convenanten goed geïnstrumenteerd. De bouw op de Vinex-locaties loopt goed. Schaduwzijde is echter dat onder invloed van de versnelde economische groei ook buiten deze locaties voortvarend wordt gebouwd, met toch weer meer spreiding en concurrentie als gevolg. De systematiek van de convenanten biedt weinig mogelijkheden om daar flexibel op in te spelen. De gestage toename van verstedelijking in restrictieve gebieden, die ook niet paste bij het nagestreefde vestigingspatroon, is met het handhavingsinstrumentarium evenmin tegengehouden. De kwaliteitscriteria van het rijk hadden betrekking op de situering van de bouwlocaties, niet op de inrichting. Dat was een bewuste keuze.

De locatieprincipes voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de vestiging van bedrijven bleken, ondanks een goede doorwerking, onvoldoende effectief voor het doel: het juiste bedrijf op de juiste plaats. Door het ontbreken van ontwikkelingsinstrumenten slaagden gemeenten er niet in om voldoende geschikte kantoorlocaties te realiseren. De komst van kantoren naar snelweglocaties, die daarvoor niet bedoeld waren, was daardoor niet te keren. Het beleid was in die zin onevenwichtig dat de locatie van het wonen door het rijk werd gecoördineerd en gesubsidieerd, terwijl de vestigingsplaatskeuze van bedrijven werd overgelaten aan gedragsbeïnvloeding door gemeenten³⁶. Ook de kwaliteit van de inrichting van bedrijventerreinen was in de Vierde nota geen beleidsonderwerp.

Bij het koersenbeleid, dat het ruimtelijk kader voor alle ontwikkelingen in het landelijk gebied zou moeten bieden, waren ambitie en instrumentatie niet met elkaar in evenwicht. Koppeling aan het financiële instrumentarium van het Structuurschema Groene Ruimte bleef achterwege. Er was geen uitvoeringsorganisatie. Het rijk stelde zich bewust terughoudend op.

Ook het knooppuntenbeleid kende, afgezien van het bedrijfsomgevingsgeld, geen extra financiële impuls van rijkswege die private investeringen zou kunnen aantrekken, zoals wel gebeurde bij de sleutelprojecten. Aanduiding op de kaart is niet voldoende geweest om de internationale ambities van het knooppuntenbeleid waar te maken.

Kritische factoren

³⁵ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

³⁶ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

Achteraf beschouwd blijkt een aantal kritische factoren het verloop van de beleidsuitvoering te bepalen. Heeft het beleid meerwaarde, voegt het iets toe aan het sectorbeleid? Is het tevoren in al zijn consequenties doordacht? Had het beleid voldoende oog voor situaties die zich anders ontwikkelden dan voorzien, en werd het daarop aangepast? Werd het beleid consequent gehandhaafd? Waren beleidsconcepten zwaar genoeg geïnstrumenteerd voor de pretenties die ze moesten waarmaken? Was er voldoende geld en draagvlak, en een goede uitvoeringsstrategie? Was het beleid van de departementen onderling voldoende afgestemd? Deze vragen houden evenzovele lessen in voor het vervolg.

De Tweede Kamer komt op grond van zijn bevindingen tot de volgende aanbevelingen: beleid moet uitgaan van zorgvuldig gedefinieerde ambities, moet meerwaarde en integraliteit bezitten, van een passende uitvoeringsstrategie vergezeld gaan en handhaafbaar zijn, het moet transparant en controleerbaar zijn, gemonitord kunnen worden, en tijdig bij te sturen zijn³⁷.

2.6.2 Onvoltooide ruimtelijke opgaven

Dit hoofdstuk besluit met een overzicht van die ruimtelijke opgaven die met het beleid van de Vierde nota niet bevredigend zijn opgelost en waarmee de Vijfde Nota aan de slag moet. Zoals gezegd is de economische expansie van de mainports ten koste gegaan van de lokale ruimtelijke en milieukwaliteit. Vergeleken met het geld en de inspanningen die in het accommoderen van de expansie zijn gestoken, heeft de **dagelijkse leefomgeving** te weinig aandacht gekregen. Het rijk is er niet in geslaagd met een passend en goed geïnstrumenteerd plan te komen. Voor de toekomst ligt hier een dringende opgave voor de ruimtelijke ordening.

In de Randstad overschrijden de functionele relaties inmiddels de grenzen van de stadsgewesten. De **vormgeving van het stadsgewest** is een lastige puzzel. Aan de ene kant liggen er bovengemeentelijke planningstaken die al gauw aanleiding geven tot begrenzing van een gebied. Aan de andere kant is de dynamiek van de functionele relaties waarop het stadsgewest is gebaseerd, nu juist dat de grenzen ervan steeds opschuiven. De opgave is om een concept uit te werken dat recht doet aan de ruimtelijke samenhang tussen activiteiten, maar tevens gelijke tred kan houden met ontwikkelingen in die activiteiten.

Op de **kwaliteit van de Vinex-locaties** is veel kritiek gekomen. Nu de woningbouw grotendeels door de markt wordt gerealiseerd, blijkt variatie in woonmilieus lastig door de overheid te sturen. Onderwerpen als type woonmilieu, vormgeving en sociaal klimaat in de Vinex-wijken zijn tevoren niet goed doordacht. De beleidsaandacht is vooral uitgegaan naar de locatie en de aantallen. Deze eenzijdige aandacht wordt nu als een ernstig tekort ervaren.

Geleiding van de groei van de bedrijvigheid is in de Vierde nota een onderbelicht thema. Het ABC-locatiebeleid is slechts van toepassing op een deel van alle bedrijfslocaties, en de resultaten zijn pover: niet meer dan eenderde van de nieuwe kantoorvestigingen is beleidsconform gesitueerd. Belangrijke ontwikkelingen als het ontstaan van uitgestrekte monofunctionele kantoorgebieden en verminderde functiemenging in de stedelijke centra blijven buiten beeld. Het kwaliteitsdoel - het ontwikkelen van aantrekkelijke en goed ontsloten

³⁷ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

bedrijfslocaties binnen stadsgewesten en het tegenhouden van verkeerde vestigingen - staat nog onverminderd hoog op de agenda. Dringende kwesties zijn ruimte-intensieve inrichting van bedrijventerreinen en actualisering van het beleid voor grootschalige en perifere vestigingen.

Veel inrichtingsbeleid beoogt het indammen van onnodige verkeersstromen: de Vinex-locaties, bundeling binnen stadsgewesten, het ABC-locatiebeleid. Ook waar de inrichtingsdoelen werden bereikt, bleef de uitwerking op de verkeersstromen klein. **Mobiliteit** ontwikkelt zich onder invloed van factoren die met ruimtelijke ordening niet te beïnvloeden zijn en waarvan het effect vele malen groter is. De grenzen van wat ruimtelijke ordening vermag zijn hier bereikt.

De **bereikbaarheid van het economisch kerngebied** is de afgelopen tien jaar alleen maar achteruitgegaan. Steeds meer verbindingen, met name achterlandverbindingen, kampen met congestie.

Essentieel onderdeel van het kwaliteitsbeeld van de Vierde nota is het behoud van het **contrast tussen stad en land** en het open houden van het buitengebied. Dit streven is terug te vinden in het bundelingsbeleid, de Vinex-convenanten, het koersenbeleid, het ABC-beleid en het restrictief beleid. Het blijkt het meest kwetsbare onderdeel van de Vierde nota. Hoewel een groot deel van de nieuwe verstedelijking beleidsconform plaatsvindt in stadsgewesten, wordt daarnaast nog steeds buiten de stadsgewesten gebouwd. De kwaliteiten van het buitengebied staan nog steeds onder druk.

Het koersenbeleid heeft zijn ambities niet waargemaakt. Doel was de ruimtelijke inkadering van veranderingen in het landelijk gebied onder invloed van de landbouw. Terecht vreesden de schrijvers van de Vierde nota dat deze veranderingen schadelijk konden zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het beleid zou landbouw, economie en natuur goede ontwikkelingskansen moeten bieden. Het beleid is er echter niet in geslaagd anderen te inspireren, en ander instrumentarium was er niet. De probleemstelling - de **kwaliteit van het landelijk gebied** - blijft staan. Het economisch belang van de landbouw neemt af. De recreatieve, landschappelijke en culturele betekenis gaat de inrichting van het landelijk gebied in de toekomst bepalen.

Ten slotte zijn er twee bestuurlijke vraagstukken waarvoor in de toekomst betere oplossingen moeten worden gevonden. Een structureel probleem is dat de ruimtelijke ordening **geen substantiële eigen middelen** heeft. Behalve op private middelen is zij aangewezen op publieke middelen die in eerste instantie aan andere beleidsdoelen gekoppeld zijn, en waarover anderen de scepter zwaaien. Daarmee wordt een zware wissel getrokken op de interne consistentie van het rijksbeleid. In de praktijk komt de ruimtelijke kwaliteit al gauw op de tweede plaats. De aanbeveling van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota om de benodigde publieke en private middelen te mobiliseren met behulp van een eigen budget voor de ruimtelijke ordening, sluit hierop aan³⁸.

Een tweede probleem is het **pijplijneffect**: het nieuwe beleid werkt niet door omdat oude plannen die daarmee in strijd zijn niet tijdig worden aangepast. De uitvoering van de Vierde nota heeft daar herhaaldelijk mee te maken gehad. Dit vraagstuk staat op de agenda van de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening.

³⁸ Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijk ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000.

