

Corridors in balans:

Van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling

Advies 011
januari 1999



Aan de Minister en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
de heer drs. J.P. Pronk en de heer J.W. Remkes
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

datum: 14 januari 1999
kenmerk: br90114.018
betreft: aanbieding advies Corridors in balans: van ongeplande
corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling.

VROMRaad

Mijnheer de Minister, mijnheer de Staatssecretaris,

Bijgaand ontvangt u het VROM-raadadvies "*Corridors in balans: van ongeplande
corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling*".

Daarmee geeft de VROM-raad antwoord op uw verzoek, gedaan tijdens uw kennismaking met de Raad op 3 december j.l. U vroeg naar aanleiding van de daar met u gevoerde discussie, om de bij de Raad levende ideeën met betrekking tot de rol van corridors in de ruimtelijke ordening, in de vorm van een advies neer te leggen.

Tevens ziet de Raad dit advies als antwoord op vraag 3 uit uw adviesaanvraag Visie op de stad van 16 december j.l., waarin u mede namens de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, advies vraagt over de relatie tussen corridor-ontwikkeling en vitalisering van de steden.

In zijn advies *Stedenland-Plus* heeft de Raad gepleit voor een beheerste ontwikkeling van enkele corridors. In het voorliggende advies wordt deze gedachte nader uitgewerkt in termen van selectie, regionale differentiatie, complementariteit aan de bestaande ruimtelijke structuur, aandacht voor vormgeving en ontwerp, aantoonbare ruimtelijke behoefte en sturing.

Hoogachtend,

De voorzitter

dr.ir. Th. Quené

De secretaris

drs. W.A. Haeser

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
2	Het begrip ‘corridor’	8
2.1	Verbinden, verplaatsen, veiligstellen en kruisen	8
2.2	Beschrijven of ontwikkelen	8
2.2.1	De corridor als beschrijving	9
	Van vervoersas naar economische ontwikkelingsas	10
	Ecologische corridors	11
2.2.2	De corridor als ordenend principe	11
3	De corridor in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening	13
	Vijfde Nota: terughoudende opstelling	15
4	Randvoorwaarden voor corridorontwikkeling	17
4.1	Selectief en regionaal gedifferentieerd	17
	Corridorontwikkeling en mobiliteits esthetiek	21
	Corridorontwikkeling, multimodaliteit en investeringen	23
4.2	Programma	24
4.3	Gebiedsgerichte ontwikkeling	27
4.4	Tussen nu en 2010	31
5	Samenvatting en conclusies	32
 Bijlagen:		
	Bijlage 1 Kaart 1 uit Actualisering Vinex deel 3: Regeringsbeslissing	37
	Bijlage 2 Kaart 2 uit advies Stedenland- <i>Plus</i>	39
	Bijlage 3 Samenstelling VROM-raad	40

1 Inleiding

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord 1998 het advies Stedenland-Plus van de VROM-raad omarmd als richtinggevend voor de Vijfde Nota. In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening zal het ruimtelijk beleid voor de periode na 2010 worden beschreven. Het begrip ‘**corridor**’ zal daarbij een belangrijke rol spelen. In het advies Stedenland-Plus gebruikt de VROM-raad het begrip corridor doelbewust in een vrij specifieke betekenis, namelijk als **verstedelijkingsas**, waarin deconcentreerende tendensen in de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland zouden moeten worden ‘opgevangen’. Daarbij spreekt de VROM-raad van *“het zeer beheerst toepassen van het corridorconcept als aanvulling op de concentratiestrategie”*. En ook: *“De corridor is bedoeld als een beleidsinstrument om gronden voor verstedelijkingsdoelen aan te kunnen wijzen, indien en voorzover de ruimte, gereserveerd binnen het perspectief van Stedenland, niet voldoende gelegenheid zou bieden om tegemoet te komen aan vestigingswensen, die zich vanuit de samenleving met zeer grote klem voordoen.”*

Het debat in de samenleving over corridors gaat ondertussen door. Diverse belangenorganisaties komen met concrete uitwerkingsvoorstellen. Diverse departementen benaderen deze materie vanuit hun specifieke invalshoek (vervoer en transport, economische dynamiek, groene en blauwe corridors, belang van de vitale stad en de open ruimte, etcetera). Soms lijkt het wel alsof ‘de corridor’ overal toepasbaar is en alle huidige, ook onderling tegenstrijdige, ruimtelijke knelpunten ermee kunnen worden ‘opgelost’, maar dat is gezien de historie van de ruimtelijke ordening en de sterke ruimtelijke dynamiek in Europa (en dus ook in Nederland, en in die volgorde) toch uitermate onwaarschijnlijk. Het zou bijzonder nuttig zijn als de verschillende departementen tot een eenduidige begripsvorming rond corridors zouden komen. De Raad hoopt dat de Startnota Ruimtelijke Ordening (zoals de in het Regeerakkoord bedoelde Houtskoolchets voor de ruimtelijke inrichting van Nederland inmiddels heet) dat bindend vermogen op termijn zal blijken te bezitten.

In de Startnota Ruimtelijke Ordening neemt het kabinet de corridor op als belangrijk nieuw concept voor de ruimtelijke inrichting van Nederland in de komende eeuw. De verhoudingen met het ruimtelijk beleid tot nu toe en met wat al in Nederland aan ordening aanwezig is, moeten daarbij niet uit het oog worden verloren. Als de Startnota Ruimtelijke Ordening inderdaad conform het Regeerakkoord het VROM-raadadvies Stedenland-Plus als uitgangspunt heeft, dan moeten corridors niet zozeer als nieuw beleid worden gepresenteerd, maar veel nadrukkelijker als aanvulling op bestaand beleid. Als het om verstedelijking gaat, geldt om het kernachtig te zeggen: eerst de steden, dan de

corridors. Ze moeten allebei, om het totaal van Nederland te versterken, maar de corridorontwikkeling mag niet ten koste van de steden gaan en ook niet ten koste van de kwaliteiten van het landelijk gebied.

Op 3 december jl. bracht minister Pronk een kennismakingsbezoek aan de VROM-raad. Onderwerp van gesprek was onder meer de Startnota Ruimtelijke Ordening. Hierbij deed de Minister de suggestie de bij de VROM-raad levende ideeën met betrekking tot de rol van corridors in de ruimtelijke ordening in de vorm van een advies neer te leggen. Dat gebeurt in dit advies, met als titel: **Corridors in balans: van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling**. Dit advies moet worden gelezen als *aanvulling* op *Stedenland-Plus*.

2 Het begrip ‘corridor’

2.1 Verbinden, verplaatsen, veiligstellen en kruisen

Het begrip ‘corridor’ betekent feitelijk gang, of smalle strook grond tussen twee territoria. Inmiddels heeft het begrip in de ruimtelijke discussie vele invullingen gekregen waarbij het element ‘smalle strook grond’ nog steeds een goede typering is hoewel ‘smal’ per schaalniveau en per functie een eigen dimensie krijgt.

Deze smalle strook heeft de functie van ‘verbinding leggen tussen’, maar ook van ‘afstand houden’. Verbinding tussen mainports en achterland, verbinding tussen natuurgebieden, verbinding tussen watersystemen, verbinding tussen stad A en stad B. Afstand houden in de zin van ruimte vrijhouden tussen dominante ontwikkelingen, voorkomen dat iets overspoeld of weggedrukt wordt. Via deze verbinding kan zich van alles verplaatsen: personen en/of goederen, planten en dieren maar ook grond- en/of oppervlaktewater. Via deze verbinding kunnen ook specifieke ruimtelijke kwaliteiten worden geconserveerd, veiliggesteld. In zijn essentie is elke corridor *van oorsprong* een verplaatsingsas die ook een bufferende, afschermende werking kan hebben. Van belang is ook de constatering dat een corridor voor de ene functie doorgang bewerkstelligt maar daarmee tegelijkertijd voor een andere functie een blokkade kan betekenen, denk aan verkeer versus ecologische hoofdstructuur. Een corridor **kruispunt** kan in dat geval een (deel van een) oplossing betekenen: een ecoviaduct. Rond zo’n verplaatsingsas en zeker op kruispunten met andere assen hebben zich in de loop der historie diverse functies geconcentreerd, zo zijn handelsplaatsen en steden ontstaan zonder dat daar een ruimtelijk planningsinstrumentarium aan te pas kwam op een schaal zoals we dat anno 1999 in Nederland kennen. Zodra de corridor echter als ontwikkelingsconcept zijn intrede doet, moet opnieuw worden gedefinieerd wat dan met het begrip ‘corridor’ wordt bedoeld. Die definitie heeft de VROM-raad gegeven in zijn advies *Stedenland-Plus*, en die wordt in dit advies herhaald (zie 2.2.2). Maar voor verheldering van de discussie hier eerst aandacht voor twee verschillende kaders waarbinnen over corridors wordt gesproken, namelijk het verschil tussen *beschrijven en ontwikkelen*.

2.2 Beschrijven of ontwikkelen

Veel verwarring ontstaat als niet duidelijk wordt gemaakt binnen welk kader men over corridors spreekt. Daarom maakt de Raad hier onderscheid tussen corridor als **beschrijving van een aangetroffen situatie** enerzijds, en corridor als potentieel **ordenend principe** of drager van ruimtelijke ontwikkeling, inrichtingsconcept anderzijds. Bij de beschrijving gaat het om waarneming en interpretatie van ruimtelijke processen. Bij ordening of inrichting gaat het er om dat geconstateerde ruimtevraag (werken, wonen, vervoer, of natuur, etcetera) doelgericht op een specifieke plaats kan worden geacommodeerd waarbij wordt geprofiteerd van reeds aanwezige functies of waarbij

juist grond wordt gereserveerd om functies op een hoger schaalniveau te optimaliseren (ecologische hoofdstructuur).

2.2.1 De corridor als beschrijving

De corridors doen zich feitelijk op verschillend schaalniveau en in verschillende vorm voor. In hoofdlijnen samengevat, zijn inzoomend van grote naar kleine schaal te onderscheiden.

- De **megacorridors** zoals die zich op Noordwest-Europese schaal hebben ontwikkeld langs internationale transportassen (weg, rail, water) maar die in ruimtelijke zin inmiddels in feite bestaan uit **brede zones van stedelijke netwerken** langs die transportassen (zie kaart 1, overgenomen uit de Actualisering Vinex deel 3: Regeringsbeslissing). Hier wordt ook wel het begrip Trans Europese Netwerken (TEN) gehanteerd. In Nederland vormen deze megacorridors een hele brede as van Randstad richting Ruhrgebied (die ook Apeldoorn en misschien Zwolle nog raakt); een as van Randstad via Breda naar de Vlaamse Ruit in het Zuiden en idem via Breda naar het Oosten met nog weer een aftakking naar Maastricht/ Luik. Op dit beschrijvende niveau zie je dan ook de perifere stukken van Nederland verschijnen die buiten deze stedelijke netwerken vallen: een groot deel van Noordoost-Nederland en een deel van Zuidwest-Nederland. In het EROP-advies¹ stelt de VROM-raad dat deze Europese corridorvorming tot nu toe bottom-up plaatsvindt, maar dat corridors juist daardoor een belangrijk onderwerp voor ruimtelijke analyse vormen. Zij lenen zich ook voor ruimtelijk ontwerp en voor transnationale samenwerking waarbij vooral de relatie met grootstedelijke kerngebieden (waaronder de Randstad) en andere complementaire stedelijke knooppunten van belang is.
- De **nationale corridors** (hierna de **hoofdtransportassen** op nationaal niveau genoemd) waar de stedelijke knooppunten aan liggen en waar de hoofdtransportassen tussen mainports en achterland ook deel van uitmaken (zie kaart 1); deze hoofdtransportassen liggen hoofdzakelijk binnen de megacorridors maar toch niet uitsluitend. Op nationale schaal is ook een (transport)as van de Randstad naar het Noorden te tekenen: die loopt van de Randstad via Zwolle noordwaarts, maar ook de as via Almere/Lelystad/Emmeloord/Heerenveen/Groningen en verder richting Hamburg kan als zodanig beschreven worden. Langs die as vindt behalve bij de grote kralen als Almere en Groningen ook bij kleinere 'knooppunten' als Heerenveen, Drachten en Hoogezand concentratie van economische activiteiten plaats die profiteren van de ligging langs de transportas.

¹ VROM-raad, Advies 003: Advies over het concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), 1998.

- De **regionale c.q. stadsgewestelijke corridors** (hierna de **stad-regio-corridor** genoemd). Op dit laatste schaalniveau zijn ontwikkelingen te beschrijven zoals die zich aftekenen tussen Amsterdam en Almere, tussen Amsterdam-Den Haag-Delft-Rotterdam, tussen Arnhem-Nijmegen of tussen Hengelo-Enschede. Ook de ontwikkelingen langs de A12 bij Ede-Veenendaal of bij Woerden, of de A30 tussen Ede en Barneveld/Voorthuizen of Rotterdam/Dordrecht/Breda of tussen Breda/Eindhoven etcetera kun je beschrijven als zich voltrekkende (niet-geplande) corridorvorming. Op dit regionale schaalniveau gaat het meer om het uitkristalliseren van stedelijke netwerken, zijdelingse aangroei aan steden en vaak functioneel eenzijdige ontwikkelingen langs transportassen.

Van vervoersas naar economische ontwikkelingsas

In de ruimtelijke werkelijkheid is zichtbaar dat de corridor als transport/vervoersas op vele plaatsen ongepland uitgroeit tot economische ontwikkelingsas. Omdat veel steden vanwege bereikbaarheidsproblemen en het ontbreken van uitbreidingsmogelijkheden² (of uitbreidingsmogelijkheden van voldoende kwaliteit) voor veel bedrijven minder aantrekkelijk zijn geworden, vestigen deze bedrijven zich langs uitvalswegen, bij afslagen van snelwegen of in het landelijk gebied. Dit deconcentratiebeeld verschilt per bedrijfstak omdat er steeds wisselende afwegingen plaatsvinden tussen bereikbaarheid voor werknemers, voor leveranciers en voor of naar de klant³. Maar het netto gevolg is een trek uit de stad met alle gevolgen van dien voor de stedelijke problematiek, maar ook voor het landelijk gebied; en tegelijkertijd een wildgroei ook in esthetische zin. Een tweede reden die in principe los staat van de bereikbaarheidsproblemen voor de trek uit de Randstad is dat bedrijven zich dicht bij het zwaartepunt van de Noordwest-Europese economische concentraties willen vestigen: voor veel bedrijven is Nederland slechts een deel van hun markt.

Wat beslist niet uit het oog moet worden verloren in de corridordiscussie, is het feit dat het 'unique selling point' van corridors, namelijk de bereikbaarheid, tegelijkertijd ook een heel kwetsbaar punt is. Een gevolg van de tot nu toe ongeplande ontwikkeling is, dat de verschillende transportfuncties elkaar ongunstig beïnvloeden, elkaar beconcurreren. Transportassen die van groot belang zijn voor internationaal transport zijn gebaat bij snelle doorstroming en bij zo min mogelijk verstoring door regionaal verkeer, maar juist door de bovengenoemde ongecontroleerde aangroei treden verstopplingsverschijnselen

² Steen, P.J.M. van, in: De vraag naar bedrijfslocaties, ESB 27-11-1998, pp 904-906.

³ Zie ook Le Clercq, F., De spannende relatie tussen verkeer en verstedelijking, oratie, Universiteit van Amsterdam 1995.

len op die de bereikbaarheidsvoordelen binnen korte tijd in nadeel doen omslaan. De praktijk van ongeplande groei langs corridors leert dus dat **ook corridors vragen om planmatige aanpak om de diverse functies te kunnen optimaliseren.**

Ecologische corridors

Corridors in ecologische zin zijn eveneens aanwijsbaar. De grote en kleine rivieren functioneren als zodanig, maar ook de kuststrook van Nederland. Op kleinere schaal vervullen stadsparken en de tuinvijken uit de dertiger jaren, houtwallen, dijken, en zelfs bermen, voor bepaalde diersoorten een corridorfunctie. Verschijnselen als wildviaducten, maar ook de aankoop van natuurterreinen en verwildering van uiterwaarden zijn, vormen van het doelbewust creëren van nieuwe of betere corridors. De uitvoering van de ecologische hoofdstructuur ligt niet op schema en wordt door ongeplande corridorvorming bedreigd; één van de problemen wordt gevormd door de relatief hoge grondprijzen zoals die zich inmiddels ook in het landelijke gebied voordoen, waardoor aankoop van grond voor natuurbestemming wordt bemoeilijkt.

2.2.2 De corridor als ordenend principe

Bij de corridor als ordenend principe is er sprake van een inrichtingsconcept: je wilt bepaalde ruimtevrage functies op een specifieke plek (namelijk sterk georiënteerd op multimodale, en zowel personen als goederen betreffende infrastructuurdragers c.q. knooppunten daarvan) accommoderen. **De corridor dus als welbewust gekozen drager van ruimtelijke ontwikkeling.** Zo is de definitie bedoeld zoals de Raad die in Stedenland-Plus heeft gegeven:

“De Raad definieert een corridor als een verstedelijkingsas, opgebouwd langs doorgaande verkeersverbindingen via wegen en rails en waar mogelijk via water, samengesteld uit (bestaande) stedelijke kernen in combinatie met tussengelegen, in suburbane dichtheden uit te voeren bebouwingszones, zowel bedoeld voor bedrijven en kantoren als voor voorzieningen en bewoners. De bedoeling van corridors is dat ze in beheerste mate tegemoetkomen aan dringende vestigingswensen van huishoudens en bedrijven en daardoor een haalbaar integratiekader vormen voor het bundelen van deconcentreerend stedelijk grondgebruik.”

Deze definitie impliceert enerzijds de mogelijke ontwikkeling van zorgvuldig begrensde corridors, gesitueerd langs de infrastructuur die de grote steden verbindt, zodat daarmee onmisbare suburbane opvangmilieus in de nabije omgeving van de steden kunnen worden gecreëerd. Anderzijds kan de ontwikkeling van corridors in landsdelen waar een sterke economische groei plaatsvindt die gepaard gaat met een vergaande spreiding van bedrijvigheid en van woningen, vooral de functie vervullen om deze deconcentratie ruimtelijk te beteugelen.

Zo kan, mits voorzien van adequate sturingsinstrumenten, een aantal belangen tegelijk worden gediend, kunnen functies worden gecombineerd waardoor ze elkaar kunnen versterken, en daarmee kan ook voorkomen worden dat ze ergens anders neerslaan. Zodra het over corridors als drager van ruimtelijke ontwikkeling gaat, gaat het over de stad-regio-corridor, omdat op dit schaalniveau de noodzakelijke detaillering en afweging mogelijk is. **Bij de uitwerking van het corridorbegrip in dit advies gaat het over corridorontwikkeling en dan met name over de stad-regio-corridor, in het besef dat deze grotendeels binnen de megacorridors liggen en sterk verbonden zijn met de hoofdtransportassen.**

In Stedenland-Plus is de VROM-raad uitvoerig op de onderliggende trends ingegaan (dat wordt in dit advies niet overgedaan). Geconcludeerd werd dat hier kennelijk van een zo sterke spreidingswens van bedrijven en huishoudens sprake is dat het op concentratie gerichte beleid er onvoldoende in slaagt de gevraagde kwaliteit in de stadsgebieden te bieden en anderzijds onvoldoende presteert op het punt van restrictief beleid. Dit betekent tegelijkertijd een waarschuwing: waarom zou sturing via beleid waarin corridors de rol spelen van welbewust gekozen drager van ruimtelijke ontwikkeling wél slagen waar beleid zonder corridors toch in gebreke is gebleven in het beheersen van deconcentreerende trends? De sturingsvraag komt daarom verderop aan de orde.

3 De corridor in de Vijfde Nota

Ruimtelijke Ordening

In het Regeerakkoord is Stedenland-*Plus* als richtinggevend voor de Vijfde Nota aangewezen. In de publieke discussie is dat al snel verworpen tot de boodschap dat corridors “nu toch mogen”, zonder verdere nuancering. De indruk wordt dan gewekt dat de economische dynamiek overal in Nederland alle ruimte krijgt. In deze commotie rond het begrip corridor wordt dan vaak vergeten dat de onderliggende beleidsdoelen van de

Stad-stadsgewest-stedelijk netwerk-polynucleaire netwerkstad

Waar in dit advies wordt gesproken over de stad, wordt nadrukkelijk bedoeld *de stad in relatie tot haar omgeving*. De Raad zal binnenkort in een apart advies Visie op de stad, nader ingaan op stad en stedelijkheid. De stad is niet verdwenen of opgelost in de ruimte, maar is nog steeds herkenbaar aanwezig. Wel zijn binnen Nederland de verschillen in de relatie tussen de stad en haar omgeving toegenomen. Er is een veel sterkere regionale differentiatie ontstaan.

Groningen is bijvoorbeeld een zelfstandige stad met een sterke functie in een groot landelijk gebied. Een stad als Dordrecht daarentegen maakt inmiddels deel uit van de Zuidvleugel van de Randstad. In het westelijk deel van Nederland zijn stedelijke velden ontstaan waarin elke stad op zich zelf deel uitmaakt van een groter verstedelijkt gebied. Geen twee steden zijn hetzelfde en dat moet ook niet worden nagestreefd. Juist door verscheidenheid, door het specifieke karakter, door de specifieke combinatie van stedelijke functies hebben steden een plaats in een groter geheel. Daarom is het van belang inzicht te hebben in de netwerken waar steden zich in bevinden, welke specifieke rol zij daarin spelen en welke afhankelijkheidsrelaties zij in het stedelijk veld kennen. Deze netwerken zijn in veel gevallen niet meer te vergelijken met het oude beeld waarbij de centrale stad als een spin in het web van de regio zit. Inmiddels is vaak sprake van veelkernige stedelijke netwerken waarbij de verschillende kernen zich onderscheiden door variatie in aanbod en voorzieningen. De vervoersbewegingen zijn hier niet alleen radiaal maar ook kris-kras. Mensen stellen hun eigen polycentrisch stadsgewest samen⁴ met hun eigen woning als middelpunt.

Waar sprake is van bewust geplande corridorontwikkeling gaat het er dus altijd om, *de stad in samenhang met haar omgeving* in de analyses en de oplossingen te betrekken. Zowel corridors als steden kennen een grote regionale differentiatie. De uitkomsten van dat ontwikkelingsproces zullen dus ook een regionale differentiatie laten zien. Een bewust ontwikkelde corridor heeft in het Noorden van ons land een ander karakter en een andere verschijningsvorm dan in het Westen en die weer anders dan in het Zuiden.

⁴ Reijndorp e.a.: Buitenvijk. Stedelijkheid op afstand. Rotterdam, NAI 1998.

ruimtelijke ordening niet veranderd zijn en voor de VROM-raad ook niet ter discussie staan. Wel nieuw is, dat de corridor is geïntroduceerd als mogelijke vorm van gebiedsgericht beleid waarbij reeds aanwezige infrastructuur - zeer beheerst, dus selectief - wordt benut als drager van ruimtelijke ontwikkeling.

De VROM-raad kiest in *Stedenland-Plus* nadrukkelijk voor een ruimtelijk beleid dat in dienst staat van versterking van de kwaliteiten van de stad enerzijds en van de kwaliteiten van het landelijk gebied anderzijds. De steden dus primair als woon- en werkgebied en het landelijke gebied primair als open ruimte waar grondgebonden productiefuncties, natuur, milieu en landschappelijke belevingswaarden hun plaats vinden. De Raad introduceert in aanvulling hierop echter wel het instrument van geplande corridorontwikkeling om een aantal feitelijk plaatsvindende maatschappelijke en ruimtelijke trends te reguleren: deconcentratie zoveel mogelijk gebundeld in verstedelijkingsassen met een zo breed mogelijke functiemenging. Vandaar de formulering 'beheerste en regionaal gedifferentieerde corridorvorming'. Deze houding kan worden getypeerd als een judobeweging: geef mee met bepaalde druk om deze vervolgens op te vangen, de negatieve gevolgen te neutraliseren. Erken het verschijnsel van ongeplande en tegen het vigerende beleid indruisende corridorvorming, onderken de aantrekkingskracht die hierin voor diverse maatschappelijke actoren kennelijk ligt, sta het gedeeltelijk (beheerst) toe en probeer heldere grenzen, randvoorwaarden, te formuleren. **Zo wordt ongeplande corridorvorming omgebogen tot geplande corridorontwikkeling.** Met deze benadering, waarover in het volgende hoofdstuk meer, zal op een aantal plekken in Nederland al voor 2010 een begin gemaakt kunnen en moeten worden om de negatieve gevolgen van zich anno nu aftekenende deconcentratie te verkleinen, en om overloop⁵ uit de stad zoveel mogelijk te behouden voor de stedelijke omgeving.

Die randvoorwaarden zijn nodig om te garanderen dat corridors zich zodanig ontwikkelen dat zij de belangen van stad én land versterken, en ook om te voorkomen dat de in het begin aanwezige corridorvóordelen omslaan in hun tegendeel (vergelijk de parallel met agglomeratievoordelen die op een gegeven moment omslaan in -nadelen)⁶. Deze randvoorwaarden zijn (zie het volgende hoofdstuk): selectiviteit en regionale differentiatie, complementariteit, aandacht voor vormgeving en ontwerp, de ruimtevraag moet aantoonbaar zijn, het plangebied moet zich niet beperken tot de infrastructuurdrager maar ook de aanliggende steden en het omringende land moeten erbij betrokken worden (gebiedsgericht ontwikkelen), en adequate sturingsmogelijkheden zijn nodig.

⁵ Voorzover deze overloop bestaat uit huishoudens en bedrijven die wel in de stad zouden willen blijven maar daar niet snel genoeg een nieuwe plek kunnen vinden die aan hun kwaliteitswensen voldoet.

⁶ Als internationale transportassen belast gaan worden met lokaal en regionaal (personen)vervoer loopt de doorstroming al snel gevaar.

Vijfde Nota: terughoudende opstelling

In het Werkprogramma 1999 staat aangegeven dat de VROM-raad een advies zal uitbrengen ten behoeve van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Vooruitlopend daarop wil de VROM-raad in dit advies over corridors al enkele opmerkingen maken die te maken hebben met het probleem dat vooruitkijken en programmeren in de ruimtelijke ordening twee verschillende zaken zijn maar dat vooruitkijken toch vaak blijkt te leiden tot overprogrammering. In de Vierde Nota Extra (Vinex) is getracht dat op te lossen door wel vooruit te kijken tot 2010 en daar behoefteprognoses aan te koppelen, maar de feitelijke programmering te splitsen in afspraken (zie de Vinex-convenanten) tot 2005 en de programmering van 2005-2010 te regelen in de Actualisering Vinex. Ook is een herijking van de Vinex-programmering per 2000 voorgenomen⁷.

Er zijn meerdere tekenen die erop wijzen dat ondanks deze gefaseerde programmering toch nog overprogrammering plaatsvindt. De Raad verwijst hierbij naar de signalen uit de markt dat de in het beleid gehanteerde woningbehoefteprognoses fors te hoog zijn, dat de met het beleid beoogde contingenten (Vinex) wel worden gebouwd maar dat de ongecontroleerde bouwstroom daarbuiten (met name in de kleine kernen) daarbij tot behoorlijke verstoring van de vraag op die Vinex-locaties kan leiden. Ook in de Randstad wordt in nu nog informele setting gesproken over het terugschroeven van de bouwopgave en daarmee samenhangend het versnellen/verhogen van bepaalde sloopprogramma's.

In de beoogde planperiode is de ontwikkeling van de bevolkingsomvang in Nederland steeds meer afhankelijk van de onzekere ontwikkeling van Nederland als immigratieland. Tevens zijn de invloed van vergrijzing en een verdergaande tweedeling in de samenleving aan de orde tussen huishoudens die hun kwaliteitswensen wel kunnen realiseren en huishoudens die dat niet kunnen.

Naast de vraag of de kwantiteiten op de langere termijn goed kunnen worden ingeschat is de vraag naar de kwaliteit van de te bouwen woningen en aan te leggen bedrijfslocaties steeds sterker aan de orde. Het gaat vooral om de vraag of wat nu en straks gebouwd wordt, **ook op de langere termijn kan voldoen aan de kwaliteitswensen** van huishoudens en bedrijven, wensen die overigens ook in de loop van de tijd kunnen en zullen verschuiven. Deze kwaliteitswensen betreffen indeling (en de flexibiliteit daarvan) maar ook bereikbaarheid, leefbaarheid en ligging ten opzichte van cultuur- en natuurelementen in de omgeving. Terecht wordt in de Actualisering Vinex het begrip compacte stad al verruimd tot complete stad, maar de vertaling naar ruimtevraag in de steden zal in de Vijfde Nota moeten worden gegeven. Hoe creëer je meer kwaliteit en dus op een aantal plekken

⁷ Deze herijking zou oorspronkelijk alleen kwantitatief zijn, maar inmiddels is in het kader van de actualisering Vinex afgesproken dat ook de *kwaliteit* van de gebouwde en te bouwen woningen onderdeel zullen zijn van de herijking.

meer ruimte in de bestaande stad? Hoe kan nog aanwezige ruimte beter worden benut en hoe kan tegelijkertijd op een aantal plaatsen de verdunning worden doorgevoerd die nodig lijkt om de kwaliteitssprong in de stedelijke bebouwing te bereiken en meer concurrerende woonmilieus in de stad te creëren? Hoe zorg je ervoor dat de stadscentra ook voor de werkfunctie bereikbaar blijven en zo qua bereikbaarheid kunnen concurreren met bedrijfslocaties langs de stadsranden en de afritten van de snelweg? In deze context moet het ABC-locatiebeleid kritisch tegen het licht worden gehouden. En bij dit alles zullen de instrumenten voor restrictief beleid aangescherpt moeten worden om ontwikkelingen die niet zijn gewenst en om ontwikkelingen die tot overaanbod dreigen te leiden, te kunnen verhinderen c.q. terugdraaien.

De Raad is van mening dat om al deze redenen in de Vijfde Nota een zwaar accent moet liggen op het feit dat in 2010 het Nederland van 2030 al grotendeels vastligt in infrastructuur en de per 2010 bestaande voorraad. De Vijfde Nota moet daarom overwegingen en visie en vooral ook instrumenten aanreiken om mogelijk te maken dat het bestaande kan blijven voldoen aan de in de tijd veranderende kwaliteitwensen. Dat betekent ook dat het herstructurerings- en het restrictieve instrumentarium moeten worden aangescherpt en dat de vertaling van geprognosticeerde behoefte in ruimtevraag en locatiekeuze zeer gefaseerd en dus terughoudend moet plaatsvinden.

4 Randvoorwaarden voor corridorontwikkeling

4.1 Selectief en regionaal gedifferentieerd

Geplande corridorontwikkeling is beslist niet in heel Nederland aan de orde. Het gaat hierbij om twee hoofdvragen.

De eerste vraag is, wáár vanuit bestaand stedelijk gebied aanvullende ruimtevraag voor werken en eventueel wonen kwantitatief aantoonbaar is, dus corridorontwikkeling alleen **complementair**. Deze programmavraag wordt verderop nog apart besproken. Een deel van de spreiding wordt namelijk veroorzaakt door het *niet op korte termijn* beschikbaar zijn van aantrekkelijke woon- en werklocaties in of dichtbij de stad. Opvallend feit is bijvoorbeeld dat de motieven waarom diverse bedrijven zich recentelijk *in* de Randstad vestigen dezelfde zijn als waarom bedrijven zich een aantal jaren geleden buiten de Randstad vestigden: bereikbaarheid en kwaliteit, de prijs lijkt daaraan ondergeschikt⁸. Ook voor huishoudens die hun toevlucht nemen tot suburbane woonmilieus geldt dat aanbod van kwalitatief hoogwaardige woonmilieus in of nabij de stad, de noodzaak van trek uit de stad vermindert. De beleidsnotie 'van compacte naar complete stad'⁹ is hier ook een weerslag van. De noodzaak van corridorontwikkeling hangt dus nauw samen met de vraag in hoeverre de mogelijkheden in/aan de bestaande steden optimaal zijn benut. Deze eis van complementariteit die om reden van bescherming van de grotere steden en terughoudendheid bij claims op het landelijk gebied wordt gehanteerd, dwingt dus tot selectiviteit. Dit geldt te meer daar het beleid met betrekking tot de stedelijke vernieuwing, waar herstructurering integraal onderdeel van uitmaakt, nog in de kinderschoenen staat. Complementariteit is echter ook nauw verbonden met het **nabijheidsbeginsel**, uiteraard met garantie van bereikbaarheid. Corridorontwikkeling die complementair aan en nabij de stad plaatsvindt, versterkt de werking van de grootstedelijke arbeidsmarkt en maakt daarmee de steden sterker.

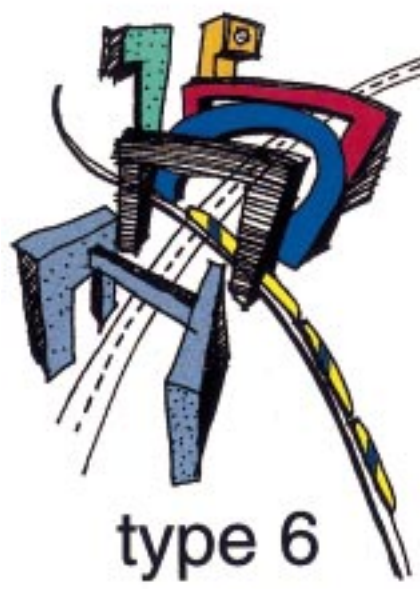
De tweede hoofdvraag is op welke trajecten van de diverse transportassen de ontwikkeling van 'knooppunten' zowel vestigingsplaatsvoordelen opleveren voor bedrijven als ook regionale problemen zoals eventuele tekorten aan specifieke woonmilieus, bestaande verkeersknelpunten, etcetera oplost. Corridorontwikkeling moet voor meerdere functies meerwaarde meebrengen en tegelijkertijd niet elders leegloop en achterstand bevorderen of andere doelen (denk aan de ecologische hoofdstructuur) frustreren.

⁸ Ontleend aan Lamboij, zie VROM-raad: Expertmeeting Visie op de Stad (economie), november 1998.

⁹ Zie Actualisering Vinex.

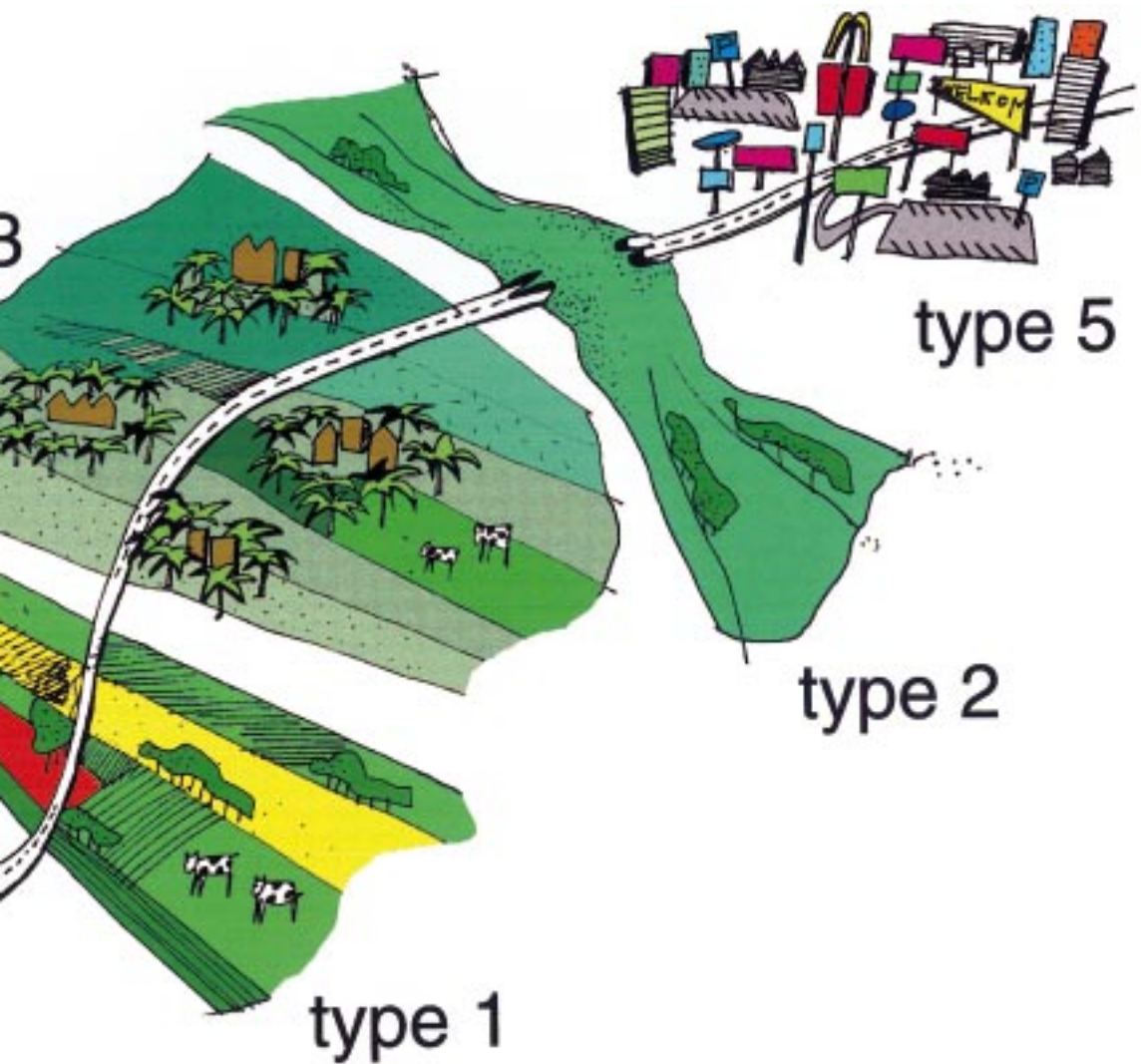
type 3

type 4



type 6





In de tekst staan 4 typologieën genoemd. In de tekeningen en de foto's zijn er 6 weergegeven. Toegevoegd zijn 2 schetsen van de wisselwerking tussen transportas en landelijke omgeving. Ook daar zijn vormgeving en ontwerp van groot belang.



In Stedenland-Plus heeft de Raad een aantal gebieden genoemd waar een geplande corridorontwikkeling zinvol zou kunnen zijn. (zie ook kaart 2, over-genomen uit Stedenland-Plus)

Uiteraard geldt voor al deze gebieden steeds weer de programma-randvoorwaarde:

*"In de Randstad is de vraag naar aanvullende ruimte voor wonen en bedrijvigheid groot. Daar kunnen zorgvuldig begrensde corridors, gesitueerd langs de infrastructuur die de grote steden om het Groene Hart verbindt, onmisbare suburbane opvangmilieus bieden. Op langere termijn kan de diversiteit van stedelijke milieus van internationale allure in het stedelijk netwerk van de Randstad toenemen en kunnen betere mogelijkheden ontstaan om met een **strategie van functionele complementariteit** de Randstad als internationaal vestigingsmilieu méér te laten zijn dan de som van de samenstellende steden.*

*In Oost- en Zuid-Nederland vindt een sterke economische groei plaats, die gepaard gaat met een vergaande spreiding van bedrijvigheid. Corridors hebben in deze landsdelen daarom vooral de functie **deze deconcentratie ruimtelijk te beteugelen** (denk aan de Brabantse Stedenrij, het knooppunt Arnhem-Nijmegen). Verder zijn kansrijk de Twentse Stedenrij (Twentestad), de stedendriehoek Apeldoorn/Deventer/Zutphen, het stedelijk veld 't Gooi/Almere, en Maastricht (-Heerlen)."*

Bij de hierboven genoemde potentiële corridorontwikkelingsgebieden is duidelijk sprake van gebiedsgerichte ontwikkeling als **verstedelijkingsas**, terwijl in Noord-Nederland en in Zeeland geen sprake is van verstedelijkingsas maar van kralen of eilanden in een verder open ruimte.¹⁰



Las - Ve

¹⁰ Vaak wordt hier de term kralensnoer gebruikt maar de Raad wil benadrukken dat de 'kralen' duidelijk van elkaar gescheiden moeten zijn door open ruimten, dus meer als eilanden in de ruimte liggen.

- *In Noord-Nederland zijn corridors slechts aan de orde als potentie. Vooralsnog lijkt concentratie van te stimuleren economische groei in en rond afzonderlijke steden als Groningen, Leeuwarden, Drachten, Heerenveen, Assen, Hoogeveen en Emmen vanuit nationaal perspectief het meest doelmatig. De mogelijke corridor naar het Noorden moet dus worden gezien als een snoer van steden langs de hoofdtransportassen waarbij er forse open ruimten tussen de steden moeten blijven.*
- *Corridors in Zeeland zijn, anders dan enkele aanzetten daartoe op regionaal schaalniveau ('Vlisburg', Sas van Gent, Terneuzen), volgens de Raad niet aan de orde.*

Om de complementariteit met de stedelijke ontwikkeling in de praktijk vorm te geven moet ook gelet worden op de situering van de in het corridorontwikkelingsgebied gelegen (nieuwe) ontwikkelingslocaties. Deze locaties maken met oog voor ruimtelijke kwaliteit gebruik van de voordelen van de transportassen, maar ook een goede aansluiting met de stedelijke arbeidsmarkten is van belang en in die zin is het nabijheidsbeginsel aan de orde. Daarnaast ziet de Raad corridorontwikkeling als een mogelijkheid om gedeconcentreerde groei in kwetsbare gebieden te geleiden naar locaties binnen het corridorontwikkelingsgebied. Volhouden van restrictief beleid in kwetsbare gebieden en een uitgekende fasering/programming zijn daarbij noodzakelijk.



egas (5)

Corridorontwikkeling en mobiliteitsaesthetiek

Corridorontwikkeling dient een antwoord te zijn op specifieke regionale ruimtevrage. Dat betekent dat de uiteindelijke vormgeving (architectuur, aanpassing aan het landschap, ontwerp) van de corridor ook regionale differentiatie zal laten zien omdat die vrage en de uitgangssituatie altijd weer anders zijn. Bij het uiteindelijke ontwerp van een bewust ontwikkelde corridor spelen diverse factoren.





- Het karakter van de ruimtevrage: deze is bij (bijvoorbeeld) Hengelo-Enschede anders qua programma en stedelijkheid dan die tussen Den Haag en Rotterdam of tussen Almere en Hilversum.
- Het karakter van de desbetreffende infrastructuurdragers: de vervoerstypologie is mede bepalend voor de vorm die de te ontwikkelen corridor of het te ontwikkelen knooppunt krijgt. Is er vooral sprake van doorgaand internationaal transport, is er juist een multimodaal overslagstation voor goederen, spelen ook omvangrijke personenvervoersstromen een rol, zijn er bus/metro/tram/

light-railstelsels aan de orde, is er een HSL-station, zijn er transferia mogelijk.

- Ook de potentiële breedte van de zone aan weerszijden van de transportas zal per situatie grote variatie kunnen vertonen, afhankelijk van de gebiedstypologie, recreatiedruk, EHS-functies, etcetera.

Geplande corridorontwikkeling is een antwoord op de enorm toegenomen mobiliteit. Veel mensen zijn steeds vaker en over grotere afstanden onderweg. En dat onderweg-zijn moet ook in esthetische zin onderdeel/onderwerp zijn van de ruimtelijke ordening. De vormgeving van de locaties langs de snelwegen laat veel te wensen over. Niemand is daar enthousiast over: grote dozen en hallen (met reclame), zeer opvallend in het Nederlandse landschap, dan weer om aandacht schreeuwende gebouwen met vooral veel parkeerplaatsen er om heen, en een aantal gethematiseerde businessparken. Echt mooie voorbeelden zijn er weinig. De corridorontwikkeling vraagt om een esthetische dimensie, die per locatie, per deel, per regio, per stad, per landschap anders kan én moet zijn. Als corridorontwikkeling een antwoord is op de toenemende mobiliteit dan zal er ook sprake moeten zijn van een mobiliteitsaesthetiek: hoe ervaar je de afwisseling tussen stad en land, óók vanuit de auto en vanuit de trein, ook fietsend en lopend. Moet de corridor wel of niet zichtbaar zijn, is het programma hoogwaardig of juist niet, moet je het verhullen en verstoppen in het landschap of is de corridor een met zichtbare aandacht vormgegeven uitloper van de stad?

Bij wijze van voorbeeld zijn in een raadsdiscussie vier typen vormgeving onderscheiden om aan te geven dat kwaliteit mede bepaald wordt door bewust gekozen (regionale) differentiatie (zie ook de diverse illustraties):



Bal

- Las Vegas-typologie: (hoog)stedelijke uitstraling, dynamisch, zichtlocaties, programma hoogwaardig;
- de Franse typologie: hoogwaardig met aansluiting op transferia, overstap naar trein en regionaal OV (zie bijvoorbeeld La Defense in Parijs, maar ook de Utrechtse Baan in Den Haag);
- Ruhrgebied-typologie: aan weerszijden van de vervoersas een beboste strook zodat je vanaf de weg of het spoor gezien door groen rijdt; programma kan hoog- of laagwaardig zijn, woonbebouwing is ook zeer goed mogelijk;
- Bali-typologie: de hoogte van bebouwing mag niet hoger zijn dan het (aangeplante) bos waarin ze staan; in Bali is dat de hoogte van de palmboom. Alleen het bos mag zichtbaar zijn.

(Zie ook tekstkader op pagina 18 en 19).

Ook moeten er veel meer eisen gesteld worden aan de afmetingen die het open Nederlandse landschap behoeft om nog als zodanig te worden ervaren. Langs de snelwegen en de spoorverbindingen moeten grote, uitgestrekte landschappen regelmatig afleesbaar zijn. Vaker zullen eco-viaducten en ondertunneling over korte en langere afstanden toegepast moeten worden, zodat letterlijk het landschap over de infrastructuur heengaat en soms kan de infrastructuur ook bewust zeer zichtbaar gemaakt worden.



Corridorontwikkeling, multimodaliteit en investeringen

De Raad noemde in hoofdstuk 2 de bereikbaarheid het 'unique selling point' van de corridors, die niet ten gevolge van ongeplande corridorvorming verloren mag gaan en juist bij planmatige ontwikkeling van corridors kan worden geoptimaliseerd voor de diverse vormen van vervoer. Deze multimodaliteit die zowel goederen- als personenvervoer kan betreffen, vergt extra aandacht want de praktijk leert dat bij ongeplande corridorvorming in hoge mate sprake is van vooral autolocaties. Bij het aanwijzen van potentiële corridorontwikkelingsgebieden dienen locaties met multimodale kansen preferent te zijn. Ook hier geldt - zie het effect van onvoldoende selectiviteit bij de aanwijzing van stedelijke knooppunten - dat selectiviteit geboden is om voldoende herkenbaarheid, profilering en



draagvlak voor investeringen te genereren. Geplande corridorontwikkeling is niet alleen een kwestie van het zoeken van verantwoorde locaties voor woningen en bedrijvigheid maar tegelijkertijd ook een kwestie van gericht investeren in infrastructuur om die infrastructuur geschikt te maken/houden voor de nieuwe taken, om bundeling van deels nieuwe transportalternatieven¹¹ over de as van de corridor mogelijk te maken en om dichtslibben te voorkomen. Deze investeringscomponent vraagt om een langetermijnstrategie waarbij de verschillende departementen tesamen met regionale actoren (publiek én privaat) geldstromen bundelen. Het scheppen van teveel nieuwe ruimtelijke mogelijkheden met onvoldoende programmatische selectiviteit zal er toe leiden dat corridorontwikkelingen - die naar hun aard toch al gemakkelijker realiseerbaar zijn - te sterk gaan concurreren met stedelijke programma's. Aan dit planningsdilemma is alleen te ontsnappen door de bepleite selectiviteit op voorhand, een duidelijke rijksrol en voldoende faseringsmogelijkheden. De corridorontwikkeling moet een strategisch **planningsconcept** zijn, dus voor de langere termijn. De complementariteit aan de stedelijke ontwikkeling vergt een secure **programming** op de korte/middellange termijn.

4.2 Programma

Sleutelvraag is natuurlijk, hoe groot het programma is: hoeveel m² en m³ kantoor, industrie- en overslagterrein, terrein voor het midden- en kleinbedrijf, en woonmilieus van welke kwaliteit zou in de desbetreffende stad-regio-corridor een plek moeten krijgen? Het door de VROM-raad gehanteerde principe van **complementariteit** impliceert dat in het beoogde plangebied eerst

moet worden aangetoond dat in de bestaande steden, met inbegrip van herstructurering van woonwijken en van bedrijventerreinen, onvoldoende plaats kan worden gemaakt voor het noodzakelijk geachte programma. Daar ligt een stevige bewijslast, omdat het niet zo mag zijn dat de steden worden leeggezo- gen omdat de ontwikkeling erbuiten nu eenmaal gemakkelijker/snel- ler/goedkoper kan. De meerwaarde van de beoogde corridorontwikke- ling kan juist liggen in het gegeven



Ruhrge

¹¹ Ondergrondse wegen, buizentransport, elektronisch verkeer, etcetera.

dat stad en omgeving **gezamenlijk** onderwerp zijn van planvorming en ontwerp. De programmavraag wordt dan mede bepaald door de herstructureringsopdracht van de steden.

Wat de kwantitatieve behoefte betreft, wil de VROM-raad hier een aantal opmerkingen maken. Met betrekking tot wonen moet men zich realiseren dat zelfs bij optimistische ramingen in de planperiode van de Vijfde Nota sprake zal zijn

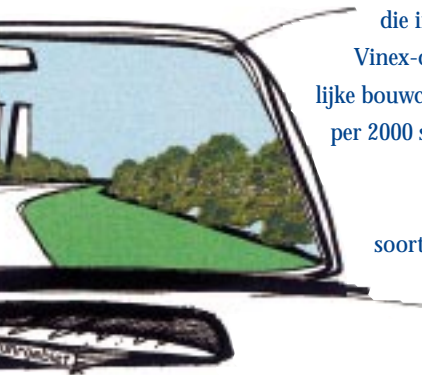
van ten minste een halvering ten opzichte van de huidige jaarlijkse woningbouwprogramma's. Zie bijvoorbeeld de Ruimtelijke Verkenningen 1998 van de Rijks Planologische Dienst. Deze cijfers zijn tot stand gekomen nog voor men de beschikking heeft over het Trendrapport Volkshuisvesting en het WoningBehoeftOnderzoek (WBO) die in de loop van 1999 zullen verschijnen. Bij de realisatie van de huidige Vinex-convenanten blijkt dat er een ruimere effectief aanwezige binnenstedelijke bouwcapaciteit is dan waar men van uit was gegaan. Ook de Herijking Vinex per 2000 staat nog op de rol (zie ook de opmerkingen in paragraaf 3).

De vraag naar bedrijventerreinen moet worden onderscheiden naar soort. De kantorenmarkt lijkt behoorlijk voorzien. De vier planbureaus¹² waarschuwen voor forse leegstand als het beoogde uitgifte-tempo inderdaad zou worden gehaald. Deze waarschuwing wordt in de recent uitgebrachte BedrijfsLocatieMonitor¹³ nog eens her-

haald. Hier speelt ook het concurrentie-risico: de steden concurreren op dezelfde markt waardoor overaanbod dreigt en de kansen van de diverse sleutelprojecten navenant afnemen. Een terughoudende opstelling én een duidelijke regie zijn hier vereist anders beconcurreren de diverse sleutelprojecten elkaar te sterk.

Het totale huidige areaal aan bedrijventerreinen in Nederland is 60.000 ha, ongeveer 2% van het landoppervlak. Hiervan ligt ongeveer 12.000 ha in de Randstad, waarvan circa de helft (namelijk het niet-zeehaventerrein) relevant is voor dit advies. Van het commercieel onroerendgoed is de kantorenmarkt het belangrijkste; daarvan staat tweederde in de Randstad en daarvan weer éénderde in Amsterdam.

Er ontstaat een groeiende en bovendien steeds meer gedifferentieerde vraag naar ruimte voor economische activiteiten op gemengde bedrijventerreinen (kantoren en traditionele MKB worden steeds meer gemengd en inwisselbaar). Dit wordt onder meer veroorzaakt



bied (4)

¹² Zie Kiezen of Delen: ICES-maatregelen tegen het licht. CPB, RIVM, SCP, AVV, maart 1998.

¹³ CPB: Bedrijfslocatiemonitor, Den Haag, december 1998.

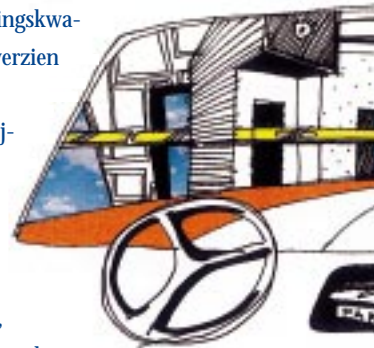


doordat de productiestructuur verandert in de richting van een diensteneconomie ten koste van het aandeel industrie en landbouw. Het aandeel van tertiaire diensten in de werkgelegenheid bedraagt in 2020 ongeveer 60 à 70%. Er ontstaat een kennisintensieve netwerkeconomie die hoge eisen stelt aan de kwaliteit van het vestigingsmilieu: geschikte bedrijfslocaties, de arbeidsmarkt, ligging ten opzichte van economische centra, maar ook de kwaliteit

van de woon- en werkomgeving. Tussen 1995 en 2010 is voor heel Nederland al voorzien in 12.800 ha extra ruimte voor bedrijventerreinen. De ruimtevraag daarna, tot 2030, wordt thans geschat op nog eens 9.000 ha¹⁴, hoewel de BedrijfsLocatieMonitor van het CPB voor sommige regio's een sterkere ruimtevraag laat zien. Ook hier is de vraag of op de locatie wel de juiste kwaliteit zal worden geboden in termen van uitstraling, omgevingskwaliteit, energiehuishouding en ontsluiting. Het is in dit stadium ook niet te overzien tot in welke mate die behoefte kan worden vervuld via verbetering van bestaande bedrijventerreinen. Studies naar hergebruik van verouderde bedrijventerreinen indiceren dat in de Randstad zo'n 10 à 15% van de extra ruimtebehoefte hierdoor kan worden gedekt.¹⁵

De Raad verwacht daarom dat de jaarlijkse additionele ruimtevraag die bovenop de AcVinx komt, dus voor de periode 2010-2015, voor wonen, kantoren en detailhandel en leisure veel geringer zal zijn dan de jaarlijks verwachte vraag tot 2010. Dit leidt voor die onderdelen tot een terughoudende opstelling in het kader van de Vijfde Nota, en onderstreept het belang van de eis dat bij geplande corridorontwikkeling de programma-vraag overtuigend moet worden aangetoond in samenhang met de (on)mogelijkheden om binnen de bestaande steden ruimte van voldoende kwaliteit te vinden/maken. Ook zullen er grote regionale verschillen in de ruimtevraag zitten waarbij het mechanisme van overschatting van de vraag omdat iedere stad/regio wel de groei naar zich toe wil halen, moet worden 'verrekend'.

De *kwalitatieve* ruimtevraag, die er zeker is, moet bovendien zeer kritisch worden bekeken.



La Defe

¹⁴ Ruimtelijke Verkenningen 1998.

¹⁵ Van elke hectare oud terrein blijft volgens Keers (Keers, G.P., Ruimte voor bedrijvigheid door herstructurering, S&R 1998 nr. 3 RIGO A'dam) zo'n 10% over voor nieuwe bedrijvigheid, de rest gaat op aan wonen en groen. Hier is nog geen rekening gehouden met mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik en financiële stimuleringsregelingen.

Niet in de zin dat de kwalitatieve vraag ter discussie zou kunnen worden gesteld, daarvan is geen sprake. Als er een kennelijke wens van huishoudens en bedrijven is naar meer kwaliteit dan zal het ruimtelijk beleid daar een antwoord op moeten zien te vinden. Ontkennen leidt slechts tot ongecontroleerde vestiging buiten bestaande beleidskaders en dus tot ongecontroleerde deconcentratie. Daarom moet extra inspanning worden verricht om de vraag naar kwaliteit via intensieve herstructurering zoveel mogelijk te accommoderen binnen of nabij bestaand stedelijk gebied. Dus de vraag wat er nog via herstructurering in bestaand stedelijk gebied aan kwaliteit kan worden gewonnen, dient eerst te worden beantwoord.

4.3 Gebiedsgerichte ontwikkeling

De sturingsvraag is in de corridordiscussie cruciaal. Is de overheid in staat tot een zodanige sturing van de ruimtelijk-economische processen in dit land dat de doelstellingen van Stedenland met daaraan toegevoegd beheerste corridorvorming een realistische doelstelling mag worden geacht? Deze vraag prangt te meer omdat de sturingsambities van het huidige ruimtelijke beleid slechts ten dele waargemaakt lijken te worden. De

VROM-raad heeft daarover in *Stedenland-Plus* (p.43) opgemerkt dat het ruimtelijk beleid hier tegen grenzen aanloopt. Waar concentratie wordt beoogd, is sprake van sterke deconcentreerende tendensen: *"Zowel voor de vitaliteit van de steden als voor het bevorderen van duurzaamheid lijkt concentratie van stedelijke functies tot op zekere hoogte noodzakelijk, maar nadelige agglomeratie-effecten maken het noodzakelijk dit concentratieconcept van geval tot geval te optimaliseren in plaats van als landelijk imperatief op te leggen. Daartoe is een strategie nodig die, terughoudend en aangepast aan specifieke regionale omstandigheden, omgaat met deesignaleerde deconcentratie."* Het beheersen van deze

deconcentreerende tendensen vergt in de ogen van de VROM-raad dan ook een zo mogelijk nog sterkere sturing dan het huidige beleid, niet alleen in het desbetreffende corridorgebied, maar ook in restrictieve zin daarbuiten.

Om terug te komen op de eerder geponeerde vraag: waarom zou sturing via beleid waarin corridors de rol spelen van welbewust gekozen drager van ruimtelijke ontwikkeling wél slagen waar beleid zonder corridors toch in gebreke is gebleven in het beheersen van deconcentreerende trends? Dat heeft deels te maken met onvoldoende interdepartementale coördinatie, deels met onvoldoende en veel te trage vertaling



ense (6)



van beleid tot op bestemmingsplanniveau, deels met te weinig en vooral te weinig *overtuigend* gebruik maken van bestaand instrumentarium zoals de ministeriële aanwijzing, en deels met het ontbreken van instrumentarium om versturende plancapaciteit en het concurrentiemechanisme (iedere stad en ieder dorp vecht voor de eigen belangen) te kunnen corrigeren.

Op al deze punten zal in de Vijfde Nota verbetering moeten worden bewerkstelligd. Maar bovenal ziet de Raad mogelijkheden omdat *geplande* corridorontwikkeling een wijs midden probeert te zoeken tussen individuele wensen van bedrijven en huishoudens enerzijds, en collectieve wensen met betrekking tot kwaliteiten van stad en land anderzijds. En daarbij wordt meer dan tot nu toe, bewust gebruik gemaakt van de voordelen van vestiging langs infrastructuur en wordt ook meer aandacht, creativiteit en geld geïnvesteerd in het omgaan met de nadelen ervan.

Waaruit bestaat die aanvullende sturing? Het Rijk is de enige bestuurslaag die in staat moet worden geacht de noodzakelijke selectiviteit aan te brengen. Daarom geeft het Rijk - na overleg met de regio's - aan op welke plekken in Nederland **in principe** ordenende corridorontwikkeling bespreekbaar is en welke gemeenten en provincies **gezamenlijk**, dus huidige bestuursteritoria overschrijdend, verantwoordelijk zijn voor die aangepaste vorm van gebiedsgericht beleid. De provincies zijn verantwoordelijk voor de implementatie. Hiermee geeft de VROM-raad invulling aan de door de WRR¹⁶ geïntroduceerde term 'ontwikkelingsgebied'. In zo'n ontwikkelingsgebied is volgens de WRR behalve de basis-kwaliteitseisen die overal gelden, *door het Rijk* een specifieke oriëntatie geformuleerd voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het Rijk wijst een gebied aan als ontwikkelingsgebied

en bepaalt de daar te realiseren doelstellingen, maar het initiatief ligt verder bij de samenwerkende gemeenten, en de regie bij de provincie, aldus de WRR.

Welnu, in het geval van geplande corridorontwikkeling volgens de door de VROM-raad voorgestane gebiedsgerichte aanpak, is de rol van het Rijk toch een zwaardere vanwege infrastructurele aspecten, en zal deze ergens liggen tussen de



Eco-via



¹⁶ Zie het WRR-advies Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, WRR 53, 1998.

rijksbetrokkenheid bij de ontwikkelingsgebieden van de WRR en de rijksbetrokkenheid bij nationale projecten. In dat laatste geval heeft het Rijk volgens de WRR de beslissende stem, gepaard aan een uitvoeringsplicht. Dominante succesfactor voor een evenwichtige corridorontwikkeling zoals de VROM-raad die voorstaat, is vooral het intensieve overleg van lokale en regionale actoren en dat mag niet worden verstoord door te dominante rijksbemoedening.



Rijksbemoedening dient er echter wel te zijn, zowel bij het bepalen van de doelstellingen als bij het bewaken daarvan. Concreet: het Rijk dient verantwoordelijk te zijn voor het aanwijzen van corridorontwikkelingsgebieden en (eind)verantwoordelijk voor het aanwijzen van ontwikkelingslocaties inclusief de programmatische opzet en fasering.



Corridorontwikkeling overstijgt al snel gemeentegrenzen, ook provinciegrenzen en zelfs landsgrenzen. Hoewel overleg en planning daarmee extra gecompliceerd worden, is deze betrokkenheid van de diverse actoren onmisbaar om tot een goede afweging van belangen te komen.

Het gaat om de problematiek van de woning/arbeidsmarkt binnen de betrokken stedelijke regio's; het mag niet zo zijn dat eventuele corridorontwikkeling leidt tot het verder wegtrekken van werkgelegenheid en inkomen uit de stad, maar de kwaliteit van de stad moet juist worden versterkt en daarvoor kan een goed ontwikkelde stad-regio-corridor bijzondere kansen bieden. De meerwaarde voor de stad is duidelijk: een belangrijk deel van de diffuse en oncontroleerbare uitloop uit de stad wordt binnen een wat groter verband waar de stad zelf deel van uitmaakt, geaccommodeerd. Dit vergt overigens doorbreking van stedelijke eilandmentaliteit, want gemeentegrensoverschrijdende planning lijkt noodzakelijk.

De ruimte die in de stad ontstaat kan worden gebruikt voor kwaliteitsverhoging van wonen en leefmilieu, voor verbeteren van de bereikbaarheid van het stadscentrum in samenhang met de omringende transportassen en OV-systemen etcetera. Het gaat ook om de vraag hoe de groene en blauwe corridors verantwoord geïntegreerd kunnen worden, om de vraag of de diverse vervoers- en transportstromen gescheiden dan wel geïntegreerd kunnen/moeten worden (dichtslibbende corridors worden contraproductief), etcetera.

Het resultaat van dit gebiedsgericht beleid wordt getoetst door het Rijk op evenwichtige fasering, programma-verantwoording, integraliteit in relatie tot het grotestedenbeleid, etcetera.

Met betrekking tot de operationalisatie van corridorontwikkeling heeft de VROM-raad in Stedenland-Plus opgemerkt:



“De Rijksoverheid geeft globaal de corridorontwikkelingsgebieden aan, waarbinnen de betrokken afweging in voorkomende gevallen gemaakt moet worden. Deze zones kunnen door de provinciale overheid verder ingeperkt, echter niet uitgebreid worden. Bij deze detaillering houdt de provincie rekening met vigerend rijksbeleid, zoals bijvoorbeeld geldt voor het behoud

van open ruimten, bufferzones, de ecologische hoofdstructuur en dergelijke. Het is ten slotte aan de gemeentelijke overheid om de bestemmingsplannen aan het aldus geformuleerde beleid aan te passen en bouw aanvragen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te beoordelen. Daarbij is een procedure denkbaar, waarbij de behoefte aan woningen dan wel bedrijfsruimte buiten de compactstedelijke reserves overtuigend aangetoond moet worden.

De effectiviteit van dit beleidsinstrument staat of valt met een adequate handhaving van de door het Rijk gestelde beleidsuitgangspunten en randvoorwaarden. Een sterk sturende rol van de Rijksoverheid blijft vereist. Met name handhaving van het restrictieve beleid zal extra aandacht vragen.”

Daar kan aan worden toegevoegd, dat niet alleen het ongedaan maken van ontwikkelingen (zo nodig afbreken van gebouwen en afsluiten van bijvoorbeeld snelwegafritten) maar ook het inleveren van nog in de streek- en bestemmingsplannen aanwezige plancapaciteit tot het instrumentarium moet gaan behoren. Er moet een mogelijkheid komen om reeds in bestemmingsplannen vastgelegde plancapaciteit die verstorend kan werken op het bereiken van restrictieve doelstellingen, door middel van regionale afruil of al dan niet financiële compensatie, te schrappen. Deze afspraken zullen onderdeel moeten zijn van het totale pakket maatregelen waartoe in het gebiedsgerichte ontwikkelingsproces uiteindelijk wordt besloten.



Wijdse lan

4.4 Tussen nu en 2010

Op een aantal plekken in Nederland zal al voor 2010 een begin gemaakt kunnen en moeten worden met corridorontwikkeling om de negatieve gevolgen van zich anno nu aftekenende deconcentratie te verkleinen, en om overloop uit de stad nog zoveel mogelijk te behouden voor de stedelijke omgeving.

De Raad is van mening dat de gebiedsgerichte corridorontwikkeling ook kan worden toegepast om deze niet-geplande corridorvorming alsnog te fatsoeneren en meer in overeenstemming te brengen met het landschap en met aanpalende 'belangen' als de steden en de EHS. Het is niet verstandig deze situaties op hun beloop te laten. Ook kan met deze benadering gekeken worden naar plekken waar steden al voor 2010 dringend behoefte hebben aan ontwikkelingsmogelijkheden om (een deel van de) overloop aan zich te binden, zoals in de Randstad aan de orde is.

Deze gebieden lenen zich voor experimenten met geplande corridorontwikkeling, sturingsmodellen en instrumentarium en daarvoor zou nu al de gelegenheid gecreëerd moeten worden. De Raad zou het toejuichen als in de context zoals hierboven betoogd, in de periode tot 2010 alvast enkele experimenten met bewust geplande corridorontwikkeling kunnen worden ondernomen.



landschap (1)



5 Samenvatting en conclusies

In de corridordiscussie wordt veel verwarring veroorzaakt door het feit dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds corridors als waarneming van een gegroeide situatie en anderzijds corridors als welbewust gekozen drager voor economische ontwikkeling, als ordeningskader dus. De ongeplande corridorvorming zoals die zich heden ten dage aftekent op diverse plaatsen in Nederland is een vorm van ongecontroleerde deconcentratie met een aantal nadelige effecten voor de kwaliteiten van stad en land. Deze **ongeplande corridorvorming** dient volgens de VROM-raad te worden **omgebogen tot bewust geplande corridorontwikkeling**, die aan een aantal randvoorwaarden dient te voldoen. De VROM-raad brengt dit advies uit met het oog op de Startnota Ruimtelijke Ordening 1999, die het beginpunt vormt voor het beleidsproces ter opstelling van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Bij de corridor als ordenend principe is er sprake van een inrichtingsconcept: zo worden bepaalde ruimtevrage functies op een specifieke plek (namelijk sterk georiënteerd op multimodale, en zowel personen als goederen betreffende infrastructuurdragers c.q. knooppunten daarvan) geaccommodeerd. **De corridor dus als welbewust gekozen drager van ruimtelijke ontwikkeling.** Zo is de definitie bedoeld zoals de Raad die in *Stedenland-Plus* heeft gegeven en die hier wordt herhaald:

“De Raad definieert een corridor als een verstedelijkingsas, opgebouwd langs doorgaande verkeersverbindingen via wegen en rails en waar mogelijk via water, samengesteld uit (bestaande) stedelijke kernen in combinatie met tussengelegen, in suburbane dichtheden uit te voeren bebouwingszones, zowel bedoeld voor bedrijven en kantoren als voor voorzieningen en bewoners. De bedoeling van corridors is dat ze in beheerste mate tegemoetkomen aan dringende vestigingswensen van huishoudens en bedrijven en daardoor een haalbaar integratiekader vormen voor het bundelen van deconcentrerend stedelijk grondgebruik.”

Deze definitie impliceert enerzijds de mogelijke ontwikkeling van zorgvuldig begrensde corridors, gesitueerd langs de infrastructuur die de grote steden verbindt, zodat daarmee onmisbare suburbane opvangmilieus in de nabije omgeving van de steden kunnen worden gecreëerd. Anderzijds kan de ontwikkeling van corridors in landsdelen waar een sterke economische groei plaatsvindt die gepaard gaat met een vergaande spreiding van bedrijvigheid en van woningen, vooral de functie vervullen om deze deconcentratie ruimtelijk te beteugelen.

Met deze benadering zal door middel van een beperkt aantal experimenten op een aantal plekken in Nederland al voor 2010 een begin gemaakt kunnen en moeten worden om de negatieve gevolgen van zich anno nu aftekenende deconcentratie te ver-

kleinen, en om overloop¹⁷ uit de stad nog zoveel mogelijk te behouden voor de stedelijke omgeving. De Raad acht het tijdig opdoen van ervaring met deze vorm van gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkeling belangrijk.

De randvoorwaarden zijn nodig om te garanderen dat corridors zich zodanig ontwikkelen dat zij de belangen van stad én land versterken, en ook om te voorkomen dat de in het begin aanwezige corridorvóórdelen omslaan in hun tegendeel: als internationale transportassen belast gaan worden met lokaal en regionaal (personen)vervoer loopt de doorstroming al snel gevaar. Deze randvoorwaarden zijn: selectiviteit en regionale differentiatie, complementariteit, aandacht voor vormgeving en ontwerp, de ruimte-vraag moet aantoonbaar zijn, het plangebied moet zich niet beperken tot de infrastructuurdrager maar ook de aanliggende steden en het omringende land moeten erbij betrokken worden (gebiedsgericht ontwikkelen), en adequate sturingsmogelijkheden zijn nodig.

Selectief en regionaal gedifferentieerd: selectief want corridors moeten alleen ontwikkeld worden indien en voorzover er in de bestaande stad/regio geen plek meer voor de desbetreffende ruimte-vraag is die aan de vereiste kwaliteiten voldoet. Corridorontwikkeling is dus complementair aan het bestaande, waarbij het nabijheidsbeginsel zijn waarde behoudt op voorwaarde dat de bereikbaarheid is gegarandeerd. Regionaal gedifferentieerd omdat programma, functies en de relatie tot de omgeving per situatie anders zullen zijn.

Aandacht voor vormgeving en ontwerp: corridorontwikkeling is een antwoord op de toenemende mobiliteit en er zal dan ook sprake moeten zijn van een **mobilitesshetiek**: hoe ervaar je de afwisseling tussen stad en land, óók vanuit de auto en vanuit de trein, ook fietsend en lopend. Moet de corridor wel of niet zichtbaar zijn, is het programma hoogwaardig of juist niet, moet je het verhullen en verstoppen in het landschap of is de corridor een met zichtbare aandacht vormgegeven uitloper van de stad. De ruimte-vraag (aan welk programma bestaat aantoonbaar behoefte) dient op het desbetreffende regionale niveau overtuigend aangetoond te worden. De VROM-raad verwacht dat de additionele ruimte-vraag die bovenop de AcVinex komt, dus voor de periode na 2010, voor de meeste ruimte-vragers veel geringer zal zijn dan de verwachte vraag tot 2010. Dit leidt tot een terughoudende opstelling in het kader van de Vijfde Nota. Dit onderstreept het belang van de eis dat bij geplande corridorontwikkeling de programmavraag overtuigend moet worden aangetoond in samenhang met de (on)mogelijkheden om binnen de bestaande steden ruimte van voldoende kwaliteit te vinden/maken. De regionale uitsplitsing van de vraagzijde is overigens nog een lastig

¹⁷ Voorzover deze overloop bestaat uit huishoudens en bedrijven die wel in de stad zouden willen blijven maar daar niet snel genoeg een nieuwe plek kunnen vinden die aan hun kwaliteitswensen voldoet.

probleem waarbij het mechanisme van overschatting van de vraag, omdat iedere stad/regio wel de groei naar zich toe wil halen, moet worden 'verrekend'.

De corridorontwikkeling is op deze wijze een vorm van gebiedsgericht beleid (in de geest van de ontwikkelingsgebieden zoals door de WRR aangegeven maar met een zwaardere rol van het Rijk) die meestal samenwerking zal vergen van meerdere aan elkaar grenzende bestuurlijke territoria maar ook samenwerking tussen meerdere bestuurslagen. Het is dus een geografisch en regionaal gedifferentieerd toe te passen planologisch beleidsinstrument, waarbij het Rijk bepaalt wáár, hoe en onder welke voorwaarden in principe corridorontwikkeling kan plaatsvinden en provincie en gemeenten verantwoordelijk zijn voor de implementatie. Een en ander met een duidelijke (eind)verantwoordelijkheid voor het Rijk. Corridorontwikkeling vraagt een zo mogelijk nog sterkere sturing, ook in restrictieve zin, van de rijksoverheid. Er moet een mogelijkheid komen om reeds in bestemmingsplannen vastgelegde plancapaciteit die verstoring kan werken op het bereiken van restrictieve doelstellingen, door middel van regionale *afruil* of al dan niet financiële compensatie te schrappen.

Er is voor de programmatische invulling van te ontwikkelen corridors geen vaste formules en er worden op voorhand geen variaties in functies uitgesloten. Bepalend zal steeds zijn of de ruimtevraag overtuigend kan worden aangetoond, of het eindresultaat het gehele desbetreffende gebied ten goede komt en of voor de desbetreffende functies voldoende kwaliteit kan worden geboden. Daarbij moet worden voorkomen dat de corridorvoorstellen in hun tegendeel verkeren door een te eenzijdige en te beperkte aanpak van de ontwikkeling.

Bij het aanwijzen van potentiële corridorontwikkelingsgebieden dienen locaties met multimodale kansen preferent te zijn. Ook hier geldt - zie het effect van onvoldoende selectiviteit bij de aanwijzing van stedelijke knooppunten - dat selectiviteit geboden is om voldoende herkenbaarheid, profilering en draagvlak voor investeringen te genereren. Geplande corridorontwikkeling is niet alleen een kwestie van het zoeken van verantwoorde locaties voor woningen en bedrijvigheid maar tegelijkertijd ook een kwestie van gericht investeren in infrastructuur om deze geschikt te maken/houden voor de nieuwe taken, om bundeling van deels nieuwe transportalternatieven¹⁸ over de as van de corridor mogelijk te maken en om dichtslibben te voorkomen. **Ook corridors vragen om planmatige aanpak om de diverse functies te kunnen optimaliseren.** Functiemenging is echter geen doel op zich, maar een afgeleide van de programmatische vraag waarvoor ruimte gevonden moet worden.

Corridorontwikkeling kan op deze wijze meerwaarde krijgen. De Raad ziet deze meerwaarde vooral, omdat geplande corridorontwikkeling een wijs midden probeert te

¹⁸ Ondergrondse wegen, buizentransport, elektronisch verkeer, etcetera.

zoeken tussen individuele wensen van bedrijven en huishoudens enerzijds en collectieve wensen met betrekking tot kwaliteiten van stad en land anderzijds. Daarbij wordt meer dan tot nu toe, bewust gebruik gemaakt van de voordelen van vestiging langs infrastructuur en wordt ook meer aandacht, creativiteit en geld geïnvesteerd in het omgaan met de nadelen ervan.

Corridorontwikkeling is echter pas een succes als de aldus ontwikkelde corridors bijdragen aan evenwichtige verstedelijking, als zij de kwaliteiten van het open land en van de beoogde ecologische hoofdstructuur versterken en op de raakvlakken van rood en groen kwaliteitsverbetering bewerkstelligen. Ze zijn ongewenst als ze de onstedelijking bevorderen en de beleidsdoelstellingen met betrekking tot het landelijk gebied (open ruimte, natuur, cultuurhistorische variëteit) verstoren.

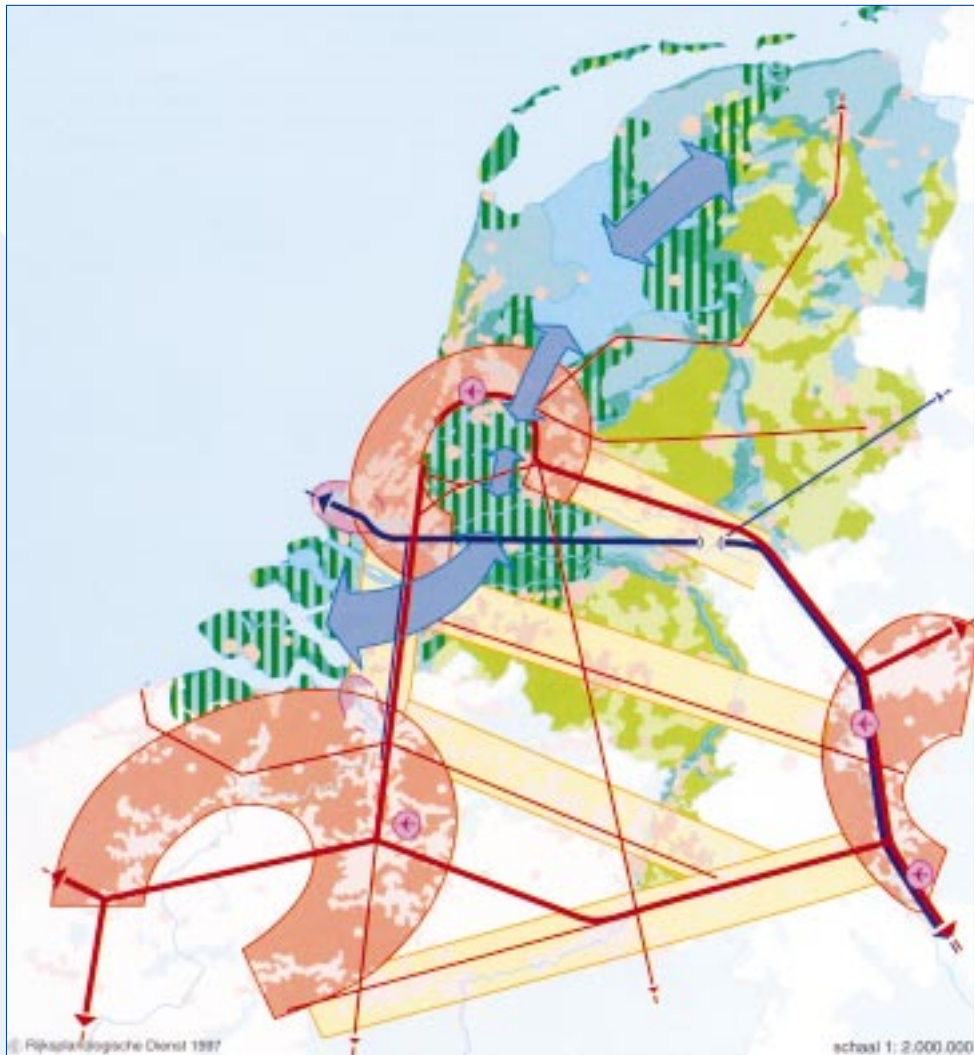
De cursieve teksten zijn citaten uit het VROM-raadadvies 005: Stedenland-Plus.

De opgenomen illustraties zijn schetsen van Francine Houben, en zijn gebruikt in de discussie in de Raad over deze adviestekst.

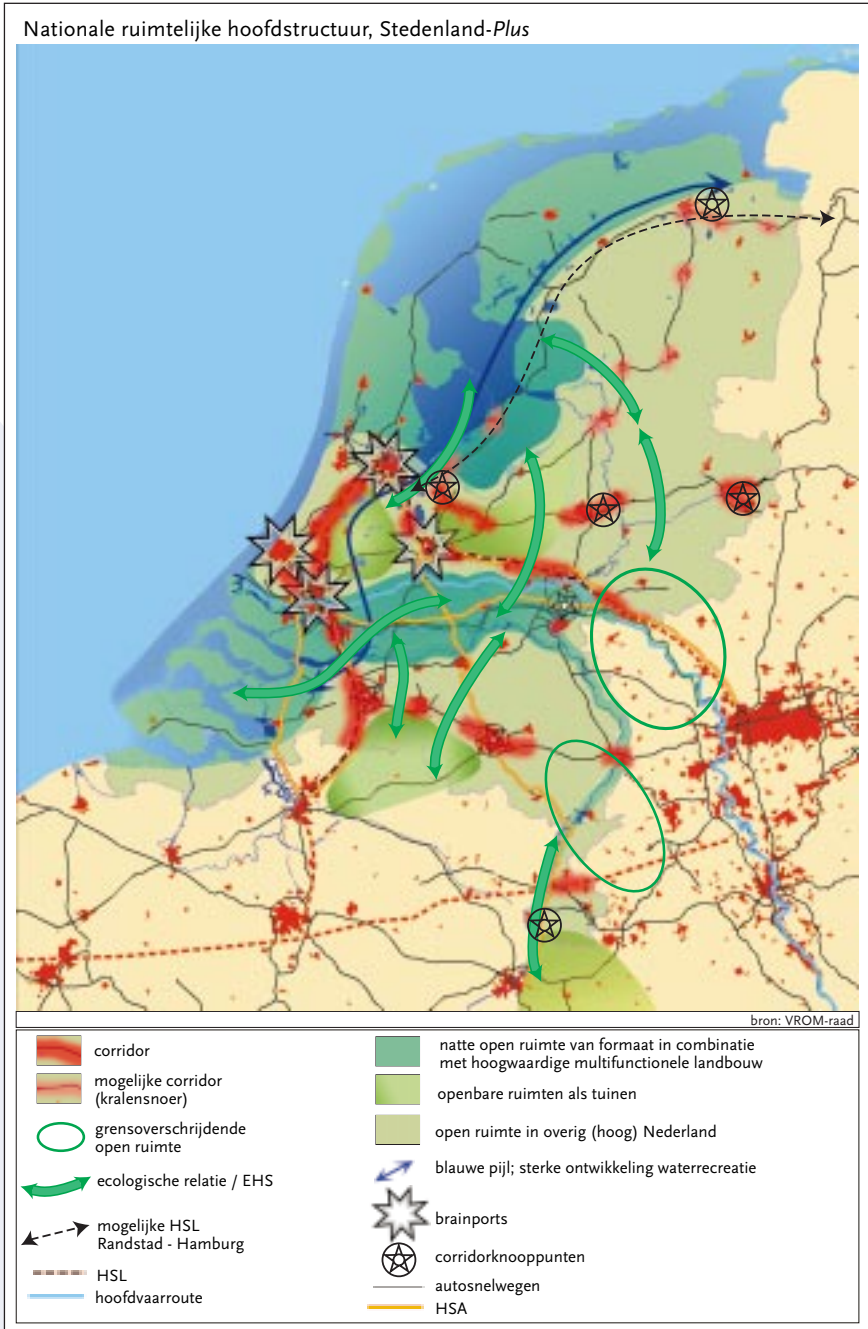
Lijst van bijlagen

- 1 Kaart 1 uit Actualisering Vinex deel 3: Regeringsbeslissing
- 2 Kaart 2 uit advies Stedenland-Plus
- 3 Samenstelling van de VROM-raad

Bijlage 1: Kaart 1 uit Actualisering Vinex deel 3: Regeringsbeslissing



Bijlage 2: Kaart 2 uit advies Stedenland-Plus



Bijlage 3: Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

dr.ir. Th. Quené, voorzitter
mw. M.M. van den Brink
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. mr. M. Daalmeijer
prof.dr. J.W. Duyvendak
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw.ir. F.M.J. Houben
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mr. P.G.A. Noordanus
mw.prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams
mw.mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

Waarnemers

drs. P.J.C.M. van den Berg, namens het Centraal Planbureau
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. W.A. Haeser

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

ir. H. Kieft
drs. J.L. ten Broek
mw. mr. I.P. Sievers
mw. A.C. van der Zwan-van der Kramer