

Stedenland-Plus

Advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'

Advies 005
16 april 1998

Inhoudsopgave

	Samenvatting	6
	De Woonverkenningen	6
	Nederland 2030	7
1.	Inleiding	12
	1.1 De adviesaanvraag	12
	1.2 Opzet van dit advies	12
2.	Behoeftte aan visie	14
	2.1 Langetermijnvisie gevraagd	14
	2.2 Een van vele	15
	2.3 De relatie met de scenario's van het Centraal Planbureau	18
	2.4 Conclusies	18
3.	De twee rapporten van commentaar voorzien	20
	3.1 De Verkenning ruimtelijke perspectieven	20
	3.1.1 De inhoud	20
	3.1.2 Commentaar van de Raad	21
	3.2 De Woonverkenningen	24
	3.2.1 De inhoud	24
	3.2.2 Commentaar van de Raad	26
	3.3 Tussenstand (in het licht van de adviesaanvraag)	30
4.	Maatschappelijke en ruimtelijke trends	32
	4.1 Ruimtegebruik per individu	32
	4.2 Internationale stedelijke netwerken	35
	4.3 Tegenstellingen binnen Nederland	37
	4.4 De uittocht uit de stad	38
5.	Het perspectief van de VROM-raad	42
	5.1 Stedenland-Plus	42
	5.2 Stedenland revisited	43
	5.2.1 Doelmatigheid	43
	5.2.2 Rechtvaardigheid	46
	5.2.3 Duurzaamheid	49
	5.2.4 Culturele identiteit	52
	5.3 Conclusie	55

Bijlage 1:	De adviesaanvraag	60
Bijlage 2:	De CPB-scenario's	62
Bijlage 3:	Projectief en prospectief verkennen	63
Bijlage 4:	Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven - Korte schets van de inhoud	64
	1. De vraagstelling	64
	2. De probleemschets	65
	3. De vier perspectieven	67
Bijlage 5:	Woonverkenningen - Korte schets van de inhoud	70
	1. Het initiatief	70
	2. De inhoud	70
	3. De agenda voor de toekomst	71
Bijlage 6:	Samenstelling van de VROM-raad	72

Samenvatting

De adviesaanvraag van de minister (zie bijlage 1) betreft zowel 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' (hierna afgekort tot NL2030) als de 'Woonverkenningen 2030' (WV). In dit advies besteedt de Raad de meeste aandacht aan NL2030. De Raad gaat hierbij niet uitvoerig in op de vraag naar de geschiktheid van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Met betrekking tot sturing weerspiegelen de conclusies de noodzaak van een op onderdelen sterke (rijks)overheidssturing in de ruimtelijke ordening, die tot op zekere hoogte aansluiting zoekt bij overheersende maatschappelijke trends. De Raad gaat hier in zijn binnenkort uit te brengen advies over 'Sturing van het leefomgevingsbeleid' meer diepgaand op in. Het voorliggende advies heeft ook sterke raakvlakken met het advies over ruimtelijk-economische structuurversterking. Beide adviezen zullen in de eerste helft van 1998 verschijnen.

De vragen van de minister worden beantwoord in de paragrafen 3.3 (Tussenstand in het licht van de adviesaanvraag) en 5.3 (Conclusie).

De Woonverkenningen

1. De gepresenteerde agenda voor de volkshuisvesting is zeker toereikend voor een intensief debat over de hoofdlijnen van het beleid. De pretentie van de WV, namelijk te onderzoeken wat op de agenda voor de volkshuisvesting moet komen te staan, wordt daarmee zeker waargemaakt, maar er is vervolgdiscussie nodig waar de Raad ook van harte aan wil bijdragen. Die vervolgdiscussie zal in ieder geval moeten gaan over de rol van volkshuisvesting in de aanpak van het sociale vraagstuk aan de onderkant van de woningmarkt, over de rol die de rijksoverheid daarbij dient te spelen en wat van maatschappelijke actoren zoals de woningcorporaties mag worden verwacht. Ook zal er meer flexibiliteit in de planning moeten komen en is nader onderzoek nodig naar de duurzaamheid van het wonen in brede zin dus inclusief mobiliteit en recreatie en naar reële toekomstige huishoudtypologieën die zijn gebaseerd op beleidsrelevante parameters.
2. De WV raken ook aan de stedelijke problematiek en ondersteunen in de ogen van de Raad de roep om nuancering (dat is niet hetzelfde als afschaffen) van het compacte-stadbeleid omdat - en de Raad onderschrijft dit - dogmatische interpretatie van compactheid op enig moment toch gaat wringen met de toenemende kwaliteitseisen die aan het wonen gesteld zullen worden. Hier ligt ook een belangrijk inhoudelijk raakvlak tussen de WV en NL2030, evenals op het punt van sturing. Wat betreft de advisering over de WV laat de Raad het hierbij, er van uitgaande dat de reeds aangekondigde adviesaanvraag over het vervolg op de WV er inderdaad zal komen.

Nederland 2030

1. Veel eerder dan in de beleidscyclus is voorzien, is er behoefte aan een breed gedragen langetermijnvisie op de ruimtelijke structuur van Nederland waarbinnen uitvoeringsgerichte investeringsbeslissingen kunnen worden gewogen. De Vinex bezit daartoe kennelijk niet (meer) voldoende overtuigingskracht terwijl aan het begin van de huidige kabinetsperiode door velen - ook door de toenmalige Raad voor de Ruimtelijke Ordening - werd gedacht dat nieuw beleid voorlopig niet nodig was en de aandacht vooral moest uitgaan naar uitvoering van het vastgestelde beleid. De VROM-raad stelt vast dat de ruimtelijke dynamiek zich overrompend snel heeft ontwikkeld waardoor er minder tijd beschikbaar is om na te denken over toekomstig beleid.
2. Onder de verantwoordelijkheid van één kabinet brengen verschillende departementen afzonderlijk ruimtelijke visies naar buiten. Blijkbaar bestaat er ook tussen de departementen onduidelijkheid over de vraag waar het coördinatiepunt in het ruimtelijk beleid ligt. De Raad acht het noodzakelijk dat het ruimtelijk beleid het integratiekader vormt waarbinnen uitvoeringsgerichte investeringsbeslissingen worden getoetst aan één, door het kabinet onderschreven, langetermijnvisie voor de ruimtelijke inrichting van Nederland.
3. Regionaal maatwerk, dat is ingebed in een Noordwest-Europese invalshoek, zal al eerder dan in het jaar 2010 de plaats moeten innemen van het werken met ruimtelijke concepten die als sjablonen over heel Nederland worden gelegd. De Raad had graag één of meerdere perspectieven gezien waarbij regionale diversiteit veel sterker is uitgewerkt.
4. De Raad mist in NL2030 een analyse, welke de belangrijkste ruimtelijk-structurende elementen zouden kunnen zijn waarover per se op rijksniveau voor de periode 2010-2030 beslissingen genomen dienen te worden en die vervolgens voor het regionale en lokale schaalniveau als vaststaand gegeven gelden bij de nadere invulling van het beleid (te vergelijken met de investeringsbeslissingen die nu voor de periode tot 2010 in de ICES-discussie aan de orde zijn). Het doet wat oneigenlijk aan dat het beleid tot 2010 buiten de discussie wordt gehouden terwijl duidelijk is dat voortzetting van het bestaande beleid (Vinex) én de nu in discussie zijnde actualisering daarvan (Actualisering Vinex) én de ICES-discussie van invloed zullen zijn op de aard en omvang van de problemen na 2010. Als het debat over NL2030 zou leiden tot beleidsconclusies die afwijken van het vigerende beleid tot 2010, dan moet het kabinet volgens de Raad niet aarzelen om het bestaand beleid aan te passen.

5. Ruimtelijke ordening staat in het spanningsveld van het geografisch en fysiek accommoderen van maatschappelijke trends en waarden enerzijds en een zekere architectonische, stedenbouwkundige en planologische vormwil anderzijds. Domineert het eerste te zeer, dan is een structuurloos land het gevolg; domineert de vormwil te zeer, dan zoekt het feitelijke leven zich daarbuiten een weg, eveneens met het resultaat van structuurloosheid. Die spanning is geen constructie van deskundigen, maar wordt in de samenleving anno 1998, zelfs sterker dan in het verleden, gevoeld - getuige de mil-jardeninvesteringsprogramma's enerzijds én Panorama Nederland als thema van de Boekenweek anderzijds. In dat spanningsveld moet ruimtelijke kwaliteit worden geboden die beide polen tenminste erkent en zo mogelijk recht doet.

Als criteria voor een goede ruimtelijke inrichting hanteert de Raad doelmatigheid, rechtvaardigheid, duurzaamheid en identiteit. De ruimtelijke ordening is in haar opdracht geslaagd als het resultaat strekt tot bevordering van economische concurrentiekracht, sociale cohesie, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit. De ruimtelijke inrichting moet tevens robuust en flexibel genoeg zijn om wisselende conjunctuur en veranderende wensen van bedrijven en huishoudens het hoofd te bieden. Tenslotte moet het hoofdstramien van de ruimtelijke inrichting aanpasbaar zijn aan specifieke verschillen per regio en landsdeel.

Als uitgangspunt voor zijn eigen perspectief op de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland kiest de Raad het perspectief Stedenland, omdat dit het meest zorgvuldig is met het gebruik van de ruimte, het meest recht doet aan de kwaliteiten van stad en land als collectieve waarden en goed in staat is adequaat te reageren op maatschappelijke en ruimtelijke trends. Op dit laatste punt zijn echter wel enkele - wezenlijke - amendementen nodig, die de doelmatigheid, de robuustheid, de flexibiliteit en de regionale differentiatie van het perspectief vergroten.

6. De Raad adviseert het perspectief Stedenland als denkrichting voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland voor de periode 2010 - 2030 als volgt te amenderen:
- het compacte-verstedelijkingsbeleid voort te zetten, doch dit uit doelmatigheidsoverwegingen aan te vullen met zeer beheerst toegepaste en regionaal gedifferentieerde corridors (zie pag.);
 - het conceptueel inspelen op de ruimtelijke differentiatie in Nederland, en wel op meerdere schaalniveaus:
 - het schaalniveau waarop Nederland onderdeel is van Noordwest-Europa; dit moet zowel in de aanwijzing van potentiële (inter)nationale corridors tot uiting komen als in het toevoegen van grensoverschrijdende waardevolle open ruimten, met name waar deze ruimten groene bufferzones in het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa kunnen vormen;
 - het schaalniveau Nederland met daarbinnen de verdeling in enerzijds een stedennetwerk (de Randstad en het overige deel van de Stedenring Centraal

Nederland in het zuiden en oosten van het land, dat deel uitmaakt van het relatief dichtbevolkte centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa), en anderzijds het ten opzichte van dit stedennetwerk relatief perifeer gelegen Noord-Nederland;

- gegeven de regionale verschillen in economische dynamiek, bevolkingsdruk en de natuurlijke en culturele potenties de fundamentele vraag beantwoorden welke koers voor het Noorden van het land moet worden gekozen: aansluiting bij het centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa met de daarbij behorende bevordering van economische dynamiek, verstedelijking en (extra) bevolkingstoename alsmede het treffen van maatregelen gericht op het verkorten van de reistijd tussen Noord-Nederland en genoemd stedelijk netwerk óf kiezen voor versterking en bescherming van de ecologische en recreatieve potenties van het Noorden, waarbij de natte-open-ruimten-strategie voor deze gebieden meer selectief uitgewerkt wordt, zodat naast waterrijke natuurontwikkeling een perspectiefvolle ontwikkeling van duurzame, deels multifunctionele landbouw, en van recreatie en toerisme gestimuleerd worden. Dezelfde fundamentele vraag kan mutatis mutandis voor Zeeland gesteld worden;
 - in beide gevallen dient voor relatief perifere delen van het landelijk gebied in Noord-Nederland en Zeeland een vernieuwingsstrategie te worden toegevoegd, gericht op het versterken van de sociaal-economische structuur en de ruimtelijke kwaliteit van de dorpen.
 - in samenhang met de beheerst en regionaal gedifferentieerd toe te passen corridors ligt het voor de hand om de in het perspectief Stedenland (NL 2030 blz. 118) aangeduide corridorknooppunten/brainports aan te vullen. Kansrijk zijn: Twentse Stedenrij (Twentestad), de stedendriehoek Apeldoorn/Deventer/Zutphen, Groningen-stad, het stedelijk veld 't Gooi/Almere en Maastricht (- Heerlen).
7. Stedenland-Plus brengt met zich mee, dat op rijksniveau voor de periode 2010-2030 beleidsbeslissingen - met bijbehorende investeringsplannen - worden genomen over de volgende *ruimtelijk-structurende elementen*:
- a. om de integratie van de Randstad en de Stedenring Centraal Nederland in het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa ook op lange termijn te verzekeren: verbetering van de rail-infrastructuur voor personenvervoer en de verdere ontwikkeling van infrastructuur en logistiek voor multimodaal goederenvervoer; daarnaast het op peil houden van het afwikkelingsniveau van het (inter)nationaal wegverkeer;
 - b. de fundamentele keuze maken voor de toekomst van het Noorden van Nederland: opheffen van de relatief perifere ligging ten opzichte van het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa door verbetering van de aansluiting van

Noord-Nederland aan de transeuropese netwerken (zie a), dan wel gericht investeren in de kwaliteiten en potenties waarin het Noorden zich nu onderscheidt van overig Nederland (zie met name h en i); dezelfde keuze geldt mutatis mutandis voor Zeeland;

- c. verbetering van de mainport-faciliteiten rond Amsterdam en Rotterdam (afwezig van de wenselijkheid van een tweede nationale luchthaven);
- d. een goed stadsgewestelijk vervoer en capaciteitsverhoging van rail- en, indien onvermijdelijk, autowegen; aansluitend realiseren van gedifferentieerde openbaar-vervoersystemen (tot) in (delen van) de corridors;
- e. herstructurering van de stedelijke centra tot attractieve *vestigingsmilieus* voor stadsgerichte bedrijvigheid (zakelijke dienstverlening, wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs: de steden als 'brainports');
- f. herstructurering van de stedelijke centra tot attractieve *verblijfsmilieus* (facilitering van publieke culturele en recreatieve voorzieningen, herstructurering openbare ruimte);
- g. herstructurering van stedelijke woonmilieus, gericht op verhoging van de variatie aan woningen en woonmilieus, en daarmee van de ruimtelijke en sociale diversiteit in de steden;
- h. investeren in een vernieuwingsstrategie met name gericht op de sociaal-economische structuur en de ruimtelijke kwaliteit van de dorpen in relatief perifeer gelegen delen van het landelijk gebied in Noord-Nederland en Zeeland, die getroffen worden door een langdurige hoge werkloosheid en achterblijvende economische ontwikkeling;
- i. investeren in de uitruil van functies in het landelijk gebied om:
 - de ecologische hoofdstructuur van Nederland te realiseren,
 - productieruimte voor een duurzame landbouw te behouden,
 - geschikte takken van intensieve agrarische bedrijvigheid te

Ik geloof in het instandhouden en verzorgen van het authentieke cultuurlandschap van Nederland...

(uit toespraak van de Minister Margaretha de Boer tijdens de slotmanifestatie van Nederland 2030 te Den Haag op 8 april 1998).

Foto: Markant boezemwater bij Stompwijk-Leidschendam.

concentreren (complexvorming van intensieve veehouderij en glastuinbouw; om logistieke en landschappelijke redenen is vestiging van agro-complexen in corridors denkbaar);

- recreatiegebieden in het landelijk gebied te creëren, welke van bovenregionale betekenis moeten worden of, met name in Noord-Nederland en Zeeland, van (inter)nationale betekenis.

8. Ook na toevoeging van deze amendementen (zie punt 6) blijft het perspectief een aanzienlijk grotere concentratiegraad vertonen dan de werkelijke ruimtelijke ontwikkelingen op dit moment en blijft dus een sterk sturende rol van de (rijks)overheid een vereiste. Met name handhaving van het restrictieve beleid zal extra aandacht vragen.
9. Daarmee is volgens de Raad een perspectief geschetst waarmee op evenwichtige wijze het hoofd kan worden geboden aan de gesignaleerde ruimtelijke knelpunten. De Raad meent dat dit perspectief meer inspeelt op de vestigingswensen van bedrijven en huishoudens en daarmee adequater op de CPB-scenario's inspeelt, meer mogelijkheden biedt voor publiek-private samenwerkingsconstructies en operationeler is in het kader van de ICES-discussie, zonder dat dit ten koste gaat van collectieve waarden.

1. Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

Op 27 juni 1997 vraagt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer advies aan de VROM-raad over de discussienota 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' (hierna te noemen NL2030) en over de 'Woonverkenningen 2030' (WV). De adviesaanvraag is als bijlage 1 bij dit advies gevoegd.

Met betrekking tot NL2030 vraagt de minister:

1. Welke onderdelen van de perspectieven zijn bruikbaar om te vertalen in beleid voor 2010-2030?
2. Als je die onderdelen vertaalt in beleid, aan welke voorwaarden moet dan zijn voldaan wil het beleid uitvoerbaar zijn?
3. Is het huidige (nationale) RO-instrumentarium eigenlijk wel geschikt om visie tot uitvoering te brengen?

Met betrekking tot de WV vraagt de Minister om 'een eerste reactie in samenhang met Nederland 2030'. Voor 1998 bestaat het voornemen een uitgebreider advies te vragen over het beleidsvervolg op de Woonverkenningen. Voor nu vraagt de minister:

1. Zijn de geformuleerde agendapunten voor de toekomst van de volkshuisvesting de juiste?
2. Onderschrijft de VROM-raad de noodzaak van de geschetste verbreding van de beleidsaandacht van 'kwaliteit woning' naar 'functionele, sociale en ecologische kwaliteit woonmilieu'?
3. Hoe kan de overheid in het sterk gedecentraliseerde volkshuisvestingsveld, mede met het oog op afstemming in het leefomgevingsbeleid, de meest vruchtbare sturing uitoefenen?

1.2 Opzet van dit advies

Dit advies heeft sterke raakvlakken met andere lopende adviestrajecten. Dat vraagt om een afbakening. De sturingsaspecten behandelt de Raad in het advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid. In het advies over ruimtelijk-economische structuurversterking gaat de Raad dieper in op het vraagstuk van doelstellingen van en samenhang tussen ruimtelijke investeringen. Beide adviezen zullen in de eerste helft van 1998 verschijnen.

De Raad begint in hoofdstuk 2 met een korte reflectie op timing en methodiek van NL2030. Welke plaats heeft NL2030 - formeel en materieel - in de lopende discussie over versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland en wat zegt dit

over de plaats van het ruimtelijk beleid op dit moment? Ook wordt aandacht besteed aan de rol van de omgevingsscenario's van het Centraal Planbureau ('Economie en Fysieke Leefomgeving', CPB, 1997).

In hoofdstuk 3 worden NL2030 en de WV elk apart besproken. Daarna maakt de Raad een tussenstand op in het licht van de adviesaanvraag.

In hoofdstuk 4 beschrijft de Raad de maatschappelijke trends met ruimtelijke gevolgen, die naar zijn oordeel het meest van invloed zijn op de eisen die aan de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland moeten worden gesteld.

In hoofdstuk 5 formuleert de Raad zijn eigen perspectief op de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. Als uitgangspunt kiest hij hiervoor het perspectief Stedenland, omdat dit perspectief het meest zorgvuldig omgaat met het gebruik van ruimte, het meest recht doet aan de kwaliteiten van stad en land als collectieve waarden en een adequate reactie biedt op wezenlijke maatschappelijke en ruimtelijke trends. Op dit laatste punt zijn echter wel amendementen nodig. Deze volgen uit de toetsing van het perspectief aan criteria van doelmatigheid, rechtvaardigheid, duurzaamheid en culturele identiteit. Zo ontstaat het perspectief *Stedenland-Plus*, dat wordt geïllustreerd met een aanpassing van de kaart 'Nationale ruimtelijke hoofdstructuur van Stedenland' uit NL2030. Het perspectief wordt geconcretiseerd met de formulering van de ruimtelijk-structurende elementen waarop naar het oordeel van de Raad op rijksniveau voor de periode 2010-2030 beleidsbeslissingen dienen te worden genomen.

2. Behoeft e aan visie

2.1 Langetermijnvisie gevraagd

In het huidige debat over de ruimtelijke inrichting van Nederland lopen twee sporen parallel die formeel, procedureel en qua tijdshorizon gescheiden zijn maar materieel én in de beleving van veel discussie-deelnemers bijzonder veel met elkaar te maken hebben. De Raad doelt hier op de ICES-discussie¹ en die over NL2030. Via het ICES-debat wil dit kabinet een aanzienlijke extra investering in de ruimtelijk-economische structuur van ons land kanaliseren. Deze investering moet zo goed mogelijk passen binnen de duurzame ontwikkeling van Nederland waarnaar dit kabinet streeft. In de beide ICES-missiebrieven² onderstreept het kabinet dan ook de noodzaak om een economisch en sociaal vitaal Nederland met een hoge graad aan werkgelegenheid blijvend te verenigen met hoge ambities voor de kwaliteit van de omgeving waarin wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Een goede voortzetting van het ICES-proces vraagt om een breed gedragen ruimtelijke-structuurvisie, waarin de voorgenomen investeringen passen. Aanvankelijk heeft men hierbij gedacht aan de Vierde Nota Extra (Vinex). Het verloop van de discussie moet evenwel leiden tot de conclusie dat de Vinex 5 jaar na dato niet de gezamenlijke langetermijnvisie bevat die richtinggevend zou moeten zijn voor het oplossen van de actuele ruimtelijk-economische dilemma's. De Vinex bezit daartoe kennelijk niet (meer) voldoende overtuigingskracht terwijl aan het begin van de huidige kabinetsperiode door velen - ook door de toenmalige Raad voor de Ruimtelijke Ordening - werd gedacht dat nieuw beleid voorlopig niet nodig was en de aandacht vooral moest uitgaan naar uitvoering van het vastgestelde beleid. De Raad stelt vast dat de ruimtelijke dynamiek overrompelend snel is toegenomen waardoor er minder tijd beschikbaar is om na te denken over toekomstig beleid. In de Actualisering Vinex wordt al gewag gemaakt van diverse tendenzen met betrekking tot mobiliteit, wonen en werken, die afwijken van het sterk op concentratie gerichte Vinex-beleid. Dit leidt echter niet tot zodanig duidelijke wijzigingen in bestaand beleid dat er sprake is van een nieuwe, binnen het kabinet en de samenleving breed gedragen visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland die ook in het kader van de ICES-discussie tot een overtuigende prioriteitstelling leidt.³

In deze situatie, waarin het gemis aan een gemeenschappelijk gedragen visie evident is, verschijnt NL2030 als discussienota in een langlopend proces om te komen tot

¹ waarop de Raad in zijn advies over de ruimtelijk-economische structuurversterking nader zal ingaan.

² Missiebrief 17 sept.1996 (TK 1996-1997, 25017 nr.1), en de Voortgangsrapportage Missiebrief dd. 16 sept.1997

³ In zijn Rapport aan de regering 53, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, verbindt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan zijn analyse van de relatie ICES-RPC (p.111 e.v.) op p.157 de conclusie dat RPC en ICES dienen te worden geïntegreerd tot één voorportaal voor ruimtelijke vraagstukken.

nieuw ruimtelijk beleid voor de lange termijn. NL2030, met vier uiteenlopende perspectieven, is een stap op weg naar een nieuwe (vijfde) Nota voor de ruimtelijke ordening die, zoals nu is voorzien, zal worden samengevoegd met het vierde Nationaal Milieubeleidsplan in de Nota Leefomgeving. NL2030 gaat vergezeld van een begeleidende brief van de Minister van VROM, waarin zij haar eigen keuzen omtrent de vier perspectieven aangeeft; in essentie is haar brief een stevig pleidooi voor voortzetting van het huidige beleid gericht op de compacte stad.

De vraag moet worden gesteld of op een nieuwe (vijfde) Nota ruimtelijke ordening dan wel een Nota Leefomgeving kan worden gewacht. Naar het oordeel van de VROM-raad is dit niet het geval. De groeiende aandrang om snel tot selectie van een toekomstperspectief te komen is begrijpelijk en noodzakelijk, gegeven de zich ontwikkelende ruimtelijke dynamiek. Alleen al de noodzaak om zo spoedig mogelijk eenstemmigheid te bereiken over de investeringen die in de komende jaren nodig zijn voor een versterkte economisch-ruimtelijke structuur van Nederland (eventuele aanleg tweede nationale luchthaven, locatie HSL stations, situering universitair en hoger onderwijs e.d.) vergt consensus vooraf over de toekomstige ruimtelijke orde waarbinnen de onderscheiden investeringsprojecten gerealiseerd moeten worden. De VROM-raad hoopt aan deze consensus bij te dragen door zelf in hoofdstuk 5 van dit advies enkele hoofdlijnen van een perspectief te schetsen.

2.2 Een van vele

Naast het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mengen ook andere ministeries zich de laatste tijd in het debat over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarbij wordt in nota's vanuit de Ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat vooral gewezen op het belang van een goede logistieke organisatie voor de bedrijvigheid en de welvaart in dit land en daarmee op de noodzaak de verkeersinfrastructuur verder uit te bouwen. Het nieuwe stedelijke grondgebruik wordt vervolgens toegewezen in aansluiting op deze infrastructuur. In bijdragen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt aandacht gevraagd voor de afnemende betekenis van de landbouw als bestaansbron in het landelijk gebied. Hierdoor groeit de noodzaak om nieuwe economische dragers in de rurale gebieden in Nederland te ontwikkelen en de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied daaraan aan te passen.

Verstedelijking leidt tot spanningen in het ruimtegebruik en de belevingswaarde van het landelijk gebied (hier in de omgeving van Zeist).

Aan de positie van het Ministerie van VROM in dit debat wil de Raad twee opmerkingen wijden. Het bevreemdt de Raad dat er onder de verantwoordelijkheid van het kabinet vanuit de verschillende departementen meerdere afzonderlijke visies op de ruimtelijke inrichting van Nederland verschijnen, en tegelijkertijd een nota (NL2030) die een tussenstap pretendeert te zijn in een open, interactief proces van beleidsvorming. Enerzijds kan NL2030 opgevat worden als een poging om als ministerie een coördinerende rol te spelen in de discussie over de toekomstige ruimtelijke orde in Nederland. De vier perspectieven representeren in deze opvatting de belangrijkste politiek-bestuurlijke opties ten aanzien van deze orde: Stedenland als de op stedelijke compactheid gerichte visie van VROM, Stroomland als het op geleide deconcentratie gerichte perspectief van EZ en V&W, Parklandschap als de op herinrichting van ruraal Nederland gerichte visie van LNV, en Palet als perspectief op de te verwachten ruimtelijke orde in dit land als er zou worden gekozen voor een voortgezette versterking van de zelfstandigheid van de lokale overheden. Anderzijds hebben gezaghebbende representanten van het ministerie echter reeds nu zo duidelijk laten blijken zelf alleen geïnteresseerd te zijn in Stedenland als toekomstperspectief dat de indruk wordt gewekt dat het Ministerie van VROM zelf geen behoefte meer heeft aan een uitvoerig open debat over de ruimtelijke inrichting van Nederland en liever zou overgaan tot het verder uitwerken van een op het huidige ruimtelijke beleid aansluitend compact stedelijk toekomstperspectief als leidraad voor verdere ingrepen en investeringen in de ruimte.

Dit constaterend vraagt de Raad zich af welk van de standpunten namens het kabinet is uitgebracht: alle vier, of geen een, of alleen NL2030, of alleen het daarover geformuleerde standpunt van de Minister van Ruimtelijke Ordening? Natuurlijk ligt het voor de hand dat de verschillende departementen vanuit hun eigen beleidsterrein naar de materie kijken, maar wat zich hier wreekt is het feit dat VROM er procesmatig niet in is geslaagd (of dit misschien niet heeft beoogd) om de verschillende invalshoeken op bevredigende wijze in één discussienota, inclusief een heldere presentatie van de verschilpunten, namens het kabinet aan te bieden.

De Raad ziet hierin een bevestiging van zijn gevoel, dat het ruimtelijk beleid niet (langer) een overtuigend integratiekader biedt voor de verschillende deelbelangen. Volgens de VROM-raad zou dat wel het geval moeten zijn.

‘Ik vermoed dat het in de toekomst bij de strijd om de verdeling om heel andere prioriteiten zal gaan. Schaars, zeldzaam, duur en begeerlijk zijn onder invloed van de voortwoekerende consumptie niet snelle auto’s en gouden horloges, kratten champagne en parfums, dingen die op iedere straathoek te krijgen zijn, maar elementaire levensbehoeften als rust, schoon water en genoeg ruimte.’ Hans Magnus Enzensberger

Traditioneel waren de zorg voor ruimte, voor verstedelijking, infrastructuur en de landbouw, de *drive* van de ruimtelijke ordening. De economische groei en de welvaartstoename van de bevolking stonden centraal; hiernaast was er al vroeg de aandacht voor de bescherming van de natuur.

Daar is langzaam maar zeker de noodzaak en uitdaging voor de komende decennia bijgekomen om deze welvaart te combineren met een lagere belasting van het milieu en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. De ruimtelijke ordening als beleidsinstrument is daarbij volgens de VROM-raad onmisbaar. De Raad betreurt het dat ruimtelijk *beleid* - dat juist als doel heeft de diverse deelbelangen in een afwegings- en afstemmingsproces op evenwichtige en kwalitatief aansprekende wijze hun plaats te laten krijgen - kennelijk is teruggedrongen tot de inbreng van het belang van ruimtelijke kwaliteit alleen en daarmee zélf als deelbelang wordt gezien in plaats van als integratiekader.

“Want is er een oude stad zoo gespaard als deze? Ze is gespaard door haar armoede. Als een oude vlieg in het brok heldergeel barnsteen waar ze voor duizend jaar in verzeilde, of liever gezegd, gezien den Sint Lievens Monstertoren, als een ontzagwekkende oude mammoeth, bevroren in een kubieken kilometer poolijs, zoo gaaf is Zierikzee gespaard als oude stad. Wel ja, er zijn ook leelijke huizen van heden ten dage. Maar heele straatjes, topgevelig en vriendelijk, zijn als eeuwen geleden. Stadspoorten, deftigheid en statigheid achter hooge boomen, rijkdom en kracht: hier kan men uren in de vroegere eeuwen wandelen..” - Werumeus Buning, Zierikzee (foto: Zuidhavenpoort (15e eeuw) “Kijk op Zeeland”, uitgeverij: Elseviers

2.3 De relatie met de scenario's van het Centraal Planbureau

De CPB-omgevingsscenario's^{4 5} spelen in de politieke meningsvorming een belangrijke rol en toekomstverkenningen zullen door de diverse politieke organen ook mede worden beoordeeld op de mate waarin zij aansluiten bij deze scenario's. De CPB-scenario's zijn een voorbeeld van een projectieve benadering⁶, en zijn voor vele nota's waaronder de WV en NL 2030 het uitgangspunt voor de verdere analyse. Bijlage 2 biedt een beknopt overzicht van de scenario's.

Meerwaarde van NL2030 is dat deze projectieve benadering wordt gecombineerd met een prospectieve benadering waardoor ook de vraag in wat voor samenleving we straks zouden willen wonen aan bod kan komen⁷. Deze interessante mix van projectief en prospectief werken komt echter onvoldoende uit de verf door de wijze waarop in NL2030 wordt omgegaan met de CPB-scenario's.

Een systematisch volgehouden koppeling tussen de vier perspectieven en de CPB-scenario's en de mede op basis daarvan geformuleerde ruimtelijke opgaven, ontbreekt. Het is nu onduidelijk welk programma van eisen ten grondslag ligt aan de vier perspectieven. Aan het eind van NL2030 is nog een robuustheidstest opgenomen van de vier perspectieven ten opzichte van de drie omgevingsscenario's van het CPB maar de gevolgde denklijn daarbij is ontoereikend toegelicht zodat ook daár de missing link niet wordt gevonden. Dat is jammer. Als in de politieke werkelijkheid zoveel waarde wordt gehecht aan de toekomstscenario's die het CPB uitbrengt, dan is de wijze waarop daarmee binnen NL2030 wordt omgegaan een onnodige verzwakking van de impact van NL2030.

2.4 Conclusies

Concluderend merkt de VROM-raad met betrekking tot NL2030 het volgende op:

- veel eerder dan in de beleidscyclus is voorzien, bestaat behoefte aan een hernieuwde, breed gedragen langetermijnvisie op de ruimtelijke structuur van Nederland waarbinnen investeringsbeslissingen kunnen worden gewogen. Het

⁴ Centraal Planbureau: 'Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995 - 2020', Werkdocument no. 89. Den Haag 1996.

⁵ Centraal Planbureau: Economie en fysieke omgeving. Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020. Den Haag 1997. In deze meer op beleidsthema's gerichte uitwerking van de omgevingsscenario's koos het CPB voor de thema's energie, mobiliteit, ruimtegebruik en milieu. Deze studie bestaat uit een aantal stappen. Allereerst een knelpuntenanalyse over de vier kernthema's. Nagegaan is wat de ontwikkelingen zullen zijn wanneer vanaf 1-1-97 geen nieuw beleid wordt gevoerd. Vervolgens worden de uitkomsten vergeleken met de beleidsdoelen en dat levert per thema potentiële beleidsopgaven op. Daarnaast wordt een groot aantal oplossingsrichtingen voor de diverse beleidsopgaven verkend.

⁶ In bijlage 3 is kort ingegaan op het verschil tussen projectief en prospectief verkennen.

⁷ In dat verband vraagt de Raad voor Cultuur in zijn advies naar aanleiding van Nederland 2030 om meer inbreng van culturele waarden in de ruimtelijke ordening omdat dat essentieel is voor de kwaliteit van onze toekomstige leefomgeving.

vigerend ruimtelijk beleid (Vinex) voorziet daarin kennelijk niet of onvoldoende. NL2030, een open discussienota met vier alternatieven, is gepresenteerd als een eerste stap in een langlopend proces van nieuwe ruimtelijke beleidsvorming. Daarop kan evenwel niet worden gewacht; nu al zijn beleidskeuzen nodig. De VROM-raad geeft in hoofdstuk 5 van dit advies, voortbouwend op NL2030, daartoe enkele hoofdlijnen aan;

- aangezien de CPB-omgevingsscenario's in de politieke meningsvorming een belangrijke rol spelen, betekent het feit dat deze in NL2030 niet op een navolgbare wijze zijn gehanteerd en de robuustheid van de vier perspectieven ten opzichte van de CPB-scenario's niet voldoende is aangetoond, een aanzienlijke handicap. De gehanteerde mix van projectief en prospectief verkennen komt daardoor onvoldoende tot zijn recht;
- het feit dat onder de verantwoordelijkheid van één kabinet door verschillende departementen afzonderlijk ruimtelijke visies naar buiten worden gebracht, interpreteert de Raad als een signaal dat er ook tussen de departementen onduidelijkheid bestaat over de vraag waar het coördinatiepunt in het ruimtelijk beleid ligt. De Raad acht het noodzakelijk dat het ruimtelijk beleid het integratiekader vormt waarbinnen investeringsbeslissingen kunnen worden getoetst aan één, door het kabinet onderschreven, langetermijnvisie voor de ruimtelijke inrichting van Nederland;
- de belangrijkste opgave voor de komende decennia is de groei van de economie en de bevolking te combineren met een absoluut lagere milieubelasting en een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. De ruimtelijke ordening als beleidsinstrument is daarbij volgens de VROM-raad onmisbaar. De Raad betreurt het dat ruimtelijk *beleid* - dat juist als doel heeft de diverse deelbelangen op evenwichtige en kwalitatief aansprekende wijze hun plaats te laten krijgen - kennelijk is teruggedrongen tot de inbreng van het aspect ruimtelijke kwaliteit alleen en daardoor inmiddels zélf als deelbelang wordt gezien in plaats van als integratiekader.

3. De twee rapporten van commentaar voorzien

3.1 De Verkenning ruimtelijke perspectieven

3.1.1 De inhoud

Met de brochure 'Aan zet voor Nederland 2030' opent de Rijksplanologische Dienst in maart 1996 de discussie over de ruimtelijke inrichting van Nederland voorbij de nu geldende planperiodes⁸. De motivering voor deze discussie is nadrukkelijke twijfel over de toereikendheid van het huidige beleid. De RPD formuleert dit als volgt: *'In brede kring is het gevoel ontstaan dat de maatschappelijke uitgangspunten, waarop de Vierde Nota Extra (Vinex) is gebaseerd, opnieuw onder de loep moeten worden genomen. Niet alleen de sociaal-culturele leefpatronen en de sociaal-economische omstandigheden zijn veranderd, maar ook de rol van de (rijks)overheid. Er rijzen twijfels in hoeverre we de fysieke bouwopgave na 2010 nog aankunnen met de bestaande beleidsconcepten zoals de compacte stad, het*

*stadsgewest en het locatiebeleid. Er ontstaat behoefte aan een fundamentele bezinning zowel op bestaande uitgangspunten en concepten als op alternatieve oplossingsrichtingen.'*⁹

Na enkele rondes waarin de RPD 'het maatschappelijke veld' consulteert, verschijnt in juli 1997 de verkenning van ruimtelijke perspectieven met als titel

'Nederland 2030 -Discussienota'. NL2030 bestaat uit drie delen.

In Deel 1 evalueert de RPD het ruimtelijk beleid tot 2010. 'De verstedelijkingsopgaven voor 2010 worden in grote lijnen gehaald', aldus de RPD (p.21). 'Op het vlak van beheersing van de mobiliteit, bescherming van de open ruimte en het verbeteren van de bereikbaarheid zijn echter extra beleidsinspanningen te rechtvaardigen. Ook de vitaliteit en de concurrentiekracht van onze steden vergen voortdurend aandacht. Blijvende zorg in het landelijk gebied zijn de natuur- en milieukwaliteit, de biodiversiteit en het realiseren van alternatieve economische dragers.'

⁸ De PKB-Vinex formuleert het ruimtelijk beleid voor de periode 1995-2005. In de PKB Actualisering Vinex wordt beleid voor de aansluitende periode 2005-2010 geformuleerd.

⁹ 'Aan zet voor Nederland 2030', VROM maart 1996.

In Deel 1 worden ook zes ruimtelijke opgaven voor 2030 geformuleerd, die in het kort neerkomen op: hoe moeten we omgaan met de spreidingstendens in de verstedelijking en met de groei van de mobiliteit van personen en goederen, hoe komen we tot evenwicht tussen ecologie en economie, hoe gaan we de scheiding kansarm-kansrijk tegen, hoe is de relatie overheid-burger in de regulering van het grondgebruik, en hoe is de relatie van mens en ruimte met de natuur?

In Deel 2 presenteert de RPD de uitgangspunten van de vier perspectieven waarin op uiteenlopende wijze op deze ruimtelijke opgaven wordt gereageerd: Palet, Parklandschap, Stroomland en Stedenland.

In Deel 3 worden de vier perspectieven onderling vergeleken op basis van de zes opgaven en vindt een summier robuustheidstest plaats in het licht van de drie CPB-scenario's waarbij in feite Stroomland en Stedenland als enige serieuze concurrenten overblijven. Ook wordt de vraag gesteld of er misschien niet een combinatie van perspectieven nodig zal zijn maar dat wordt verder niet uitgewerkt. Aan NL2030 wordt een brief van Minister De Boer toegevoegd waarin zij vrij geprononceerd stelling neemt ten gunste van Stedenland.

In bijlage 4 is een korte schets van de inhoud van Nederland 2030 opgenomen.

3.1.2 Commentaar van de Raad

Ontwerpvrijheid

De grote variatie in de vier perspectieven wekt de indruk dat er nog een grote bandbreedte in ontwerp mogelijkheden bestaat in het Nederland van na 2010. Dat is volgens de Raad niet het geval. Het Nederland van 2010 ligt nu al voor het grootste deel vast in stedelijke gebieden, mainports, hoofdinfrastructuur etc. Er zijn wel accentverschuivingen mogelijk - en noodzakelijk zoals de Raad later in dit advies zal betogen - in de gehanteerde beleidsconcepten. Maar de in NL2030 gehanteerde ontwerpvrijheid om voor heel Nederland nieuwe ruimtelijke concepten te verbeelden, suggereert meer beleidsvrijheid dan er feitelijk is.

De hier genoemde kritiekpunten betekenen echter niet dat de Raad de inhoud van NL2030 verder zou willen negeren. Het tegendeel is het geval: de Raad vindt de discussie over de toekomstige inrichting van ons land van groot belang en NL2030 fungeert daarvoor zeker als katalysator. Verkenningen als zodanig kunnen zinnig zijn, niet alleen als poging om objectief, wetenschappelijk, te traceren hoe toekomstige ontwikkelingen eruit kunnen zien, maar ook omdat het kijken naar de toekomst verplicht tot het stellen van indringende vragen over waarden en normen die in de ruimtelijke structuur tot uitdrukking komen en over de instrumentering daarvan. Of een en ander zou moeten uitmonden in een Nota leefomgeving zoals de minister voor ogen heeft, is voor de Raad nog de vraag. Vooralnog bestaan daarover grote aarzelingen. In het advies over sturing van het leefomgevingsbeleid zal de Raad hierop nader ingaan.

Geen nationale sjablonen maar regionale diversiteit

De Raad is van mening dat in NL2030 vooral de Randstad met de zich daar ontwikkelende problematiek richtinggevend is geweest. De presentatie van vier perspectieven die de doorwerking van één overheersend concept op nationaal niveau verbeelden, wekken de suggestie dat de minister voor de periode na 2010 opnieuw met concepten met nationale geldingskracht wil werken. De VROM-raad is van mening dat dit moet worden genuanceerd: de Europese en de regionale schaal zijn onderbelicht. Er zijn grote verschillen tussen de regio's in Nederland als het gaat om bevolkingsdichtheid, verstedelijkingsdruk, open ruimten, vitaliteit van steden, werkgelegenheid, mobiliteitsdruk etc. Niet alle ruimtelijke opgaven vereisen een landelijke regie¹⁰ en het is zeker niet zo dat slechts één oplossing overal de beste zou zijn. Regionaal maatwerk ingebed in een Noordwest-Europese invalshoek zal in de nabije toekomst - al eerder dan 2010 - de plaats moeten innemen van het werken met ruimtelijke concepten die als nationaal geldende sjablonen over heel Nederland worden gelegd. Wat in Amsterdam een noodzakelijk beleidsconcept kan zijn hoeft dat nog niet te zijn in Appingedam of Almelo. Er moet meer differentiatie mogelijk worden. Dat geldt voor het compacte-stadbeleid, voor te bouwen dichtheden in Vinex-locaties, voor de samenstelling van het woningbestand, voor de locatie en zonering van bedrijventerreinen, voor de verhouding openbaar vervoer/automobiliteit, voor de parkeernormen etc. Het klassieke planningsschema (rijk: lange termijn en strategisch; provincies: middellange termijn en tactisch; gemeenten: korte termijn en operationeel) heeft z'n langste tijd gehad. Daarvoor in de plaats moet veel meer stadsgewestelijke, regionale beleidsruimte komen om in te spelen op specifieke omstandigheden. Provincie en Rijk nemen daarnaast hun eigen verantwoordelijkheid waar het gaat om nationaal of internationaal te beschermen belangen.¹¹ In de slotparagraaf van NL2030 wordt wel de vraag naar combinatie en regionale differentiatie van de perspectieven aan de orde gesteld (p.146) maar de Raad had graag gezien dat er een poging was ondernomen om één of meerdere perspectieven te schetsen waarbij regionale diversiteit in oplossingsrichtingen de leidraad is. Vraag hierbij is wel, of en zo ja welke coördinerende c.q. toetsende rol hier voor provincie en Rijk is weggelegd.

Steeds terugkerend thema in de discussies over NL2030 is de vraag naar het sturend vermogen van de overheid met name via het ruimtelijk beleid. In zijn binnenkort uit te brengen advies over sturing van het leefomgevingsbeleid, gaat de Raad hier nader op in.

¹⁰ zie ook de WRR op.cit. p. 150 (afscheid van generieke concepten) in het rapport Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek

¹¹ zie ook prof.dr.A.M.J.Kreukels in de Vierde Van Eesterenlezing 'Een perspectief voor de stad', 18 dec.1997.

Bestuurlijke schaalniveaus onderbelicht

De Raad is er voorstander van dat ruimtelijk relevante beslissingen worden genomen op het bestuurlijke schaalniveau waar ze vanwege hun reikwijdte thuishoren: decentraal wat decentraal kan. De vier ruimtelijke perspectieven bieden onvoldoende duidelijkheid over de op de diverse bestuurlijke niveaus per 2010 te nemen beleidsbeslissingen. In feite ontbreekt in NL2030 een analyse, welke de ruimtelijk-structurende elementen zouden kunnen zijn waarover per se op rijksniveau voor de periode 2010-2030 beslissingen genomen dienen te worden en die vervolgens voor het regionale en lokale schaalniveau als vaststaand gegeven gelden waarop moet worden ingespeeld (vgl. de investeringsbeslissingen zoals nu voor de periode tot 2010 in de ICES-discussie aan de orde zijn). Het is de vraag of een door het Rijk georkestreerde locatiekeuze zoals nu in het kader van het Vinex-beleid daar nog onder zou moeten vallen.

Een dergelijke analyse is onmisbaar om een beargumenteerde keuze te kunnen maken van op landelijk niveau sturende ruimtelijke concepten na 2010, als men al een zodanige keuze zou wensen te maken. Een eventuele voorkeur voor een van de vier perspectieven is zonder zo'n analyse op niet veel meer gebaseerd dan persoonlijke voorkeuren of een opvatting over de effectiviteit van het huidige beleid.

Het gekozen tijdsperspectief

NL2030 beslaat de periode 2010-2030. In deze periode spelen problemen die anno nu ook spelen; concentratie versus spreiding, de vitaliteit van de steden, groei van mobiliteit, behoud open ruimte etc. Het doet wat oneigenlijk aan dat het beleid tot 2010 buiten de discussie wordt gehouden terwijl duidelijk is dat voortzetting van het bestaande beleid (Vinex) en de nu in discussie zijnde actualisering daarvan (Actualisering Vinex) van invloed zullen zijn op de aard en omvang van de problemen na 2010. Het is niet verwonderlijk dat de RPD als beleidsdienst deze scheidslijn trekt maar

de Raad stelt vast dat een grotere objectiviteit ten opzichte van het bestaande beleid beter ware geweest voor het 'gezag' van NL2030. Als het debat over

*Het Nederlandse landschap
getuigt van voortdurend
menselijk ingrijpen; hier ten
behoefte van
natuurontwikkeling en
waterbeheer in de Blauwe
Kamer bij Rhenen.*

NL2030 zou leiden tot beleidsconclusies die afwijken van het vigerende beleid tot 2010, dan moet het kabinet volgens de Raad niet aarzelen om - met de benodigde zorgvuldigheid - bestaand beleid alsnog aan te passen. Terecht wordt in NL2030 gesteld dat 2010 dichterbij is dan vaak wordt gedacht. Dat geldt vooral in de zin dat een groot deel van het Nederland van 2010 nu al vastligt in de gebouwenvoorraad, de infrastructuur en in het natuurlijke en culturele erfgoed.

Voor de landschappelijke inrichting is er echter naar de mening van de Raad een grotere keuzevrijheid dan vaak verondersteld. Sinds de Middeleeuwen hebben Nederlanders ingegrepen in land en water. Het Nederlandse landschap getuigt van het continue proces van door de mens vormgegeven veranderingen van gebruiks- en belevingswaarde. Ook in de komende decennia kunnen prachtige landschappen worden gemaakt waarbij creatief kan worden ingespeeld op veranderingen in de agrarische sector, op nieuwe vormen van energieopwekking, ruimte voor houtteelt, recreatiebehoeften etc. Voorwaarde is wel dat er vooraf duidelijke keuzes worden gemaakt waarbij kwetsbare cultuur- en natuurwaarden worden beschermd en waarbij ontwerpers op een voldoende groot schaalniveau zoals dat van het Groene Hart of van Nederland als delta aan de slag kunnen.

De ruimtelijke agenda: secundaire analyse

De door de RPD gepresenteerde zes ruimtelijke opgaven zijn het resultaat van een breed opgezette discussieronde en deze agenda lijkt op het eerste oog behoorlijk compleet. Niettemin heeft de Raad een secundaire analyse laten uitvoeren van de diverse verkenningen op trends en ontwikkelingen met ruimtelijke gevolgen en de daaruit voortvloeiende beleidstekorten.¹² Waarna vervolgens nog de vraag voorligt of de ruimtelijke ordening het meest geëigende beleidsveld is om deze beleidstekorten te bestrijden. Bij deze analyse zijn betrokken de Milieuverkenning, de Natuurverkenning, de CPB-studie 'Economie en fysieke leefomgeving' en de nota 'Ruimte voor economische dynamiek' van het Ministerie van Economische Zaken. In hoofdstuk 4 gaat de Raad hier nader op in.

3.2 De woonverkenningen

3.2.1 De inhoud

De verkenning van 'het wonen in de komende decennia' is een ambtelijke nota, waarin de vraag wordt geagendeerd welke rol met betrekking tot de volkshuisvesting in de komende decennia voor de rijksoverheid is weggelegd. De afgelopen jaren is het volkshuisvestingsbeleid vergaand getransformeerd: van centrale sturing en planning naar

¹² De secundaire analyse die de Raad met betrekking tot de ruimtelijke agenda heeft laten verrichten, werd overigens ernstig bemoeilijkt door het feit dat de diverse overheidsnota's qua methodiek en aannames slecht zijn afgestemd op de diverse verkenningen van de planbureaus. Een adequate kwantitatieve vergelijking werd daardoor bemoeilijkt.

ordering en marktwerking, van een kwantiteits- naar een kwaliteitsvraagstuk en van een enkelvoudig bouwproductievraagstuk naar een geïntegreerd benaderd woonvraagstuk. Het belang van de WV kan getypeerd worden als een poging van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) om, na een periode van beleidsmatige krimp, nu weer eens uitdagender beleidsperspectieven te schetsen, maar het is meer dan dat. Met de WV agendeert DGVH ook het probleem dat de groeiende maatschappelijke differentiatie in Nederland weleens zou kunnen uitmonden in een groeiende differentiatie tussen woonmilieus.

De Woonverkenningen onderzoeken de contouren, waarlangs de toekomstige woonwensen zich kunnen ontwikkelen en de gevolgen daarvan voor het overheidsbeleid. Eén van de belangrijkste bevindingen is dat door de toenemende welvaart de keuzeruimte van mensen in het algemeen gesproken fors zal groeien en dat de markt hierdoor ingrijpend van karakter verandert. De vraag naar kwaliteit komt vooral tot uitdrukking in de vraag naar karakteristieke woonmilieus, die recht doen aan de behoefte aan onderscheid en identiteitsbeleving (zowel in de stedelijke als de landelijke woonmilieus). Bij een hoge economische groei zal het accent liggen op de landelijke milieus hoewel ook kwalitatief hoogwaardige stedelijke woonmilieus veel gevraagd zullen zijn (de zogenaamde tweetoppige kwaliteitsvraag).

Het jaar 2030 is dichtbij. De uitbreiding van de voorraad tot dat jaar zal nog geen 20% zijn van die uit 1997; dus 80% van de woningen staat er nu al. Onderhoud en kwaliteitsverbetering van de bestaande voorraad vormen daarom een belangrijk element van de toekomstige opgave.

De agenda voor de volkshuisvesting wordt in de WV als volgt geformuleerd:

- 1 forse kwaliteitsverbetering noodzakelijk,
- 2 sociaal-ruimtelijk sortering tegengaan,
- 3 het veranderend betaalbaarheidsvraagstuk oplossen,
- 4 woningcorporaties inzetten als een kansrijk netwerk voor stedelijk beheer,
- 5 herstructurering beschouwen als maatwerk.

Betaalbaarheid van wonen is niet langer een algemeen vraagstuk: wel blijft aandacht nodig voor een kleine, harde kern van 'perspectieflozen' (mensen met weinig opleiding, kansloos op de arbeidsmarkt: een groot deel van deze groep bestaat uit ouderen en allochtonen).

Herstructurering en versterking van stedelijke woonmilieus is nodig om ruimtelijk-sociale sortering te voorkomen: het gaat om functionele maar ook om sociale en ecologische kwaliteiten. Voor het volkshuisvestingsbeleid levert dit volgens de WV de

volgende kaderstellende toetspunten op: brede toegankelijkheid, tegengaan van ruimtelijk-sociale sortering, en evenwicht in de verhouding tussen individuele en collectieve belangen.

De Woonverkenningen schetsen drie perspectieven voor de rol van de overheid. Dat zijn: de overheid als hoeder (paternalisme); de overheid stimuleert de markt (utilitarisme) en de overheid als opsteller van spelregels (zelfsturend). Het laatste is volgens de Woonverkenningen het meest kansrijk: vrijheid waar mogelijk, maar optreden waar nodig.

Woningcorporaties kunnen naast marktpartijen een belangrijke rol gaan spelen in het stedelijk beheer. De maatschappelijke taak is breder dan de zorg voor de doelgroep: ze kunnen een belangrijke functie vervullen in de transformatie van bestaande woonmilieus naar de gewenste kwalitatief hoogwaardige milieus voor 2030. Zie bijlage 5 voor een beknopte samenvatting van de WV.

3.2.2 Commentaar van de Raad

Intensief debat

De Raad vindt de WV een belangwekkend document. De gepresenteerde agenda voor de volkshuisvesting is zeker toereikend voor een intensief debat over de hoofdlijnen van het beleid. De Raad onderschrijft de belangrijke boodschap dat het volkshuisvestingsbeleid zich mede ontwikkelt tot een meer gebiedsgericht beleid, waarin wonen, werken, recreëren, milieu, zorg en dienstverlening in onderlinge samenhang worden aangepakt en waarin ook de ontwikkelingen binnen dat gebied (de effecten op verplaatsingen, ruimtebeslag en dergelijke) in breder verband worden geplaatst. Dit vergt maatwerk, samenhang tussen beleidssectoren en samenwerking tussen actoren.

De in de WV gepresenteerde analyses en overwegingen worden door de Raad ook geïnterpreteerd als een voorzichtig onder kritiek stellen van al te eenzijdige herstructureeringsingrepen die voornamelijk zijn gericht op differentiatie van het bestaande woningaanbod. De WV leiden ook bij het concept van de compacte stad tot de vraag om nuancering. Verdunning in de vorm van sloop, vervanging, andere woningtypes, grote aandacht voor de openbare ruimte en veiligheid kan een strategie zijn om huishoudens met suburbane woonvoorkeuren te binden aan de stad. Hoewel dat tot meer ruimtegebruik leidt op het niveau van wijk en stad (zie ook de beschrijving van trends in hoofdstuk 4.1), kan dat op het schaalniveau van het stadsgewest heel goed zuinig ruimtegebruik bevorderen. Kortom, het debat waartoe de Woonverkenningen een goede aanzet geven zal verder gevoerd moeten worden. De Raad brengt ten behoeve van dat debat de volgende punten in:

Planning moet flexibel zijn

De cijfers over de gewenste aantallen nieuw te bouwen woningen en vooral ook over de nieuwbouwdifferentiatie moeten met grote voorzichtigheid gehanteerd worden. De markt wordt immers steeds kritischer, de onzekerheden in de prognoses zijn groot. Zo wordt heel weinig rekening gehouden met de effecten van een kwaliteitsverhoging van de bestaande woningvoorraad en de huidige woonmilieus in de stad op de vraag die zich te zijner tijd zal voordoen naar nieuw te bouwen woningen elders. Consumentenwensen zullen snel veranderen als niet alleen de welvaart toeneemt, maar ook de keuzevrijheid. De economische omstandigheden hebben grote invloed op de prijsvorming in de bestaande voorraad, op de doorstroming en op de vraag naar nieuwe woningen. Dit vereist grote flexibiliteit in de planning van bouwinvesteringen en de ruimtelijke facilitering ervan. Zo vraagt de Raad zich af of de huidige Vinex-plannen, die in veel gevallen gekenmerkt worden door grootschaligheid, monofunctionaliteit en eenvormigheid, die flexibiliteit zullen bieden. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de bouwlocaties, waar nog bijsturing mogelijk is, in het bijzonder in het kader van de 'Actualisering Vinex' voor de periode 2005-2010.

Het sociale vraagstuk

Met betrekking tot het sociale vraagstuk vindt de Raad de WV te optimistisch getoonzet. Als de economie groeit neemt de doelgroep in de berekeningen in omvang snel af, maar dit is een definitiekwestie. Armoede is een relatief begrip. Sociale vraagstukken kunnen straks niet meer in de huidige beleidstermen worden gedefinieerd. Groei en snelle maatschappelijke veranderingen gaan gepaard met achterblijvers en met meer onzekerheid van baan en inkomen. De vraag is of in het huisvestingssysteem instrumenten moeten worden gehandhaafd of toegevoegd die huishoudens beschermen tegen de gevolgen voor de huisvesting van laag inkomen of inkomensterugval.

De WV gaan te weinig in op de vraag hoe beleidsmatig om te gaan met (het stimuleren van) het eigen woningbezit. Het grootste deel van het electoraat is straks in eigen woningen gehuisvest. Zekerheden zijn dan politiek interessant. Hoe kan worden voorkomen dat de scheidslijn huur/koop een sociale scheidslijn wordt? In dit kader dient de vraag beantwoord te worden, hoe robuust de voorgestelde aanpak is bij een tegenvallende economische ontwikkeling. Die invalshoek ontbreekt ten onrechte in de WV.

In de WV wordt evenals in het grotestedenbeleid veel aandacht gegeven aan het vraagstuk van dreigende segregatie. Segregatie is een neerslag van sociale tegenstellingen en zou deze op haar beurt versterken (armoedecultuur, slechte voorzieningen in de wijk, slechte schoolprestaties, moeizame toegang tot de arbeidsmarkt). In de WV is de aandacht sterk gericht op de diversiteit in het woningaanbod binnen de wijk als voornaamste strategie ter bestrijding van segregatie. De Raad waarschuwt voor een al te eenzijdige beleidsinzet op deze vorm van social engineering waarbij in feite ruimtelijk beleid als

instrument wordt gezien om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen: die ambitie is dan al gauw te hoog.

Ondersteuning van zwakkere groepen via volkshuisvestingsbeleid vergt op z'n minst samenhangend beleid met andere beleidssectoren. Bevordering van sociale mobiliteit is behalve met het bevorderen van betaalbaar woningaanbod door middel van de individuele huursubsidie in de grote steden, evenzeer gediend met investeren in onderwijs, werkgelegenheid en een hoger minimum- of sociaal inkomen.

De WV agendeert een aantal zinvolle vragen over de toekomstige rol van het volkshuisvestingsbeleid in de aanpak van het sociale vraagstuk. De Raad wil op dit punt graag meedenken in het vervolgetraject op de WV.

Duurzame woonmilieus

Een belangrijk thema in de WV - maar naar de mening van de Raad onvoldoende uitgewerkt - is 'duurzame woonmilieus'. Duurzaamheid kent niet alleen ecologische maar ook functionele en sociale dimensies, aldus de WV, en dat wordt door de Raad onderschreven. De discussie in de WV over duurzame woonmilieus wordt vooral betrokken op het vraagstuk van spreiding of concentratie binnen de traditionele stad, aan de stedelijke rand, en tussen stad en land. Hier ligt een interessant raakpunt met NL2030 waarvan de uitwerking echter onvoldoende is. Als conclusie wordt geformuleerd (p.67) dat er stevig in de typisch stedelijke centrummilieus moet worden geïnvesteerd, dat de buiten-centrummilieus moeten worden getransformeerd, en dat het beheer van de randmilieus moet worden georganiseerd. Maar er volgt geen afweging waarin spreidings- dan wel concentratietendenzen op duurzaamheid worden beoordeeld.

Impliciet is de boodschap dat duurzaamheid geen op zichzelf staand criterium is om voor een spreidings- dan wel concentratieconcept te kiezen, maar meer een randvoorwaarde: voor elk te kiezen concept geldt dat er een adequate mix van functionele,

...de uitdaging om duurzaam te produceren en te consumeren geldt ook voor het wonen...

sociale en ecologische kwaliteit gewaarborgd moet zijn. Daar is de Raad het mee eens.

Met betrekking tot de ecologische kwaliteit wil de Raad echter nog het volgende opmerken. Ecologische kwaliteit wordt in de WV vooral ingevuld in termen van geluid- en stankhinder, veiligheidsrisico's en de aanwezigheid van groen. De uitdaging voor de komende jaren om duurzaam te produceren en te consumeren, dat wil zeggen vier maal zo milieu-efficiënt als nu, geldt ook voor het bouwen en wonen (efficiënt omgaan met grondstoffen en energie). Deze aspecten van duurzaamheid zijn onderbelicht gebleven in de WV. Ten onrechte volgens de Raad, omdat wonen sterk sturend is voor andere consumptiecategorieën zoals mobiliteit en recreatie. Die samenhang moet nauw in het oog worden gehouden.

Typologie van huishoudens

In de WV wordt de toekomstige woningvraag in vier stromen onderverdeeld. Dat zijn de woningvraag van:

- de maatschappelijk perspectiefrijken met een hoog inkomen en veel keuzeruimte;
- groepen met speciale woonwensen (zoals studentenkamers, seniorenwoningen, groepswoningen, woonwagens en -boten, kant en klaar-homes);
- maatschappelijk perspectiefrijken die bewust lagere inkomens verwerven ten gunste van een meer alternatieve leefstijl en
- de maatschappelijk kansarmen met een laag inkomen en weinig keuzeruimte.

De Raad is van mening dat de WV met deze typologie van huishoudens te veel uitgaan van wat thans gebruikelijk is terwijl er juist in de komende jaren veel variatie in soorten en gedrag van groepen huishoudens kan ontstaan.

De steden

De Nederlandse steden zijn in vergelijking met andere Europese steden niet groot van omvang en kennen relatief lage dichtheden. Er zijn vaak mooie, historische centra met daar omheen aantrekkelijke groene woonwijken. Het zijn woonsteden met een sterke identiteit die de concurrentie met het wonen in het landelijk gebied voor een belangrijk deel van de woningvraag goed aan zouden moeten kunnen. De naar verwachting sterk toenemende vraag naar woonmilieus met kwaliteit vormt een grote stimulans voor de stedelijke vernieuwing. Met de Nota Stedelijke Vernieuwing is al ingezet op verbreding van het volkshuisvestingsbeleid in de richting van stedelijke herstructurering. Het feit dat grote delen van het woningbezit in handen zijn van de woningcorporaties, biedt veel mogelijkheden. In zijn advies naar aanleiding van de ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing¹³ heeft de Raad al gewezen op de noodzaak tot kwaliteitsverhoging die meer inhoudt dan het aanbrengen van differentiatie in het woningbestand en die boven-

¹³ Advies over de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing, Advies 008, VROM-raad 1997, Den Haag.

dien verder strekt dan het schaalniveau van de wijk. De Raad ziet dit pleidooi door de WV onderstreept worden.

Sturing

De vraag naar de rol van de (rijks)overheid wordt in de WV aan de orde gesteld in het kader van strijdigheid van individuele en collectieve waarden. De optelsom van allerlei individuele beslissingen van huishoudens en bedrijven resulteert in een maatschappelijke ontwikkeling die erkende collectieve waarden bedreigt. De vraag hoe noodzakelijk overheidssturing is en welke mogelijkheden de overheid daartoe ter beschikking staan, is moeilijk in algemene termen te vangen. De antwoorden worden bepaald door het schaalniveau van de problematiek, de maatschappelijke urgentie en de financiële mogelijkheden die de overheid ter beschikking staan. De Raad wijst in dit verband op het advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid, dat in de eerste helft van dit jaar verschijnt.

3.3 Tussenstand (in het licht van de adviesaanvraag)

Als beide commentaarparagrafen worden geconfronteerd met de adviesaanvraag, dan kan de volgende tussenbalans worden opgemaakt. De pretentie van de WV, namelijk te onderzoeken wat op de agenda voor de volkshuisvesting moet komen te staan, wordt zeker waargemaakt, maar er is vervolgdiscussie nodig waar de Raad ook van harte aan wil bijdragen. Die vervolgdiscussie zal in ieder geval moeten gaan over de rol van de volkshuisvesting in de aanpak van het sociale vraagstuk aan de onderkant van de woningmarkt, de rol die de rijksoverheid daarbij dient te spelen en wat van maatschappelijke actoren - zoals marktpartijen en woningcorporaties - mag worden verwacht. Ook zal er meer flexibiliteit in de planning moeten komen en is nader onderzoek nodig naar de duurzaamheid van het wonen in brede zin - dus inclusief mobiliteit en recreatie - en naar reële huishoudtypologieën die zijn gebaseerd op beleidsrelevante parameters.

De WV raken ook aan de stedelijke problematiek en ondersteunen in de ogen van de Raad de roep om nuancering (dat is niet hetzelfde als afschaffen) van het compacte-stadbeleid omdat - en de Raad onderschrijft dit - dogmatische interpretatie van compactheid op enig moment toch gaat wringen met de toenemende kwaliteitseisen die aan het wonen gesteld zullen worden. Hier ligt ook een belangrijk inhoudelijk raakvlak tussen WV en NL2030, evenals op het punt van sturing. Wat betreft de advisering over de WV laat de Raad het hierbij, er van uitgaande dat de reeds aangekondigde adviesaanvraag over het vervolg op de WV er inderdaad zal komen.

Met NL2030 heeft de Raad aanzienlijk meer moeite. De vier ruimtelijke perspectieven bieden onvoldoende duidelijkheid over de op de diverse bestuurlijke niveaus per 2010 te nemen beleidsbeslissingen. In feite ontbreekt in NL2030 een analyse, welke de ruimtelijk-structurende elementen zouden kunnen zijn waarover per se op rijksniveau

voor de periode 2010-2030 beslissingen genomen dienen te worden en die vervolgens voor het regionale en lokale bestuurlijke niveau als vaststaand gegeven gelden waarop moet worden ingespeeld.

De Raad meent de door de minister gestelde vragen het beste te kunnen beantwoorden door zijn eigen perspectief op de toekomstige inrichting van Nederland te schetsen (hoofdstuk 5). Alvorens dat te doen gaat de Raad nader in op de ruimtelijke en maatschappelijke trends in de Nederlandse samenleving (hoofdstuk 4).

4. Maatschappelijke en ruimtelijke trends

4.1 Ruimtegebruik per individu

Ontwikkelingen van sociaal-culturele en demografische aard maken het waarschijnlijk dat de toename van het ruimtebeslag door wonen zich in de toekomst zal voortzetten. Ten eerste speelt een factor van demografische aard. Het aantal huishoudens neemt toe: tot 2020 worden 1 tot 1,5 miljoen huishoudens méér verwacht. De individualisering is niet alleen cultureel maar ook demografisch bepaald: door de vergrijzing in de komende decennia zal het aantal huishoudens van één persoon aanzienlijk toenemen¹⁴. Ten tweede zijn de eisen die mensen aan het wonen stellen aan verandering onderhevig. Individualisering treedt ook op binnen het huishouden: de leden zitten niet stevast onder de lamp aan tafel in de woonkamer, maar beschouwen de kamers in het huis als privé-ruimten en niet alleen als slaapkamers. De woning is veranderd van een verblijfplaats van waaruit de meeste leden van het huishouden na de overnachting uitvliegen voor school of werk, tot een plaats waarin de bewoners veel activiteiten realiseren of voorbereiden.

De samenleving kent een toenemend aantal levensstijlen, die beïnvloed worden door de oriëntatie op het wonen en het ruimtegebruik¹⁵. De technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om met internet en computer werkzaamheden thuis te verrichten of toegang te krijgen tot een groot aantal diensten en voorzieningen. De woning wordt dan de uitvalsbasis van waaruit het individu zijn bezigheden organiseert, een nodaal punt in de fysieke en sociale netwerken. De activiteitenpatronen van individuen worden veelzijdiger: men is niet alleen huisvrouw, student of werknemer, maar vervult een combinatie van rollen. Aan de woning wordt de eis gesteld dat deze past in al deze activiteiten (voldoende ruimte in de woning, de afstand tot het werk en de voorzieningen). Deze grotere variëteit in huishoudenssamenstelling vereist een grotere flexibiliteit en meer ruimte.¹⁶

¹⁴ N. van Nimwegen en G. Beets (redactie), bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 1997. Den Haag, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, NIDI 1997. Zie ook: Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel rapport 1996. Rijswijk 1996.

¹⁵ A. Reijndorp, V. Kompier en L. de Haas (redactie), Leefstijlen. Wonen in de 21e eeuw. Rotterdam, dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, Nederlands Architectuurinstituut, 1997.

J. Hoogendoorn en M. Oostenbrink, trendwatching: bouwsteen voor stedelijk wonen in de toekomst. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, jrg. 1997, nr. 6, p. 17-21.

¹⁶ P. Hooimeijer en R. van Kempen, De onzekere factor in MMXXX. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, jrg. 1997, nr. 6, p. 13-16.

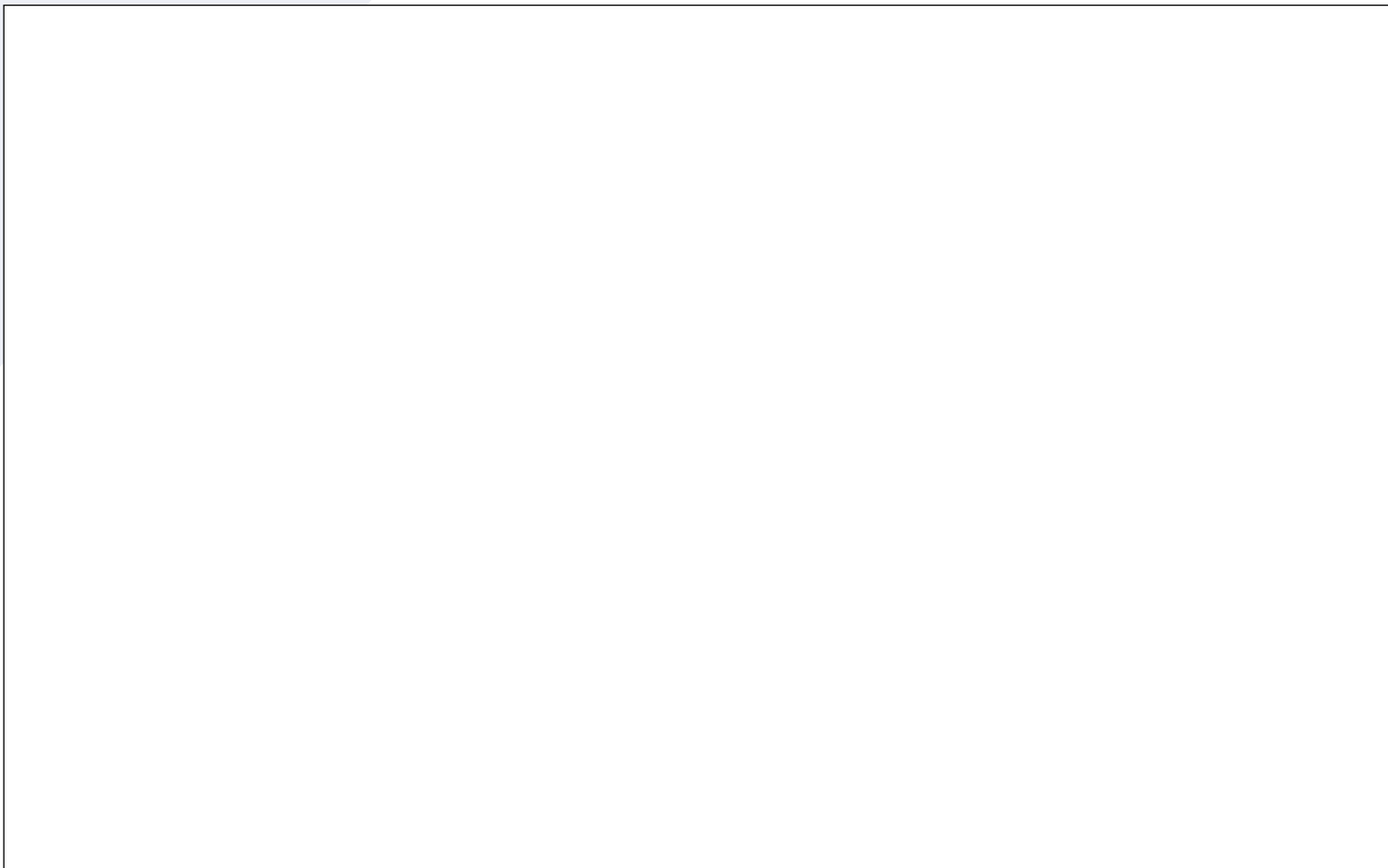
Ontwikkelingsfase

Het onderscheid in ruimtegebruik per ontwikkelingsfase, dat in de Woonverkenningen wordt gemaakt met betrekking tot woningen, toont grote verschillen in gewenste woning en woonmilieu per levensfase.

Men mag aannemen dat dit ook voor bedrijven geldt. Inzicht in de ontwikkelingsfase van bedrijven moet ook zicht geven op de aard van de ruimtebehoefte, maar deze relatie wordt tot nu toe in de verkenningen niet gelegd. Het aantal werkenden per bedrijfstak als maat voor de verwachte ruimtebehoefte, geeft onvoldoende inzicht.

Ook in een voor de Raad verrichte kwalitatieve analyse van de diverse verkenningen¹⁷ wordt een veelheid aan trends gesignaleerd zoals vergrijzing en individualisering, reductie van sociale voorzieningen, verandering van arbeidstijd, tijdsbesteding en consumptiepatroon van huishoudens, van de organisatie van de economie etc. Al deze trends wijzen in één richting: toenemend ruimtegebruik per individu. Niet alleen qua wonen (in het begin van deze eeuw twee individuen op een kleine kamer, nu heeft iedere Nederlander gemiddeld de beschikking over bijna twee kamers) maar ook de bebouwde ruimte is per individu gestegen. Dit komt door meer voorzieningen, openbare ruimte en infrastructuur, en door verschuiving van functies van de stad naar het landelijk gebied. Naast deze toename van ruimtegebruik per individu, treedt een steeds verdergaande spreiding van functies op, zowel op het niveau van de woning, als op wijkniveau, agglomeratieniveau en zelfs op landsdeelniveau. Ontwikkelingen in het standplaatsgedrag en grondgebruikspatroon van kapitaalkrachtige bedrijven en woonhuishoudens veroorzaken een sterke, moeilijk te sturen ruimtelijke dynamiek in Nederland. De stuurbaarheid van deze dynamiek door de nationale overheid wordt verder belemmerd doordat de ruimtelijk-economische ontwikkelingen in aanzienlijke mate bepaald worden door de internationale omgeving waarin de Nederlandse samenleving functioneert.

¹⁷ 'Secundaire analyse ruimtelijke agenda', Jan Brouwer en Victor Hagen, ABF Onderzoek & Informatie, Delft febr. 1998



4.2 Internationale stedelijke netwerken

In nagenoeg alle recent verschenen studies naar de kansen van stedelijke regio's in het internationale krachtenveld spelen 'stedelijke netwerken' een grote rol. Met een dergelijk concept wordt bedoeld op het bestaan van groepen steden (met inbegrip van hun ommelanden), die als een onderling samenhangend netwerk zijn te beschouwen vanwege een specifiek profiel van de bedrijvigheid en bijbehorende bevolking en door een bepaalde mate van interne vervlechting van stromen van kennis, kapitaal en goederen. Het geraamte van deze netwerken wordt gevormd door de als knooppunten fungerende grotere steden in combinatie met de verkeersverbindingen tussen deze steden. Ook het ommeland van de betreffende steden hoort samen met het grondgebied dat aansluit op de verbindingen, tot het netwerk in kwestie. De ruimtelijke reikwijdte van dergelijke stedelijke netwerken is niet onbeperkt. Steden en gebieden die buiten het dagelijks bereik van de ter zake doende steden en verbindingen liggen, raken in het algemeen nauwelijks of niet betrokken in de dynamiek van het betreffende netwerk.

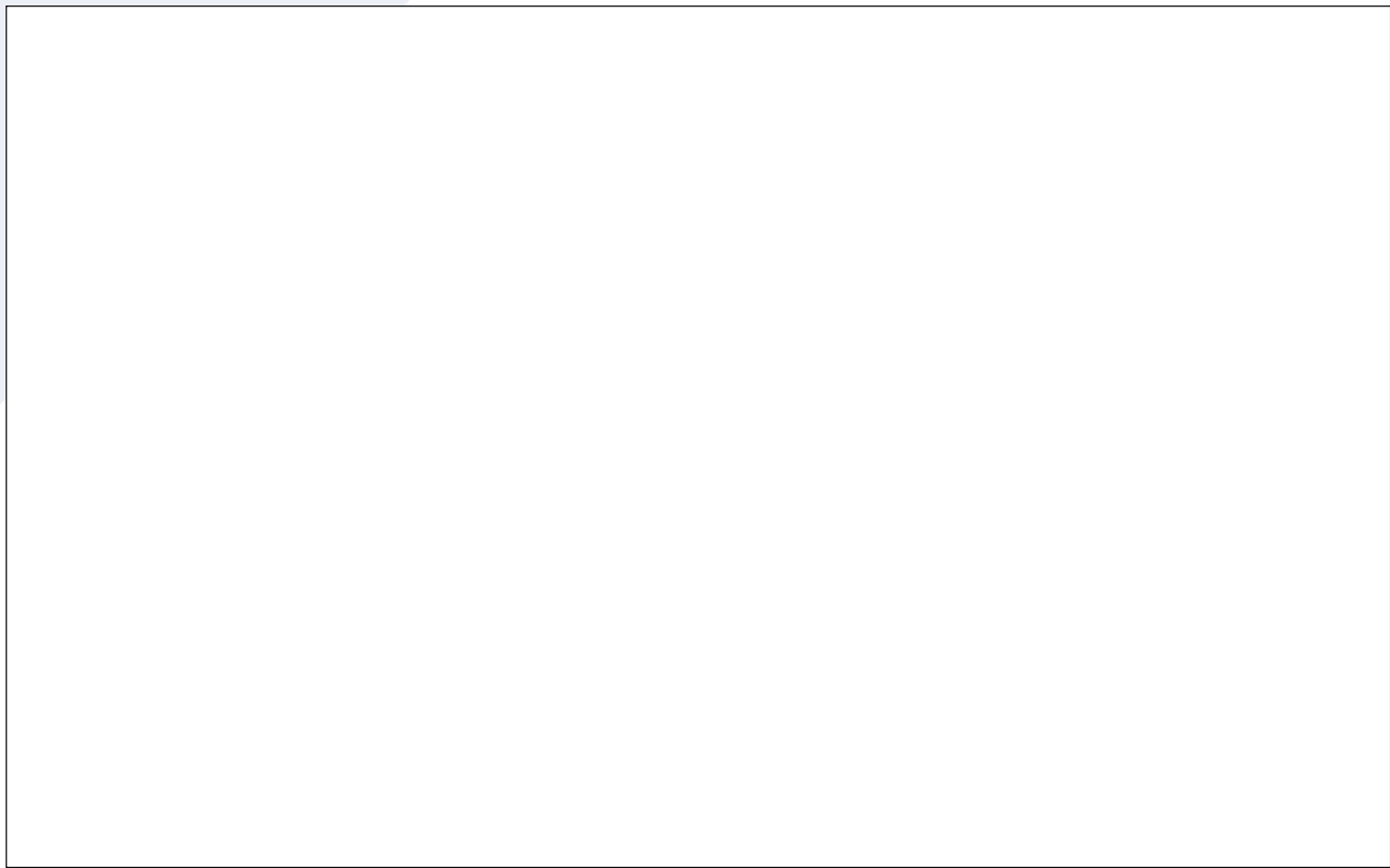
In Nederland is een duidelijke reeks stedelijke regio's aanwijsbaar, in de Randstad en ook in Utrecht, Zuid-Flevoland, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg, die op de schaal van Europa deel uitmaakt van het centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa (zie de kaart '*Stad-land relaties*'¹⁸). Dit netwerk strekt zich vanaf Zuidoost-Engeland via de Benelux en de regio's langs de Rijn uit tot in Noord-Italië, en breidt zich gestaag uit bijvoorbeeld tot de steden van Noord- en Oost-Frankrijk. Het netwerk omvat als belangrijkste stedelijke centra Londen, Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen, Brussel, Keulen, Frankfurt, München, Zürich, Bern en Milaan. Kenmerkend voor deze dynamische Europese kernzone is het grote aantal hoofdzetels van banken en multinationals, de ruime aanwezigheid van high-tech bedrijvigheid, het grote aantal universiteiten en onderzoeksinstellingen, en de ruime beschikbaarheid van internationale vliegvelden.

¹⁸ Het kaartje '*Stad-land relaties*' vormt een uitsnede van het stedelijk systeem van Noordwest-Europa. Duidelijk is te zien hoe Zuid- en Oost-Nederland, gelegen in de stedelijke invloedssfeer van Europese agglomeraties (Randstad, Rijn-Ruhrgebied, Vlaamse Ruit) zelf tot het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa zijn gaan behoren.

Toch is de bevolkingsdichtheid in de Randstadprovincies (gemiddelde NH, ZH en Utr.: 990 inw./km²) nog ruim het dubbele van de bevolkingsdruk in de overige provincies van de Stedenring Centraal Nederland (Gelderland en Noord-Brabant gemiddeld: 415 inw./km²). Noord-Nederland (Gr, Frl, Dr: gemiddeld 190 inw./km²) ligt nog in de luwte, door zijn specifieke geografische ligging, en doordat de Randstad via Twente nog redelijk goed is verbonden met de Noord-Duitse agglomeraties. (Bevolkingsdichtheidscijfers: CBS, 1995).

Voor de periode tot 2015 wordt verwacht, dat de bevolkingstoename in het gebied van de Stedenring Centraal Nederland met ca. 18% het dubbele zal bedragen van de toename in de rest van het land (RPD: Netherland's contribution to the further elaboration of the trends and issues concerning the Union's territory and the possible policy responses, 1995).

Uit het kaartje blijkt ook, dat in Europees perspectief Nederland louter over hoog productieve landbouwgebieden beschikt. De druk op de grond is hoog, getuige de hoge prijzen per ha. Vrijkomende landbouwgrond vindt onmiddellijk een nieuwe functie.



4.3 Tegenstellingen binnen Nederland

Toegespitst op de ruimtelijk-economische orde in Nederland betekent dit dat tussen de verschillende stedelijke regio's ten minste twee in het oog springende polariteiten kunnen worden vastgesteld. De belangrijkste tegenstelling is die tussen de stedelijke regio's die zijn opgenomen in het centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa en in combinatie met elkaar de economische hoofdstructuur van Nederland vormen, en de regio's in Noord-Nederland en Zeeland.

Deze laatste kunnen vanwege hun ligging buiten het dagelijkse bereik van de tot het centrale Noordwest-Europese stedelijke netwerk als perifer worden aangemerkt. Relatief hoge werkloosheid en lage welstand zijn kenmerkend voor deze regio's. Er zijn weinig aanwijzingen dat aan deze relatieve periferiteit zonder ingrijpend overheidsbeleid de komende decennia veel zal veranderen.

Kaartbeeld 'Ruimtelijk-economische hoofdstructuur' zoals gepresenteerd door het ministerie van Economische Zaken in de Nota Ruimte voor Economische Dynamiek, 1997 (pag. 36). Deze 'hoofdstructuur' beslaat ca. 40% van ons land, waarbinnen 75% van de bevolking woont en ca. 80% van de werkgelegenheid is geconcentreerd, aldus EZ.



¹⁹ kaart 'Bereikbaarheid, infrastructuur en transport': De dichtheid van het netwerk van de vervoers- en transportinfrastructuur weerspiegelt de bevolkingsdichtheid binnen Europa: binnen en tussen de Europese metropolitane gebieden is het verkeersnetwerk het dichtst. De ontwikkeling van het hogesnelheidsstreennet voegt hier een dimensie aan toe: gebieden die door de TGV worden verbonden komen in tijd gemeten twee maal dicht bij elkaar te liggen dan gebieden die daarvan verstoken blijven. Dit betekent anno 1998 al, dat het vanuit Den Haag slechts 50 minuten meer kost om Parijs te bereiken (3:41 uur), dan de stad Groningen (2:48 uur). Gegeven het geplande hogesnelheidsnet wordt de relatief perifere ligging van Noord-Nederland ten opzichte van het centraal stedelijke netwerk van Noordwest-Europa in de komende decennia versterkt. (De werkgeversorganisatie VNO-NCW pleit voor aanleg van de Transrapid-magneettreinverbinding Schiphol - Groningen - Bremen - Hamburg - Berlijn om het Noorden aantrekkelijker te maken voor bedrijfsvestiging en overloopfuncties uit de Randstad. De reistijd Schiphol - Groningen zou zo'n 40 minuten gaan bedragen. Financiële Telegraaf 18 maart 1998.)

De druk op de hoofdtransportassen blijft hoog door de toenemende mobiliteit: het aantal personenauto's nam van 1985 tot 1995 toe van bijna 5 naar 6 miljoen; 78,3 miljard km ofwel 81% van het aantal afgelegde kilometers over de weg geschiedde in 1994 in personenauto's. In het jaar 2000 zal dit 83,5 miljard km zijn. Vrachtverkeer nam slechts 16% van het afgelegde aantal km voor zijn rekening in 1994, maar nam van 1985 - 1994 wel met 60% toe. Deze trend lijkt door te zetten. Verhoging van de capaciteit op de bestaande routes zal het verkeersaanbod nauwelijks kunnen opvangen. De belasting van alternatieve routes over de weg, zoals de West-Oost corridor (Amsterdam - Deventer - Hengelo - Osnabrück) als alternatief voor het verkeer van de Randstad naar het Ruhrgebied zal zeker toenemen. Voor de langere afstanden (meer dan 80 km) kan multimodaal transport interessant worden. De kaart geeft een beeld van de faciliteiten voor transport per lucht, rail, binnenwater en short sea shipping.

Een tweede polariteit binnen Nederland is vervolgens die tussen de Randstad en het landinwaarts gelegen groeiende stedelijke netwerk in Oost- en Zuid-Nederland. De Randstad fungeert tot dusverre in sterkere mate dan de regio's in Oost- en Zuid-Nederland als concentratiemilieu voor hoogwaardige stedelijke centrum-activiteiten. Met hoogwaardig wordt bedoeld dat deze zijn gebaseerd op face-to-face interactienetwerken en omvangrijke bezoekersstromen (zakelijke dienstverlening, radio- en TV-organisaties, uitgeverijen, culturele instellingen, etc.). In Noordwest-Europa heeft de Randstad zijn positie verworven als metropolitain stedelijk netwerk. Het stedennetwerk in de Nederlandse delta kan wedijveren met de metropolen Londen, Parijs en de Rijn-Ruhr regio. De internationale allure ontstaat door de unieke combinatie van de steden in de Randstad met hun specifieke gedifferentieerde aanbod van voorzieningen. Voortzetting en uitbreiding van de samenwerking in het netwerk, waarbij de complementaire voordelen worden benut zijn basisvoorwaarden voor het ontwikkelen van het wervende milieu van internationaal niveau. De positie van de Randstad is verder versterkt door de strategie Nederland-Distributieland en de ontwikkeling van de mainports. Een risicofactor is echter de bereikbaarheid (zie de kaart '*Bereikbaarheid, infrastructuur en transport*'¹⁹). Door de hogere bevolkingsdichtheid heeft de Randstad in aanzienlijk sterkere mate dan de stedelijke regio's in Oost- en Zuid-Nederland te maken met 'volte-verschijnselen'. Dit komt tot uiting in de schaarste aan nieuwe attractieve en betaalbare bouwlocaties maar ook in de vorm van files en parkeerproblemen. Gevreesd moet worden dat deze congestie op den duur, als niet inventief wordt bijgestuurd, tot vermindering van economische groei en leefbaarheid in West-Nederland zal leiden.

4.4 De uittocht uit de stad

Vanuit de grote en middelgrote steden is een reeds vele jaren aan kracht winnend deconcentratieproces gaande naar het omringende grondgebied (zie ter illustratie bijgaande kaartbeelden over het *grondgebruik per gemeente in 1950, 1970 en 1989*). Deze trek uit de stad is vooral het gevolg van het voortdurend groeiende kapitaalbezit en inkomen van de betrokken woon- en bedrijfshuishoudens en de daaruit voortvloeiende behoefte aan woon- en bedrijfsruimte. Tezelfdertijd worden deze huishoudens, alleen al door de toenemende mobiliteit, minder afhankelijk van vlakbij de woning of vestiging gesitueerde faciliteiten. Tot in de jaren zestig betreft deze deconcentratie in hoofdzaak woonhuishoudens. Rond 1970 blijkt Nederland dan ook te kunnen worden opgedeeld in stedelijke gebieden met een bovenlocale omvang, intern vervlochten door dagelijks woon-werkverkeer en vergelijkbare route-trips, en met een ruimtelijke opbouw waarbij de arbeidsplaatsen en gespecialiseerde voorzieningen nog in hoofdzaak geconcentreerd zijn in de kernen van de steden terwijl de bevolking meer en meer rond deze kernen en buiten de steden in het ommeland woonachtig raakt.

Achteraf bezien vormt het ontstaan van deze monocentrisch gestructureerde stedelijke regio's aan het eind van de jaren zestig echter slechts een momentopname in een

voortgaand proces van selectieve deconcentratie. Bij deze deconcentratie zijn de laatste decennia bovendien niet slechts woonhuishoudens betrokken doch ook groeiende aantallen bedrijven en voorzieningen. Door deze voortgaande deconcentratie zijn inmiddels zowel aan de randen van de steden als in de suburbane ommelanden werkgelegenheids- en voorzieningencentra ontstaan terwijl de centra in de oude stadskernen een deel van hun omvang en functies hebben verloren. Bovendien gaat deze deconcentratie, mede door de groeiende veelsoortigheid van de betrokken bewoners, bedrijven en voorzieningen, in toenemende mate gepaard met ruimtelijke sortering, vrijwillig dan wel bij gebrek aan alternatieven. Het verplaatsingspatroon is in de betreffende gebieden niet langer monocentrisch gericht maar heeft een kris-kras karakter gekregen. Bovendien zijn deze verplaatsingen door de opkomst van nieuwe centra aan de stadsranden en in de ommelanden lang zo duidelijk niet meer ingeperkt door scherpe regiogrenzen. De monocentrisch gestructureerde stedelijke regio's die rond 1970 onderscheiden konden worden, raken steeds meer vervlochten tot zogenaamde 'urban fields'. Deze stedelijke velden zijn georganiseerd rond vele centra zowel in als buiten de stad, met een oppervlak dat vele malen groter kan zijn dan dat van de voormalig zelfstandige, stedelijke regio's.

Ruimtelijke sortering

Binnen de stedelijke velden in wording is een duidelijke ruimtelijke orde zichtbaar. De kleine, de weinig draagkrachtige en de allochtone woon- en bedrijfshuishoudens zijn overwegend in de steden zelf gevestigd (in de tussen 1920 en 1940 gebouwde wijken, respectievelijk in de na-oorlogse voor niet-kapitaalkrachtige bewoners en bedrijven gebouwde stadswijken). De draagkrachtige, de grotere, de groeiende, en de autochtone woon- en bedrijfshuishoudens worden vooral in het suburbane ommeland aangetroffen.

De vorming van stedelijke velden is in Nederland de meest ingrijpende ruimtelijke ontwikkeling waarmee de plannende overheden de komende decennia geconfronteerd zullen worden. Reeds nu zijn de transformatie-effecten ingrijpend. Wel verschillen deze effecten tot dusverre per landsdeel. In West-Nederland zijn de regionale dynamiek en contrastrijkdom in het stedelijk grondgebruik het grootst (ten dele door de hoge bevolkingsdichtheid). Veldvorming als gevolg van deconcentratie wordt in dit landsdeel echter méér dan elders afgeremd door het restrictieve beleid ten aanzien van het verstedelijken van open ruimte (Groene Hart, bufferzones e.d.) en doordat veengronden minder gemakkelijk te gebruiken zijn voor stedelijke bebouwing dan zandgronden. In Zuid- en Oost-Nederland is de dynamiek in het stedelijke grondgebruik weliswaar minder groot dan in het Westen, de restricties ten aanzien van uitwaaiering zijn aanzienlijk zwakker. Bijgevolg kan urban-field-vorming hier tamelijk ongeremd plaatsvinden. In

Noord- en Noordoost-Nederland is de druk op het stedelijke grondgebruik overwegend zo gering dat veldvorming ter plaatse nog niet aan de orde is. Wat bijvoorbeeld in Drenthe wordt waargenomen is de vestiging van pensioenmigranten en bewoners uit de stad Groningen.

Overzicht ontwikkeling ruimteclaims (in ha)

	stand 1995	opgave 1995-2010		opgave 2010-2030		opgave 1995-2030	
woningen	227.000	-	25.000 ²	14.000	- 48.000	39.000	- 78.000
infrastructuur	129.000 ¹	-	4.600 ³		- 4.400		9.000
bedrijfsterreinen	46.000	-	12.800 ²	- 8.800	- 7.000	4.000	- 20.500
landbouw	1.942.000	-178.000	-84.000 ³	-235.000	- -112.000	-416.000	--197.000
natuur & bos	450.000 ¹	-	55.000 ³		- 70.000		125.000
recreatie	37.000	8.000	11.000 ³	10.000	- 14.000	18.000	- 25.000

¹ = stand 1993

² = gebaseerd op de in de Vinex geraamde aantallen woningen en oppervlakte bedrijventerreinen

³ = geïnterpoleerd uitgaande van een constante jaarlijkse groei van 1995-2030

*De in dit hoofdstuk beschreven kwalitatieve ontwikkelingen vertalen zich uiteindelijk in hectares ruimtegebruik. Het bleek bijzonder moeilijk om de in de diverse verkenningen en Nota's gehanteerde kwantitatieve gegevens met elkaar te vergelijken. Om toch een indruk te hebben van de omvang van de ruimteclaims **ten opzichte van het huidige ruimtegebruik** neemt de Raad hier de tabel van NL2030 (pag. 40) over, zonder daarmee een uitspraak te willen doen over de exacte waarde van de getallen. Met betrekking tot woningen past hierbij de opmerking dat NL2030 uitgaat van de Vinex-dichtheden. Als men meer rekening houdt met de door de toenemende welvaart gevoede wensen van de woonconsument, komen deze cijfers hoger uit, naar schatting minstens 10%.*

Overigens zijn deze cijfers geaggregeerd op nationaal niveau. Regionale uitsplitsing zou meer variatie laten zien en meer inzicht in regionale knelpunten geven.

Tot slot wijst de Raad erop, dat - ook in het perspectief Stedenland - nog te vaak wordt genegeerd dat stedelijkheid als kwaliteit een functie is van gevarieerde, intensieve en hoogwaardige interactienetwerken en niet meer in de eerste plaats afhangt van fysieke nabijheid. Compactheid vormt voor stedelijkheid niet langer een exclusieve voorwaarde.

Het Gooi is momenteel vanuit het oogpunt van interactie bijvoorbeeld aanzienlijk stedelijker dan de binnenstad van Dordrecht of Enschede.

De sociale en economische voordelen van compactheid komen onder invloed van de hier beschreven trends in een ander licht te staan.

5. Het perspectief van de VROM-raad

5.1 Stedenland-Plus

De ruimtelijke inrichting van ons land is een belangrijk middel om collectieve waarden - onder wisselende omstandigheden - te behoeden en te versterken. Behoeden voor al dan niet sluipende aantasting en versnippering, en versterken van aanwezige potentie: denk aan natuur en biodiversiteit, aan cultuurhistorische waarden maar ook aan vitale steden en een verantwoord gefaciliteerde mobiliteit van mensen en goederen. De Nederlandse steden zijn in vergelijking met andere Europese steden niet groot van omvang en kennen relatief lage dichtheden. Er zijn vaak mooie, historische centra met daar omheen aantrekkelijke groene woonwijken. Dat zijn in potentie woonsteden met een sterke identiteit die de concurrentie met wonen in het landelijk gebied voor een belangrijk deel van de woningvraag goed aan zouden moeten kunnen. De VROM-raad hecht veel waarde aan het behoud van stedelijke kwaliteit en het behoud van de kenmerkende Nederlandse landschappen. Dat zijn ook de uitgangspunten van het perspectief Stedenland. Daarom gebruikt de Raad het perspectief Stedenland als uitgangspunt voor zijn argumentatie.

De ruimtelijke inrichting moet bijdragen aan het verantwoord faciliteren van de mobiliteit in de Randstad.

De ruimtelijke inrichting moet tevens in staat zijn om een wisselende conjunctuur en veranderende wensen van bedrijven en huishoudens het hoofd te bieden en moet aanpasbaar zijn aan specifieke verschillen per regio of landsdeel. Het ruimtelijk ordenen van Nederland gaat echter verder dan alleen accommoderen van autonome trends. De ruimtelijke ordening is in haar opdracht geslaagd als het resultaat getuigt van economische concurrentiekracht, sociale cohesie, ecologische duurzaamheid én culturele identiteit. In dit hoofdstuk onderzoekt de Raad in hoeverre Stedenland hiertoe in staat is. Dit leidt tot een aantal amendementen waardoor het knelpunt-oplossend vermogen van Stedenland wordt verhoogd: *Stedenland-Plus*.

5.2 Stedenland revisited

Voor het onderzoek naar aanvullingen op Stedenland introduceert de Raad toetsingscriteria²⁰ die zijn gebaseerd op een systematisch onderscheid tussen de waarden en normen die ten grondslag liggen aan het ruimtelijk beleid: doelmatigheid, rechtvaardigheid, duurzaamheid en culturele identiteit. Deze criteria worden in kaders bij de tekst telkens kort toegelicht.

5.2.1 Doelmatigheid

Het perspectief Stedenland wil de ruimtelijk-economische structuur binnen Nederland door middel van een concentratiestrategie meer doelmatig maken. Op nationaal niveau ligt de nadruk op de Randstad, op regionaal niveau concentreert het perspectief zich op de stad. In het kader van dit doelmatigheidsstreven wil Stedenland een vijftal actiepunten realiseren:

- a verbetering van de railaansluitingen van de Randstad op het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa; bevorderen van multimodaal goederenvervoer in combinatie met technologische en organisatorische innovaties;
- b uitbreiding van de mainport-faciliteiten rond Amsterdam en Rotterdam;
- c realiseren van een goed stadsgewestelijk vervoer en capaciteitsverhoging van rail- en zo nodig autowegen,
- d herstructurering van de stedelijke centra tot attractieve vestigingsmilieus voor stadsgerichte bedrijvigheid (zakelijke dienstverlening, wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs en andere informatieproducerende en -distribuerende bedrijven en instellingen: de steden als 'brainports'), en
- e herstructurering van de stedelijke centra tot attractieve verblijfsmilieus (facilitering van publieke culturele en recreatieve voorzieningen, herstructurering openbare ruimte).

Vanuit een oogpunt van doelmatigheid is er volgens de VROM-raad naast het compact-stedelijke ontwikkelingsbeleid een aanvullende strategie nodig die in beperkte mate ruimte biedt aan de geneigdheid tot deconcentratie bij een aanzienlijk deel van de bedrijven en woonhuishoudens in dit land. 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 (zie ook de in par. 3.3 naar aanleiding van de Woonverkenningen gemaakte opmerking). Daartoe is een strategie nodig die, terughoudend en aangepast

²⁰ zie ook: 'Strategische keuzen voor ruimtelijke ontwikkeling', R. van Engelsdorp Gastelaars en W.G.M.Salet, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, Amsterdam, okt. 1996. Het criterium 'culturele identiteit' is later toegevoegd.

aan specifieke regionale omstandigheden, omgaat met de gesignaleerde deconcentratie.

Ofschoon de VROM-raad het sturend vermogen van de overheid niet onderschat (zie het reeds aangekondigde advies over Sturing) is de Raad van mening dat het zeer beheerst toepassen van het corridor-concept als *aanvulling* op de concentratiestrategie juist uitzicht biedt op aanvaardbare inpassing van de deconcentratietrend.

Doelmatig

Bij dit criterium is de doelmatigheid van het grondgebruik maatstaf (in hoofdzaak een economisch gezichtspunt waarbij kwaliteitsmaatstaven aan de orde zijn als productiviteitsniveau en rendementsontwikkeling).

Vanuit de optiek van doelmatigheid is onderbenutting van productiviteitspotenties als ruimtelijk knelpunt het meest relevant. Deze problematiek kan zowel op lokaal als op regionaal niveau, in stedelijke en landelijke gebieden worden vastgesteld. Gangbare strategieën ter verhoging van de productiviteit zijn bijvoorbeeld investeringen in de vervoersinfrastructuur, verandering van regelgeving en verplaatsing van bedrijvigheid, van rijksdiensten of landbouwbedrijven.

Ten aanzien van de stedelijke economieën gelden bereikbaarheid en beschikbaarheid van bedrijfsterreinen en goed op elkaar afgestemde woning- en arbeidsmarkten als doelmatigheidsaandachtspunten. In het overheidsbeleid zijn doelmatigheids- en rechtvaardigheidsmotieven (zie aldaar), zeker als het om bestrijding van regionaal geconcentreerde werkloosheid gaat, soms moeilijk van elkaar te onderscheiden.

De Raad definieert een corridor voor dit betoog 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 (zie ook het perspectief Stroomland). 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.

Corridors voor een beheerste ontwikkeling

De corridor is bedoeld als een beleidsinstrument om gronden voor verstedelijkingsdoelen aan te kunnen wijzen, indien en voor zover 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. Er is derhalve sprake van een geografisch en regionaal gedifferentieerd toe te pas-

sen planologisch beleidsinstrument, dat als volgt operationeel gemaakt kan worden. De rijksoverheid geeft globaal de corridors 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 tenslotte aan de gemeentelijke overheid om de bestemmingsplannen aan het aldus geformuleerde beleid aan te passen en bouwaanvragen 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 compact-stedelijke 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.

Corridors zullen in de verschillende landsdelen een specifieke functie vervullen. 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.

In Noord-Nederland zijn corridors, althans indien bovenstaande definitie wordt aangehouden, slechts aan de orde als potentie. Het Noorden des lands is perifeer gelegen ten opzichte van het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa. Zonder ingrijpende overheidsmaatregelen zal deze - relatief - perifere ligging, met daaraan gekoppeld een relatief lage bevolkingsdruk en een achterblijvende werkgelegenheid en inkomensontwikkeling blijven bestaan. Corridorvorming is voor dit landsdeel bepaald nog geen vanzelfsprekende aanvulling op het Stedenland-perspectief als uitgegaan wordt van het doelmatigheids criterium. 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.

Zeeland wordt evenals het Noorden gekenmerkt door een relatief perifere ligging. Door de realisering van de vaste Westerschelde-oeververbinding (Terneuzen-Ellewoutsdijk) wordt de ontsluiting van Zeeland in noord-zuidrichting verbeterd en ontstaat een alternatieve, relatief snelle verbinding tussen Rotterdam en (Zeeuws-)Vlaanderen. Gegeven de voortgaande verbetering van de bereikbaarheid van Zeeland, dringt de vraag zich op welke ontwikkelingsstrategie voor Zeeland op de lange

termijn gewenst is. Moet
Zeeland opgenomen worden
in de stedelijke invloedssfeer
van de Randstad en de
Vlaamse Ruit, of wordt een

*Zeeland 2030: een
duurzaam waterland
voor Noordwest-
Europa?*

ontwikkeling voorgestaan,
waarbij niet verstedelijking en (snelle) bevolkingstoe-
name maar de duurzame ontwikkeling van de water-
rijke natuur en het waardevolle cultuurlandschap, de
verdere ontwikkeling van het recreatief product en
een moderne, multifunctionele grondgebonden landbouw het primaat hebben? Vanuit
doelmatigheidsoverwegingen acht de Raad het ontwikkelen van corridors in Zeeland,
anders dan enkele aanzetten daartoe op regionaal schaalniveau ('Vlisburg', Sas van Gent-
Terneuzen), niet aan de orde.

Ten slotte is nog een opmerking op zijn plaats over de geschiktheid van corridors
om het daarin optredend verkeersaanbod op te vangen. Het met corridors aangevulde
perspectief maakt een efficiënter gebruik van reeds aanwezige infrastructuur en kan de
uitdagingen voor het perspectief Stedenland, te weten een goed stadsgewestelijk vervoer
en capaciteitsverhoging van rail- en zo nodig autowegen, alsmede multimodaal goede-
renvervoer, waarbij gebruik gemaakt wordt van technologische en organisatorische inno-
vaties, beter aan. Aan extra investeringen voor een gebundeld, maar ook gedifferentieerd
vervoersaanbod, toegespitst op vraag en aanbod op regionaal en (inter)nationaal schaal-
niveau valt uit hoofde van doelmatigheidsoverwegingen echter ook bij de toepassing van
corridors niet te ontkomen.

5.2.2 Rechtvaardigheid

Rechtvaardigheid heeft in het kader van een ruimtelijk perspectief voor 2030
vooral betrekking op een rechtvaardige verdeling van ontwikkelingskansen over de
bevolking en op een evenredige spreiding van welvaart over de regio's in Nederland.
Rechtvaardigheid veronderstelt ook solidariteit in de samenleving en ruimtelijke cohesie.
Voldoende en bereikbaar werk is een belangrijke graadmeter voor een rechtvaardige
organisatie van de samenleving. Voor sommige categorieën werknemers die minder
mobiel zijn, moet de werkgelegenheid in de buurt van hun woning zijn gesitueerd willen
ze er gebruik van kunnen maken. Daarom is het zinvol om in gebieden met een stagne-
rende bedrijvigheid en hoge werkloosheid het regionaal-economische beleid op lokaal
niveau aan te vullen met strategieën om het evenwicht tussen werkgelegenheid en werk-
zoekenden ter plaatse te herstellen.

Er zijn in Nederland twee typen gebieden met een relatief hoge werkloosheid en
een achterblijvende bedrijvigheid:

- a delen van het landelijk gebied, vooral te vinden in het vroeger door agrarische werkgelegenheid gedomineerde Noord- en Noordoost-Nederland, en in delen van de Zeeuwse eilanden en Zeeuws-Vlaanderen met zijn karakteristieke geografische ligging;
 - b stadsdelen, vooral in de agglomeraties in West-Nederland die traditioneel sterk op de industriële bedrijvigheid georiënteerd zijn.
- Stedenland-*Plus* moet voor deze gebieden vernieuwingsstrategieën aandragen.

Rechtvaardig

Bij dit criterium is de rechtvaardigheid van de effecten van de ruimtelijke inrichting maatstaf.

Regionale concentratie van werkloosheid en verstoringen van het evenwicht tussen beroepsbevolking en bedrijvigheid worden als knelpunt gezien. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om onderbenutting van productiecapaciteit in geval van een tekort aan geschoolde metaalarbeiders in een gegeven gebied. Een dergelijk knelpunt is specifiek regionaal aangezien arbeidsmarkten momenteel op dit schaalniveau functioneren en niet langer op lokaal niveau.

Vernieuwing van het landelijk gebied

Met betrekking tot vernieuwing van het landelijk gebied vindt de Raad het perspectief Stedenland onvoldoende uitgewerkt. Gedacht vanuit het rechtvaardigheids criterium kunnen verschillende strategieën worden toegevoegd:

- a de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving verhogen door de bestaande bebouwing zodanig te verbeteren dat een aantrekkelijk woon-werkmilieu ontstaat voor kapitaalkrachtige bewoners en bedrijven van elders;
- b nieuwe accommodaties voor woon-werkhuishoudens van elders toevoegen bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe landgoederen of van nieuw aan te leggen waterrijke gebieden als wervende woonomgeving;
- c het al aanwezige grondgebruik nieuw leven inblazen door nieuwe functies toe te voegen, bijvoorbeeld door het investeren in nevenberoepsactiviteiten in de recreatie of het natuurbeheer.

Onder de kop 'Regionaal: Groningen' (NL 2030, blz. 123) wordt het ontwikkelingsperspectief Stedenland voor de regio Groningen geschetst. Daar wordt terecht geconstateerd, dat de (geringe) economische druk zich vooral voordoet in de dorpen. *Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid* is volgens de Raad een aanvulling op het perspectief Stedenland in de vorm van een op de ontwikkeling van deze dorpen gerichte strategie onontbeerlijk voor het verkrijgen van vitale nieuwe economische dragers voor het (perifere) landelijke gebied.

De vraag is wel of deze vernieuwingsstrategie voor het Noorden van het land als

geheel effectief zal zijn, indien tegelijkertijd de relatief perifere ligging ten opzichte van het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa gehandhaafd blijft. Vanuit het rechtvaardigheids criterium zou derhalve een extra inspanning overwogen kunnen worden, gericht op de lange termijn, om het Noorden beter aan te sluiten op het centraal stedelijk netwerk. Dit kan door te investeren in extra, en snelle infrastructuurverbindingen en door het ontwikkelen van een dynamische corridor, die het Westen met het Noorden verbindt. Vanuit duurzaamheidsoogpunt komen hier echter anders gerichte overwegingen bij (zie pag. 50).

Stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing moet een antwoord vinden op de stedelijke problematiek door gericht te investeren in economische, fysieke, ruimtelijke en sociale vernieuwing. De hoge werkloosheid in grote delen van de stad valt samen met een cumulatie van maatschappelijke problemen (zoals een gebrekkig woon- en leefklimaat en criminaliteit). Algemeen wordt een scherpe scheidslijn tussen diverse stadsdelen ervaren en het is dan ook logisch dat de segregatieproblematiek meer en meer op de publieke agenda is gekomen. Dit verschijnsel vindt niet alleen zijn oorsprong in de stedelijke gebieden zelf maar ook in de processen van uitsluiting op de arbeids- en woningmarkt (zie ook de opmerkingen hierover op pag. 27 van dit advies).

Bij de bestrijding van deze problematiek in het kader van stedelijke vernieuwing zijn twee lijnen denkbaar. Bij de eerste lijn wordt alle aandacht geconcentreerd op de gebieden in kwestie. De inzet is dan investeren in een beter woon-, leef- en werkklimaat met medewerking van de zittende bevolking. Voorbeelden hiervan zijn werkgelegenheidsprojecten gericht op buurtbewoners, investeringen in het onderwijs, politietoezicht, steun in het opzetten van nieuwe bedrijvigheid, woningverbetering voor de zittende bevolking en herinrichting van de openbare ruimte in de buurt. Deze lijn past prima in de Stedenland-strategie.

Bij de tweede lijn wordt gepoogd in buurten met een hoge maatschappelijke problematiek de samenstelling van de woningvoorraad en de bevolking te wijzigen. Beoogd wordt de introductie van duurdere woningen met bijpassende voorzieningen die aantrekkelijk zijn voor meer welgestelde bewoners. Door verdringing van een deel van de zittende bewoners neemt het beroep op woningen in de sociale sector buiten deze buurten toe. Naarmate behalve in de bestaande voorraad ook in de Vindex-nieuwbouw ruimte gemaakt wordt voor aantrekkelijke sociale woningbouw, zal deze lijn binnen de Stedenland-strategie effect kunnen sorteren. Is dit laatste niet het geval, dan zal gedacht moeten worden aan sociale woonmilieus in corridors nabij de grote en middelgrote steden in het Westen. De Raad is voornemens dit jaar in het advies 'Visie op de stad' nader op deze thematiek in te gaan.

5.2.3 Duurzaamheid

Vanuit het criterium duurzaamheid betekent de nog steeds groeiende mobiliteit een aanslag op de voorraden energie en ruimte. Waar congestie en filevorming optreden is bovendien sprake van verspilling van 'human capital'. Te grote afstanden tussen woon- gebieden, werkgebieden en voorzieningencentra worden als belangrijke oorzaken van deze mobiliteitsgroei beschouwd. Compacte stedenbouw moet deze groei zoveel mogelijk

Duurzaam

Bij dit criterium is de duurzaamheid van de aangetroffen ruimtelijke inrichting maatstaf. Bij deze gebiedsgebonden duurzaamheidsproblemen gaat het om drie typen knelpunten. In de eerste plaats **verspilling**, vooral van energie en ruimte, veroorzaakt door een overmaat aan verplaatsingen van personen en goederen tussen ruimtelijk te zeer van elkaar gescheiden geraakte voorzieningencentra en woon- en werkgebieden. Herschikking van woon- en werkmilieus ten opzichte van elkaar en (her)ontwikkeling van regionale netwerken voor openbaar vervoer zijn in dit verband gangbare strategieën. Daarnaast zou meer aandacht besteed moeten worden aan de relatie tussen productiecentra en afzetgebieden, en de verspillingseffecten door niet op duurzaamheid gerichte logistieke concepten.

In de tweede plaats gaat het zowel op lokaal als op regionaal niveau om **vershraling** door (dreigende) verliezen aan natuurgebied en biodiversiteit. Domeinvorming, bijvoorbeeld door het instellen van natuurparken, en natuurbouw zijn in dit verband denkbare beschermingsstrategieën: denk aan de overigens nog niet op schema liggende realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

Ten slotte kan het gaan om **verlies aan leefbaarheid** in bepaalde gebieden, veroorzaakt door overbelasting (bijvoorbeeld in de vorm van lawaai- of stankoverlast, of in de vorm van files). De eerste remedie tegen deze vormen van overlast is uiteraard vermindering van de overlastproductie. Daarnaast kan territoriale herschikking van de bronnen van overlast (vliegvelden, varkensmesterijen) als tweede ruimtelijke oplossingsstrategie worden beschouwd.

beperken. Het perspectief Stedenland zet op dit punt het huidige beleid voort. Beoogd effect is een vergroting van het aantal verplaatsingen te voet of per fiets en een vergroting van de bijdrage van het openbaar vervoer. Aan de effectiviteit van deze aanpak mag echter worden getwijfeld omdat beoogde grondgebruikers deze compacte milieus blijken te ontlopen om zich elders in goedkopere dan wel beter bereikbare sub-urbane milieus te vestigen. Door verdringingsprocessen vindt derhalve scheiding van woon- en werkfuncties plaats. Als gevolg hiervan groeit het kris-kras verkeer per personenauto en worden de verplaatsingsafstanden steeds groter. Ook hier denkt de Raad dat een verstandig en selectief inspelen op corridorvor-

ming de groei van de mobiliteit zal remmen en daarmee een efficiënte aanvulling van Stedenland is. Door decentrale verstedelijkingstendenzen te reguleren via corridors wordt effectiever gebruik gemaakt van reeds aanwezige infrastructuur en zal vaker met aanpassing van bestaande infrastructuur kunnen worden volstaan.

Een tweede duurzaamheidsaspect vormt het thema verschraling van de natuur, het teruglopen van de biodiversiteit van de Nederlandse natuurgebieden en cultuurlandschappen. De Raad is van mening dat Stedenland in dit opzicht goede mogelijkheden biedt voor beleid, dat een verstandig beheer van de bestaande natuurgebieden en uitbreiding van gebieden met natuurpotentie (natuurontwikkeling) voorstaat. Ook indien het perspectief wordt aangevuld met selectieve corridorontwikkeling is het zeer wel mogelijk om de essentie van het gebiedsgericht natuurbeleid in Nederland met succes uit te voeren. Daarbij denkt de Raad aan de realisatie van de ecologische hoofdstructuur van Nederland, maar ook aan het instandhouden van de nationale parken, de nationaal relevante open ruimten en de waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Met betrekking tot de open ruimten stelt de Raad voor om een aantal grensoverschrijdende open ruimten in samenwerking met de buurlanden in stand te houden, juist ook daar waar spontane corridorvorming langs de internationale transportassen optreedt. Indicatief zijn enkele van deze grensoverschrijdende waardevolle open ruimten op de kaart 'Nationale ruimtelijke hoofdstructuur Stedenland-Plus' aangegeven.

Water vormt de basis voor natuurontwikkeling en is vormgevend element bij uitstek van het Nederlandse landschap.

Voor het Noorden leidt het duurzaamheids criterium tot een fundamentele vraag. Noord-Nederland biedt met zijn diversiteit, zijn relatief geringe bevolkingsdruk en zijn relatief perifere ligging ten opzichte van het centraal stedelijk netwerk in Noordwest-Europa kansen voor een duurzame agrarische productie, voor een ontwikkeling van waterrijke natuurlijke milieus, voor de ontwikkeling van een toeristisch product van Europese betekenis en voor een ten opzichte van het meer verstedelijkte deel van Nederland bijzondere kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Wil men deze kansen benutten? Dat vraagt om extra investeringen, echter niet gericht op de opheffing van de relatief perifere ligging van het Noorden, zoals hierboven bij het criterium 'rechtvaardigheid' geopperd, maar gericht op het behouden en het versterken van de unieke regionale diversiteit, die de noordelijke regio onderscheidt van de rest van Nederland. De Raad spreekt geen voorkeur uit voor het wel of niet kiezen van een bijzondere koers voor het Noorden, maar acht een beleidskeuze ter zake op korte termijn noodzakelijk. Voor Zeeland is op een dergelijke beleidskeuze reeds gewezen bij de behandeling van het 'doelmatigheids criterium'.

In verband met de op korte termijn noodzakelijke beleidskeuzes voor het

Noorden en Zeeland wijst de Raad nog op de kaart 'Nationale ruimtelijke hoofdstructuur van Stedenland' (NL 2030 blz. 118), die aan de Zeeuwse delta, het IJsselmeergebied, het Rivierengebied en het noordelijk zeeleigebied (Noord-Holland, Noord-Friesland en Noord-Groningen) de bestemming 'natte open ruimte van formaat' toekent. De Raad ondersteunt de *open-ruimtenstrategie* van het perspectief²¹, maar zou tevens het belang van een duurzame, goed geoutilleerde landbouw als drager van de economie en beheerder van de open ruimten en de daarmee verbonden cultuurwaarden willen benadrukken²². Dit komt ook tot uitdrukking op de indicatieve kaart 'Nationale hoofdstructuur van Stedenland-Plus', die de Raad als bijlage van zijn advies heeft toegevoegd (met de aangepaste legenda-eenheid: 'natte open ruimte van formaat in combinatie met hoogwaardige multifunctionele landbouw').

Een laatste knelpunt, dat de Raad onder het criterium duurzaamheid wil aanstippen, is de aantasting van de leefbaarheid door milieuoverlast. Uiteraard is de eerste stap het saneren van overlast veroorzakende activiteiten door volumemaatregelen of techni-

²¹ de openruimtenvisie van het perspectief Stedenland (NL 2030, blz. 119 e.v.):

De *natte open ruimten van formaat* en de daaraan toegekende functies zijn:

- De Zeeuwse delta: zeedefensie, landbouw, watersport, toerisme, zoute/brakke natuur;
- IJsselmeer: problemen met het uitslaan van water oplossen en natuurpotenties beter benutten (overwegen van moerasvorming, brakke overgangsgebieden naar de Waddenzee, een dynamische IJsselmonding en een natuurlijker waterpeilbeheer;
- Rivierengebied: overstromingsgevaar beperken door verruiming stroomgebied tot in uiterwaarden en retentiebekkens;
- Kustgebieden: herstel van natuurlijke processen en relaties met het achterland (bijvoorbeeld: duinenbinnenduinrandzone); verhoging recreatieve en ecologische waarden van de kustzone; versterken van het netwerk van plassen, waterlopen en vaarroutes (*de Blauwe Pijl*) voor waterrecreatie.

De *openbare ruimten als tuinen voor de stad* zijn het Groene Hart, Midden-Brabant, de Veluwe, de Utrechtse Heuvelrug en Zuid-Limburg. Het landschap is vooral ingericht ten behoeve van stadsbewoners en biedt tegendruk tegen verdere verstedelijking. Verbeteren van recreatiemogelijkheden nabij de stad en van de toegankelijkheid vooral per fiets. Aanleg van plassen voor drinkwatervoorziening en recreatie. Ruimte voor landbouw, *die op de stad gericht is*, met een verbrede agrarische bedrijfsontwikkeling (streekeigen producten, recreatieve diensten zoals tuincentra, volkstuinen en paardenhouderijen)...

In de *open ruimten buiten de stedelijke invloedssfeer* staan het behoud en de versterking van bestaande landschappelijke en ecologische waarden centraal. Het accent ligt op beheer. Alle ruimte voor de grondgebonden, grootschalige landbouw: de matig intensieve akkerbouw en moderne veehouderij met meerdere arealen grond. Intensieve veehouderij en tuinbouw worden zoveel mogelijk geconcentreerd in regionale complexen.

²² De Raad verwijst voor wat betreft de mogelijke ontwikkeling van de diverse agrarische bedrijfstakken in Nederland naar het advies 'Tien voor de Toekomst' van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG), met name naar het agendapunt 7 (blz. 26 e.v.) dat aanbeveelt een integraal agrarisch beleid met meerdere sporen te ontwikkelen. Daarbij kan grondgebonden landbouw gecombineerd worden met beheersfuncties in het landelijk gebied (gericht op behoud van schone natuurlijke hulpbronnen, ecologische waarden en toerisme). [bron: Raad voor het Landelijk Gebied, 'Tien voor de Toekomst', advies ten behoeve van de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw; publicatie RLG 97/2]

sche ingrepen. In aanvulling daarop is het ruimtelijk spreiden, dan wel uitruilen van geluid- of stankhinder veroorzakende activiteiten binnen Stedenland goed denkbaar. De strategie om uitruil te bevorderen van functies, die beter op nieuwe locaties gesitueerd kunnen worden, verdient zeker nadere uitwerking. Met name de suggesties voor verplaatsing en concentratie van agrarische bedrijfstakken zoals de glastuinbouw en de intensieve veehouderij verdienen nadere studie.

5.2.4 Culturele identiteit

Rest de vraag of de hiervoor aanbevolen aanvullingen op het Stedenland-perspectief, de 'corridors' en de 'vernieuwingsstrategie voor het perifere landelijke gebied' wellicht een bedreiging vormen voor de ecologische en culturele waarden, verbonden aan de nationale ecologische hoofdstructuur, de waardevolle agrarische cultuurlandschappen, dan wel voor de culturele waarde van de steden in Nederland. Het concept van de corridors biedt de mogelijkheid om op regionaal en lokaal niveau eventuele vestigingslocaties van bedrijven of woonfuncties af te wegen tegen de natuurlijke en culturele waarden van stad én land ter plaatse. De corridors geven immers een planologische zoekruimte aan, die op regionaal en lokaal niveau concreet ingevuld wordt. Buiten de corridors en de steden dient vanuit een oogpunt van culturele identiteit een streng res-

Culturele identiteit.

Bij dit criterium is de belevingswaarde van het betreffende grondgebruik de maatstaf. Dit is voor alles een cultureel gezichtspunt waarbij maatstaven aan de orde zijn als cultuur-historische waarde, streekeigenheid, afwisseling en diversiteit.

De belevingswaarde-problemen zijn niet altijd gemakkelijk in beleid te vertalen, aangezien hieraan ook een sterke subjectieve component gekoppeld is. Op nationaal niveau is in ieder geval beleid noodzakelijk ter bescherming van waardevolle open ruimten, van natuurgebieden deel uitmakend van de ecologische hoofdstructuur, van waardevolle agrarische cultuurlandschappen, en van belangrijke cultuur-historische monumenten (gebouwen, landschappen en bijzondere kunstwerken, zoals de Stelling van Amsterdam)²³ tegen aantasting of zelfs vernietiging als gevolg van de steeds krachtiger wordende transformaties in het grondgebruik binnen Nederland. Monumentenzorg, zorg voor het archeologisch erfgoed, maar ook voor architectuurmonumenten draagt bij aan het duurzaam behoud van de ruimtelijke kwaliteit van onze dagelijkse leefomgeving.

²³ zie het project voor cultuurhistorie en ruimtelijk ordening 'Belvedere', waarin de departementen van OCW, LNV en VROM samen werken aan de vraag, hoe archeologische, bouwkundige en landschappelijke waarden in samenhang een betere plaats kunnen krijgen in de ruimtelijke ordening (nadere informatie Projectgroep Belvedere 070-3391067)

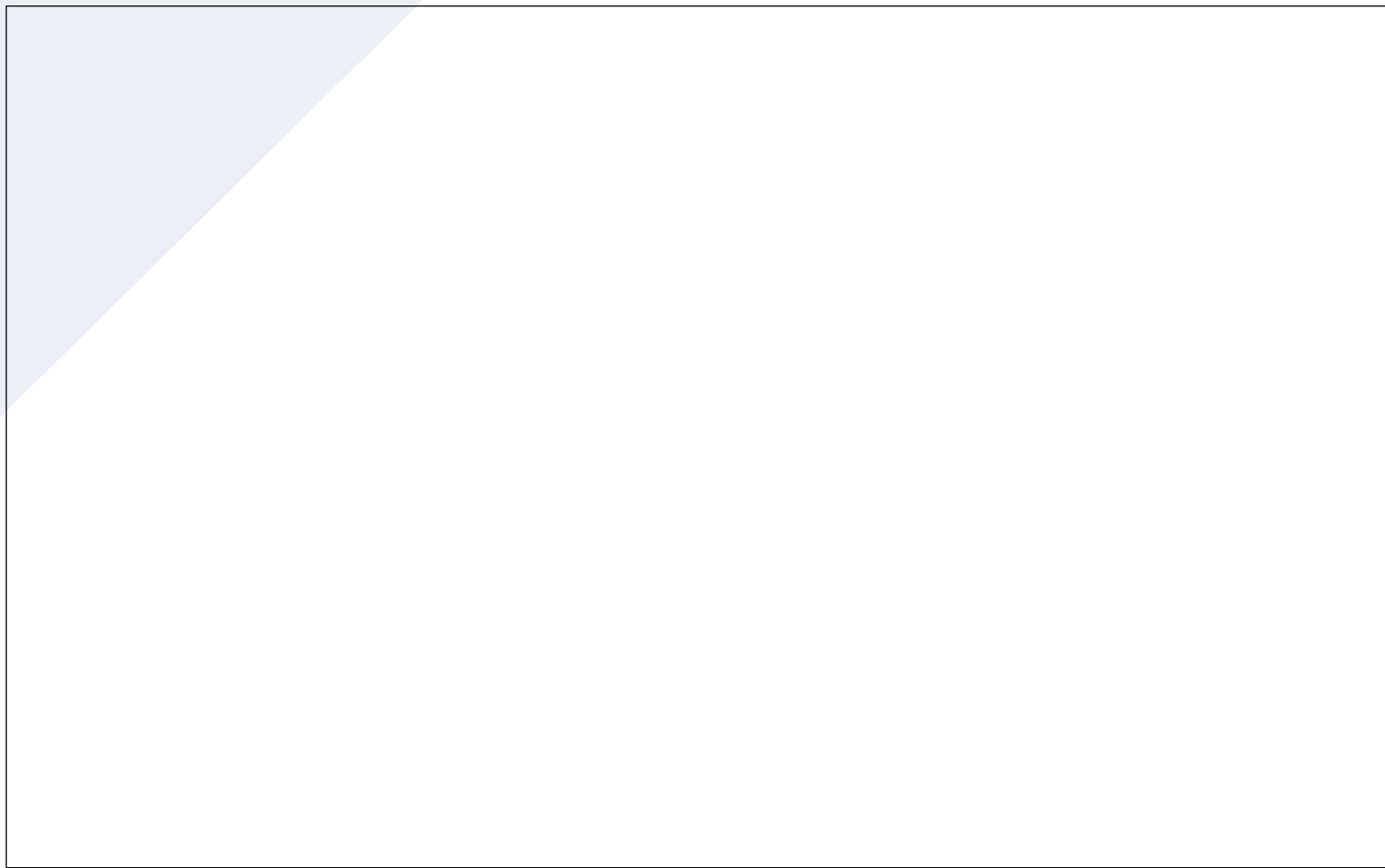
-zie ook het advies van de Raad voor Cultuur over NL2030: 'Advies Nederland 2030', 1998

trictief beleid gehandhaafd te worden, zodat het duurzaam beheer van de bedoelde natuur- en cultuurwaarden verzekerd is. Het in Stedenland geschetste perspectief voor het behouden en ontwikkelen van open ruimten op nationaal niveau en de aanvullingen daarop, die de Raad vanuit het duurzaamheids criterium (zie par. 5.2.3) motiveert, kunnen heel wel de wijze van corridorontwikkeling sturen. Indicatief zijn enkele van deze gebieden op de kaart 'Stedenland-Plus' aangegeven.

De door de Raad in het kader van de vernieuwing van het landelijk gebied bepleite versterking van de economische structuur van de dorpen in het perifere landelijk gebied, met name in het Noorden van Nederland en in delen van Zeeland moet zeker gepaard gaan met een uitkiende strategie om de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden te beschermen. De (natte) openruimtenvisie van Stedenland voor deze gebieden, dient op dit punt aangevuld te worden met elementen uit het perspectief van de open ruimten buiten het directe bereik van de steden (zie hoofdstuk 7; NL 2030 en voetnoot 21 van dit advies), zodat er voldoende ruimte blijft voor agrarische productie, afgewisseld met natuur en recreatie in een aantrekkelijk cultuurlandschap.²⁴

Behoud van het Nederlands cultureel erfgoed gaat goed samen met watergebonden recreatie en toerisme; op de foto de vestingstad Beuningen.

²⁴ Op de bij dit advies gevoegde kaart 'Nationale ruimtelijke hoofdstructuur Stedenland-Plus' is de legenda-typering van de natte open ruimte dienovereenkomstig geamendeerd.



5.3 Conclusie

Ruimtelijke ordening staat in het spanningsveld van het geografisch en fysiek accommoderen van maatschappelijke trends en waarden enerzijds en een zekere architectonische, stedenbouwkundige en planologische vormwil anderzijds. Domineren de eerste te zeer, dan is een structuurloos land het gevolg; domineert de vormwil te zeer, dan zoekt het feitelijke leven zich daarbuiten een weg, eveneens met het resultaat van structuurloosheid. Die spanning is geen constructie van deskundigen, maar wordt in de samenleving anno 1998, zelfs sterker dan in het verleden, gevoeld - getuige de miljarden-investeringsprogramma's enerzijds én 'Panorama Nederland' als thema van de Boekenweek anderzijds. In dat spanningsveld moet ruimtelijke kwaliteit worden geboden die beide polen ten minste erkent en zo mogelijk recht doet.

Het dichtbevolkte Nederland paart woonsteden met een sterke, vaak historisch gewortelde identiteit aan hoogwaardige karakteristieke cultuurlandschappen. De VROM-raad hecht veel waarde aan het behoud van de collectieve waarden die verbonden zijn met de kwaliteit van de steden primair als woon- en werkgebied en van het landschap primair als open ruimte, waar natuur, milieu, grondgebonden productiefuncties en ruimtelijke belevingswaarden ten dienste van de samenleving hun plaats vinden. Van de vier perspectieven die in NL 2030 worden geschetst, doet naar het oordeel van de Raad het perspectief Stedenland deze collectieve waarden het meeste recht.

Op grond van vooral *doelmatigheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen* adviseert de Raad echter het perspectief Stedenland op een aantal punten te amenderen, zodat dit perspectief beter in staat is een adequaat antwoord te geven op de in hoofdstuk 4 beschreven maatschappelijke en ruimtelijke trends. Getoetst aan criteria van *duurzaamheid* en *culturele identiteit* versterken deze amendementen in de opvatting van de Raad de in Stedenland beoogde bescherming van collectieve waarden. Voor het Noorden en Zeeland toont deze toetsing de noodzaak aan van spoedige fundamentele keuzes van de te volgen ontwikkelingsrichting.

Deze amendementen en de daaraan toegevoegde kaart '*Nationale ruimtelijke hoofdstructuur Stedenland-Plus*'²⁵ geven tevens zicht op de door de Raad beoogde regio-

²⁵ Basis van de kaart is de nationale ruimtelijke hoofdstructuur van Stedenland (blz. 118 van NL2030). Daaraan toegevoegd zijn de volgende legenda-eenheden:

- *corridors*, hier louter indicatief bedoeld; voor het Noorden wordt de ontwikkeling van een kralensnoer van steden op de lijn Almere-Lelystad-Zwolle-Meppel-Hoogeveen-Assen-Groningen gesuggereerd.
- *grensoverschrijdende open ruimten*. De kaart geeft louter voorbeelden.
- *geledingszone/EHS*: tegelijk met het aanwijzen van corridors dient de Ecologische Hoofdstructuur van Nederland te worden veiliggesteld;
- *mogelijke HSL Randstad-Hamburg*: indien gekozen wordt voor de integratie op lange termijn van het Noorden in het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa;
- *natte open ruimte van formaat in combinatie met multifunctionele landbouw*: een amendement op de 'natte open ruimte van formaat' uit het Stedenland-perspectief: meer ruimte behouden voor hoogwaardige agrarische productie in Zeeland, het Noorden en het rivierengebied;
- *corridorknooppunten*: aan het perspectief Stedenland zijn toegevoegd: knooppunt Groningen, knooppunt Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen, knooppunt Twente(stad), knooppunt Maastricht (-Heerlen) en knooppunt 't Gooi/Almere.

nale differentiatie in de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. De kaart, die is gebaseerd op de 'Nationale ruimtelijke hoofdstructuur van Stedenland', NL 2030' - Discussienota (blz. 118), dient als illustratie van de denkrichting van de Raad en moet niet worden gelezen als uitwerking van een programma van eisen.

Tot slot volgt dan - in antwoord op de door de Raad zelf in hoofdstuk 3.1.2 van dit advies opgeworpen vraag - een opsomming van de *ruimtelijk-structurende elementen* waarover op rijksniveau voor de periode 2010 - 2030, en zo nodig eerder, beslissingen genomen dienen te worden.

Amendementen op Stedenland (zie kaart Stedenland-Plus)

De Raad adviseert het perspectief Stedenland als denkrichting voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland voor de periode 2010 - 2030 als volgt te amenderen:

- het compacte verstedelijkingsbeleid voort te zetten, doch dit uit doelmatigheids-overwegingen aan te vullen met zeer beheerst (zie pag. 45) toegepaste en regionaal gedifferentieerde corridors; de mogelijke corridor naar het Noorden moet gezien worden als een kralensnoer van zich ontwikkelende steden;
- het conceptueel inspelen op de ruimtelijke differentiatie in Nederland, en wel op meerdere schaalniveaus:
 - het schaalniveau waarop Nederland onderdeel is van Noordwest-Europa; dit moet zowel in de aanwijzing van potentiële (inter)nationale corridors tot uiting komen als in het toevoegen van grensoverschrijdende waardevolle open ruimten, met name waar deze ruimten groene bufferzones in het centraal stedelijk systeem van Noordwest-Europa kunnen vormen; de kaart geeft louter voorbeelden van open ruimtes, die in samenwerking met de buurlanden zouden moeten worden gereserveerd;
 - het schaalniveau Nederland met daarin de verdeling in enerzijds een stedennetwerk (de Randstad en het overig deel van de Stedenring Centraal Nederland in het zuiden en oosten van het land, dat deel uitmaakt van het relatief dichtbe-

Kleur bekennen voor het Noorden...

volkte centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa), en anderzijds het ten opzichte van dit stedennetwerk relatief perifeer gelegen Noord-Nederland;

- gegeven de regionale verschillen in economische dynamiek, bevolkingsdruk en de natuurlijke en culturele potenties de fundamentele vraag beantwoorden welke koers voor het Noorden van het land moet worden gekozen: kiezen voor aansluiting bij het centrale stedelijke netwerk van Noordwest-Europa met de daarbij behorende bevordering van economische dynamiek, verstedelijking en (extra) bevolkingstoename alsmede voor maatregelen gericht op het verkorten van de reistijd van/naar genoemd stedelijk netwerk óf kiezen voor versterking en bescherming van de ecologische en recreatieve potenties, waarbij de natte-openruimten-strategie (perspectief Stedenland) voor deze gebieden meer selectief uitgewerkt wordt, zodat naast waterrijke natuurontwikkeling een perspectiefvolle ontwikkeling van duurzame, deels multifunctionele landbouw, en van recreatie en toerisme gestimuleerd wordt. Dezelfde fundamentele vraag geldt mutatis mutandis voor Zeeland;
- in beide gevallen dient voor relatief perifere delen van het landelijk gebied in Noord-Nederland en Zeeland een vernieuwingsstrategie te worden toegevoegd, gericht op het versterken van de sociaal-economische structuur en de ruimtelijke kwaliteit van de dorpen;
- in samenhang met de beheerst en regionaal gedifferentieerd toe te passen corridors ligt het voor de hand om de in het perspectief Stedenland (NL 2030 blz. 118) aangeduide corridor-knooppunten/brainports aan te vullen. Kansrijk zijn: Twentse Stedenrij (Twentestad), de stedendriehoek

Ik hou bovendien van mooie en levendige steden, met cultuur - steden gebouwd in

hoge dichtheden, maar ook met parken en rustige pleinen... (uit toespraak van de Minister

Margaretha de Boer tijdens de slotmanifestatie van Nederland 2030 te Den Haag op 8 april 1998.

Foto: Delft, Voordijkshoorn, Hoornse hof.

Apeldoorn/Deventer/Zutphen, Groningen-stad, het stedelijk veld 't Gooi/Almere en Maastricht (- Heerlen).

Ook na toevoeging van deze amendementen blijft het perspectief een aanzienlijk grotere concentratiegraad vertonen dan de werkelijke ruimtelijke ontwikkelingen op dit moment en dus blijft een sterk sturende rol van de (rijks)overheid een vereiste. Met name handhaving van het restrictieve beleid zal extra aandacht vragen.

De ruimtelijk-structurerende elementen

Stedenland-Plus brengt met zich mee, dat op rijksniveau beleidsbeslissingen voor de periode 2010-2030 - met bijbehorende investeringsplannen - worden genomen over de volgende ruimtelijk-structurerende elementen:

- a om de integratie van de Randstad en de Stedenring Centraal Nederland in het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa ook op lange termijn te verzekeren: verbetering van de rail-infrastructuur voor personenvervoer en de verdere ontwikkeling van infrastructuur en logistiek voor multimodaal goederenvervoer; daarnaast het op peil houden van het afwikkelingsniveau van het (inter)nationaal wegverkeer;
- b de fundamentele keuze maken voor de toekomst van het Noorden van Nederland: opheffen van de relatief perifere ligging ten opzichte van het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa door verbetering van de aansluiting aan de internationale en transeuropese netwerken (zie a), dan wel gericht investeren in de kwaliteiten en potenties waarin het Noorden zich nu onderscheidt van overig Nederland (zie met name h en i); mutatis mutandis deze keuze voor Zeeland maken;
- c verbetering van de mainport-faciliteiten rond Amsterdam en Rotterdam (afwegen van de wenselijkheid van een tweede nationale luchthaven);
- d een goed stadsgewestelijk vervoer en capaciteitsverhoging van rail- en, indien onvermijdelijk, autowegen; aansluitend realiseren van gedifferentieerde openbaarvervoerssystemen (tot in (delen van) de corridors;
- e herstructurering van de stedelijke centra tot attractieve *vestigingsmilieus* voor stadsgerichte bedrijvigheid (zakelijke dienstverlening, wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs: de steden als 'brainports');
- f herstructurering van de stedelijke centra tot attractieve *verblijfsmilieus* (facilitering van publieke culturele en recreatieve voorzieningen, herstructurering openbare ruimte);
- g herstructurering van stedelijke woonmilieus, gericht op verhoging van de variatie aan woningen en woonmilieus, en daarmee van de ruimtelijke en sociale diversiteit in de steden;

- h investeren in een vernieuwingsstrategie met name gericht op de sociale-economische structuur en de ruimtelijke kwaliteit voor de dorpen in relatief perifeer gelegen delen van het landelijk gebied in Noord-Nederland en Zeeland, die getroffen worden door een langdurige hoge werkloosheid en achterblijvende economische ontwikkeling;
- i investeren in de uitruil van functies in het landelijk gebied om:
 - de ecologische hoofdstructuur van Nederland te realiseren,
 - productieruimte voor een duurzame landbouw te behouden,
 - om geschikte takken van intensieve agrarische bedrijvigheid te concentreren (complexvorming van intensieve veehouderij en glastuinbouw; om logistieke en landschappelijke redenen is vestiging van agro-complexen in corridors denkbaar),
 - recreatiegebieden in het landelijk gebied te creëren, welke van bovenregionale betekenis moeten worden of, met name in Noord-Nederland en Zeeland, van (inter)nationale betekenis.

Met 'Stedenland-Plus' is volgens de Raad een perspectief geschetst waarmee op evenwichtige wijze het hoofd kan worden geboden aan de gesignaleerde ruimtelijke knelpunten. De Raad meent dat dit perspectief meer inspeelt op de vestigingswensen van bedrijven en huishoudens en daarmee adequater op de CPB-scenario's inspeelt, meer mogelijkheden biedt voor constructies van publiek-private samenwerking, operationeler is in het kader van de ICES-discussie, zonder dat dit ten koste gaat van collectieve waarden.

Bijlage 1: De adviesaanvraag

Bijlage 2: DE CPB-scenario's

Divided Europe

European Coordination

Global Competition

1. Internationale economisch-politieke ontwikkelingen

- marktmechanisme noch regelgeving werken goed
- EU: trage verdere integratie
- coördinatieperspectief speelt een grotere rol dan in Global Competition
- meer nadruk op 'equity'
- Europa van meer snelheden
- marktmechanisme dominant; scherpe internationale concurrentie; beleidsconcurrentie
- nadruk op 'efficiency'
- Europa à la carte

2. Technische ontwikkeling

- trage groei kennispotentieel
- weinig kennisdiffusie
- meer traditionele gerichtheid technische ontwikkeling
- sterke groei kennispotentieel
- kennisdiffusie niet efficiënt
- technische ontwikkeling meer maatschappelijk gericht
- sterke groei kennispotentieel
- sterke kennisdiffusie
- IT 'all pervasive'
- technische ontwikkeling sterk marktgericht

3. Sociaal-culturele ontwikkeling

- nationalistische gevoelens prominent
- men voelt zich 'Europees' of 'regionaal' burger
- men voelt zich 'wereldburger'
- weinig vergroting ruimte voor 'kwaliteitsconsumptie' in welke zin dan ook
- meer gemeenschapszin, solidariteit
- sterke individualisering
- consumptiepatroon en leefstijl meer immaterieel en milieuvriendelijk georiënteerd
- grote mate van productdifferentiatie en materiele/ hedonistische cultuur

4. Demografie

- (im)migratiesaldo laagste van de scenario's
- (im)migratiesaldo hoger uit hoofde van solidariteit
- (im)migratiesaldo relatief laag vanwege beleidsconcurrentie
- fertiliteit en levensverwachting relatief laag
- fertiliteit en levensverwachting hoger
- matige fertiliteit en levensverwachting
- bevolking 2020: 16,2 mln
- bevolking 2020: 17,7 mln
- bevolking 2020: 16,9 mln

5. Economie

- sterke BBP-groei in Noord-Amerika en Azië; Europa blijft achter
- tamelijk sterke BBP-groei in Europa en Azië; Noord-Amerika blijft achter
- BBP-groei Ned. 1,5% p.j.
- BBP-groei Ned. 2,75% p.j.
- zwakke groei particuliere consumptie
- vrij sterke stijging particuliere consumptie, maar meer maatschappelijk/milieubewust
- wereldwijde sterke BBP-groei
- productiestructuur verandert relatief weinig
- minder scherpe internationale concurrentie; meer internationaal milieubeleid; meer collectieve diensten
- BBP-groei Ned. 3,25% p.j.
- particuliere consumptie stijgt sterk, zeer grote mate van productdifferentiatie
- arbeidsmarkt: relatief hoge werkloosheid
- arbeidsmarkt: werkloosheid daalt; minder grote dynamiek
- productiestructuur sterk dynamisch; nadruk op comparatieve voordelen; groter accent op hoogwaardige activiteiten
- arbeidsmarkt: lage werkloosheid; wel grote baanonzekerheid

Bijlage 3: Projectief en prospectief verkennen

Grofweg zijn er twee manieren om de toekomst te schetsen. De *prospectieve* benadering gaat uit van de veronderstelling dat historische processen weliswaar een belangrijk effect hebben op de situatie van morgen, maar dat de toekomst ook door mensen wordt gemaakt en daarmee dus ook bewust maakbaar is. Het is een benadering waarbij in één keer een sprong naar de toekomst wordt gemaakt. De nadruk ligt op het construeren van tot de verbeelding sprekende einddoelen. Basisanalyse is de huidige situatie. Deze is empirisch, maar voor het overige is het bouwen van scenario's een 'ontwerpkunde' waarin sterk normatieve elementen bepalend zijn (hoe zouden we het willen). De bruikbaarheid is op de eerste plaats gelegen in de functie als inspiratiebron waarmee de actuele beleidsdiscussies kunnen worden gevoerd, die de mogelijkheid bieden om trendbreuken binnen de beschouwingen te betrekken. Hoe wervender de einddoelen en de beelden des te meer de einddoelen als het ware streefbeelden worden. De geschetste beelden hebben dan ook altijd een relatief hoog intentioneel en normstellend gehalte.

Bij de *projectieve* benadering ligt de nadruk op een zoveel mogelijk analytische benadering. De huidige ontwikkelingen worden zo goed mogelijk gedocumenteerd en vervolgens vindt als het ware een projectie daarvan in de toekomst plaats. Weliswaar is die toekomst niet volledig voorspelbaar maar toch sterk geconditioneerd door langlopende historische processen. De kwantificering neemt de huidige situatie als uitgangspunt om dan met concrete uitgewerkte stappen in een eindbeeld uit te monden. Mogelijke trendbreuken blijven dan buiten beschouwing.

De WV vormen een duidelijk voorbeeld van de projectieve aanpak. Op basis van nu al aan te wijzen kwantitatieve én kwalitatieve trends met betrekking tot vraag en aanbod op de woningmarkt worden de te verwachten ontwikkelingen in de toekomst geschetst waardoor een agenda voor de volkshuisvesting ontstaat.

NL2030 neemt het jaar 2010 als uitgangspunt. Die uitgangssituatie wordt vastgesteld op basis van een ex-ante evaluatie van het huidige beleid tot 2010. Vervolgens is 'vanuit het heden naar 2030 gekeken vanuit een probleemgerichte benadering van trendanalyse, gesignaleerde knelpunten en mogelijke oplossingen daarvoor' (NL2030 p.10). Dat is een min of meer projectieve werkwijze. Maar in NL2030 is 'ook een benadering gevolgd, waarbij nieuwe ideeën en kansen naar voren komen door naar 2030 te 'springen' en van daaruit terug te redeneren.' De vier perspectieven zijn dus het resultaat van een combinatie van projectief en prospectief werken waarbij de beelden, het prospectieve, overheersen. De vier perspectieven zijn daarmee in hoge mate normatieve beelden van de ruimtelijke inrichting van Nederland over 30 jaar, die vervolgens aan de publieke opinie worden aangeboden met de vraag: welke wilt u het liefst hebben?

Bijlage 4: Nederland 2030 - verkenning ruimtelijke perspectieven - korte schets van de inhoud

1. De vraagstelling

Met de brochure 'Aan zet voor Nederland 2030' opent de Rijksplanologische Dienst in maart 1996 de discussie over de ruimtelijke inrichting van Nederland voorbij de nu geldende planperiodes²⁶. De motivering voor deze discussie is twijfel over de toereikendheid van het huidige beleid.

De discussie is een zoektocht naar de mogelijke, waarschijnlijke en wenselijke ruimtelijke inrichting van Nederland in 2030. Het beoogd resultaat is de Perspectievennota 2030, in juli 1997 uit te brengen door de RPD. Deze Perspectievennota zal uiteindelijk vertaling vinden in de Nota Leefomgeving, waarin het kabinet de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening en het vierde Nationaal Milieubeleidsplan wil integreren.

De RPD formuleert 5 centrale opgaven:

Claims op de ruimte: Kunnen we de individuele ruimtebehoeften voor wonen, werken, recreëren en verplaatsen tot 2030 honoreren? Of moeten we beperkingen stellen om collectieve waarden te behouden en te versterken?

Mobiliteit, infrastructuur en de effecten: Welke rol speelt de mobiliteit van goederen en personen in de ruimtelijke inrichting van 2030? Wat zijn de effecten op de omvang en kwaliteit van de ruimte, energie en milieu? Hoe kunnen we de mobiliteitsbehoefte geleiden zonder dat de kwaliteit van de leefomgeving in het gedrang komt?

Duurzame economische ontwikkeling: Kunnen we de economische ontwikkelingen tot 2030 in evenwicht brengen met een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving? Hoe richten we de ruimtelijk-economische structuur in en hoe kan deze bijdragen aan de werkgelegenheid en aan een internationaal aantrekkelijk investeringsklimaat?

Sociale verdeling van de ruimte: Is in 2030 sprake van ruimtelijke uitsortering van verschillende bevolkingsgroepen? Met welke negatieve maatschappelijke en ruimtelijke effecten gaat dit gepaard? Hoe kunnen we de ruimte zo inrichten dat niet alleen sociaal-economische kenmerken het ruimtelijk territorium bepalen?

Overheid en sturing: Zijn de veranderende waarden en normen over overheid en sturing van invloed op het ruimtelijk beleid? Welke eisen stellen we in 2030 aan de rol en het functioneren van de (rijks)overheid? Leidt dit tot een nieuwe rolverdeling tussen partijen, tot nieuwe opvattingen over ruimtelijke plannen?

²⁶ De PKB-Vinex formuleert het ruimtelijk beleid voor de periode 1995-2005. In de PKB Actualisering Vinex wordt beleid voor de aansluitende periode 2005-2010 geformuleerd (PKB = Planologische Kernbeslissing).

In september 1996 verschijnt de publicatie 'Nederland 2030 - Tussenbalans'.²⁷

Naar aanleiding van reacties en commentaren uit de publieke discussie wordt een zesde opgave voor de lange termijn geformuleerd:

Eigenwaarde van natuur, landschap en biodiversiteit: Hoe kan het ruimtegebruik van de mens in evenwicht worden gebracht met de eisen die biodiversiteit stelt aan milieu en ruimte? Welke eisen stelt biodiversiteit aan de kwaliteit van water, bodem, lucht en ruimte? Welke ruimtelijke voorwaarden moeten worden gecreëerd voor het behoud en versterken van de biodiversiteit in ons land?

2. De probleemschets

In juli 1997 verschijnt dan de verkenning van ruimtelijke perspectieven met als titel 'Nederland 2030 - Discussienota'. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de probleemschets, waarop de ruimtelijke perspectieven gebaseerd zijn.

Stedelijk gebied

Voor Nederland als geheel ligt 60% van de woningvoorraad binnen de stadsgewesten. Zou er een ontspannen woningmarkt ontstaan dan kan de bundeling onder druk komen. De verstedelijking neemt nog flink toe in gebieden waar restrictief beleid geldt; dat is echter deels effect van wat er nog 'in de pijplijn' zat.

Adequate stadsgewestelijke verbindingen met het centrum zijn nodig. Steeds meer verplaatsingen overstijgen het stadsgewest. Waarschijnlijk zal de Randstad zich ontwikkelen tot meerkernig stedelijk systeem ('urban field'). De druk op het landelijk gebied blijft hoog, vooral in de Randstad, Noord-Brabant en Gelderland.

Sociale diversiteit

Er wordt een toenemende differentiatie van leefstijlen verwacht, gecombineerd met een groeiende keuzeruimte voor velen. De vraag naar kwalitatief hoogwaardige en gevarieerde woonmilieus stijgt. Naar verwachting is er in 2030 nog een forse groep huishoudens (weliswaar gehalveerd ten opzichte van 1995), vooral in de grote steden in de Randstad, die in een achterstandssituatie verkeert en voor wie de keuzevrijheid juist afneemt.

²⁷ 'Nederland 2030 - Tussenbalans', VROM sept. 1996. Deel 1 doet verslag van de tot dan toe gevoerde discussie over de vijf opgaven. Deel 2 van de 'Tussenbalans' bestaat uit dertien discussiescenario's. Als onderlegger hiervoor gelden de Lange Termijn Verkenningen 1997 van het CPB (Global Competition, European Coördination, en Divided Europe). Deze LT'97 staan nadrukkelijk niet ter discussie, zij zijn uitgangspunt -bij ongewijzigd binnenlands beleid- op basis waarvan in de discussiescenario's verder gedacht en gerekend wordt. Een discussiescenario 'is een intern consistente en plausibele redenering over hoe de toekomst in 2030 er mogelijk uit zou kunnen zien'. De RPD zet deze scenario's in om kennis en inzicht te verwerven voor het ontwikkelen van streefbeelden (dat wordt later 'perspectieven' genoemd) en als voertuig voor discussie.

In de centrale steden van de grootste stadsgewesten blijft de ontwikkeling van de werkgelegenheid achter bij die van de omgeving.

Ruimte voor wonen

De welvaartsgroei versterkt vooralsnog de vraag naar grotere woningen en kamers. De steden in de Randstad hebben veel kleine woningen; daar is extra behoefte aan grotere woningen. Is de huidige dichtheid te handhaven?

Mobiliteit en infrastructuur

Het aandeel van verplaatsingen met sociaal-recreatief motief neemt mogelijk toe van 60% naar 70%. Uitbreiding van de infrastructuur tot 2030: ca. 4000 ha voor rail en 5000 ha. voor het hoofdwegennet. Elke toevoeging zal slechts beperkt effect hebben op de kwaliteit (afwikkelingsniveau) van het hele netwerk.

Het CPB verwacht dat de mainports en de distributiefunctie belangrijk zullen blijven. Het vervoer per spoor kan nog iets meer stijgen, maar het aandeel blijft klein. Multimodaal transport en logistieke systemen leiden tot een toenemende efficiency. Al met al verwacht men een toename van goederenkilometers over de weg tot 180 in 2010 en 280 in 2030 (1995 = 100). De binnenvaart stijgt minder snel. De positie van de luchtvaart is niet uitgewerkt.

Landelijk gebied

Natuur en landschap worden bedreigd door versnippering en verdroging; bos- en natuurontwikkeling bij de steden blijft achter; landschapskwaliteit en biodiversiteit van de landbouwgebieden lopen terug. Beleidsopgave tot 2030: 125.000 ha voor de ecologische hoofdstructuur (EHS). Het totale landbouwareaal is tussen 1980 en 1995 afgenomen met 3% oftewel 55.000 ha. Dat proces gaat door. In het Westen van het land krijgen de tuinbouw, bollenteelt en intensieve veehouderij te maken met toenemende ruimtedruk. De industrialisatie van landbouwactiviteiten kan niet blijven doorgaan (milieu, ethiek, ziektepreventie). Het vooruitzicht is vooral slecht voor landbouw in de natte laagveengebieden van Holland en voor akkerbouw in Groningen, Drenthe en Zeeland. In Gelderland en Brabant zal de landbouw fors moeten concurreren met andere claims. Men zoekt nu naar nieuwe 'dragers' voor het landelijk gebied. Veel initiatieven (bijvoorbeeld recreatiewoningen) passen echter niet in het ruimtelijk beleid dat uitgaat van geconcentreerde verstedelijking.

Vitale 50-plussers etc. vragen meer recreatiemogelijkheden in buurt van de steden. Men verwacht een toename van (intensieve) recreatievoorzieningen in de orde van 18.000-25.000 ha.

Sturing en strategie

De stuurkracht van de overheid door middel van traditionele planvorming en regelgeving neemt af. Er doet zich een ontwikkeling van gezags- naar onderhandelings-huishouding voor.

3. De vier perspectieven

Op basis van de beschreven probleemschetsen maakt de RPD een sprong naar 2030 en schetst vier varianten voor de ruimtelijke inrichting van Nederland:

Stedenland benadrukt open ruimte; de scheiding stad/land wordt verscherpt.

Parklandschap gaat uit van een symbiose tussen beide: de beleving wordt bepaald door de afwisseling van stedelijke dynamiek en de rust van het platteland; de verstedelijking voegt zich naar het landschap. De steden moeten vergroenen.

Stromenland ziet de open ruimte als resultaat van inrichting op basis van verkeers- en waternetwerken. Het ruimtegebruik wordt afgestemd op ligging aan die netwerken.

In **Palet** vervaagt het onderscheid het meest; sturen van de verstedelijking op nationale schaal is niet aan de orde. Maar ook hier blijft het grootste deel van de woningvoorraad stedelijk.

De perspectieven verschillen vooral in visie op de verhouding tussen verstedelijking en open ruimten. Bezien vanuit de zes centrale opgaven levert dit het volgende beeld.

Ruimteclaims

In Stedenland blijft de claim het meest beperkt. Wel kan hier het leefklimaat en de lokale milieukwaliteit onder druk komen te staan. De compacte, gebundelde verstedelijkingsvormen van Stedenland en Stromenland bieden mogelijkheden voor beperking van luchtverontreiniging en energieverbruik, met name door reductie van de automobiliteit.

Economische ontwikkeling

Stromen- en Stedenland gaan in op het ontwikkelen van corridors. In Stedenland: hooguit corridorknooppunten bij steden zelf. De inzet is ontwikkeling van main- tot brainports. Steden als brandpunt van groei. In Stromenland zijn er juist wel corridors. Parklandschap kent een tussenpositie: er is bedrijvenontwikkeling langs corridors mogelijk, mits ook een bijdrage aan landschappelijke kwaliteiten plaatsvindt. Parklandschap zet in op de kwaliteit van het vestigingsmilieu voor bedrijvigheid.

Alle perspectieven schetsen voor het landelijk gebied een verbreding naar recreatie, landschapsbeheer, natuurbouw, energieproductie, drinkwaterwinning e.d.

Stedenland en Stromenland kennen een sterke concentratie van intensieve landbouwsectoren. In Stedenland: uitplaatsing naar de meest geschikte plekken. In Stromenland: plaatsing intensieve bedrijvigheid langs assen. In Palet en Parklandschap is landbouw eerder een restpost in de strijd om de ruimte. In het landelijk gebied is ruimte voor nieuwe economische dragers.

Mobiliteit

De verschillen in mobiliteit door groei van de bevolking en de economie zijn veel groter dan verschillen door de ruimtelijke spreiding van functies. Zet het mobiliteitsniveau van alle perspectieven op gemiddeld 100, dan zou Stedenland onder dat gemiddelde uitkomen, met een hoger aandeel collectief vervoer. Bij de andere drie is sprake van enige afname van openbaar vervoer en enige toename van individueel vervoer. In Stromenland is het infrastructuur-netwerk het leidend principe voor verdere ruimtelijke inrichting. Parklandschap zet in op milieuvriendelijk individueel vervoer en tussenvormen van collectief en individueel vervoer; het draagvlak voor openbaar vervoer neemt af. In Parklandschap en Palet wordt de mobiliteit gespreid in tijd en ruimte.

Voor het goederenvervoer lopen de ruimtelijke oplossingen veel minder ver uiteen. In Stedenland kunnen problemen bij stedelijke distributie ontstaan, vandaar een ondergronds buisleidingensysteem. Intensivering ruimtegebruik rond Schiphol en her-schikking functies om ruimte voor groei te genereren. In Parklandschap ligt een accent op het innovatief vervoersmanagement. Schiphol wordt deels verplaatst. In Palet wordt uitgaan van technologische innovaties en verbetering van vervoerssystemen.

Natuur en landschap

Natuur, landschap en water nemen in alle perspectieven een belangrijke plaats in. In Stromen- en Stedenland wordt vooral natte natuur (grootschalig, zelfregulerend) ontwikkeld. Stedenland kent verder veel gebruiksnatuur als tegenwicht voor de compacte steden; koppeling van landbouw-, drinkwater-, recreatie- en natuurfuncties. Stromenland gebruikt water als planningsprincipe, en heeft meer mogelijkheid voor agrarisch natuurbeheer. In Parklandschap en Palet ligt het accent sterk op gebruiksnatuur in diverse schakeringen van wonen en werken

Scheiding kansrijk-kansarm

In de vier perspectieven wordt de opgave van sociale diversiteit vooral in verband gebracht met de problematiek van de grote steden en minder met de leefbaarheid van het platteland. Aan betere economische en sociaal-culturele omstandigheden in de steden kan met ruimtelijke inrichting slechts een bescheiden bijdrage worden geleverd. Het is primair een kwestie van meer werk en sociaal-economisch beleid. Met name bij Palet en Parklandschap zijn er risico's verbonden met ruimtelijke segregatie van kansarmen.

Stedenland zet in op de kwaliteit van steden door herstructurering, uitruil en verdichting, functiemenging, een hoogwaardig voorzieningenniveau en een toegankelijk stadsgewestelijk openbaar vervoer. In Parklandschap wordt het wonen in landelijk gebied voor de lagere inkomens aantrekkelijk gemaakt via relatief lage grondprijzen en lichte stedenbouw. In Palet nemen door de vestigingsvrijheid de tegenstellingen in de stad toe, maar ook kansarmen vinden daarin hun weg. Startende bedrijven worden 'kansenzones' aangeboden.

Sturing en investeringen

In Stedenland ligt het primaat van sturing bij het Rijk door middel van bestuurs-overeenkomsten met gebodsinstrumenten en bindende afspraken over de middelen. In Stromenland legt het Rijk zich toe op grote projecten en stelt voorwaarden voor 'sturingsarrangementen' op maat tussen Rijk, andere overheden en de markt. In Parklandschap spelen regionale overheden een centrale rol; ze ontwikkelen regionale visies als vertaling van nationale doelen. In Palet spelen lokale overheden en maatschappelijke organisaties de hoofdrol. Investeringen geschieden vooral door particulieren.

Aan NL2030 is een brief²⁸ van Minister De Boer toegevoegd, waarin zij haar voorkeur uitspreekt voor het perspectief Stedenland.

²⁸ 'Aan de lezer van Nederland 2030', Margaretha de Boer, Minister van VROM, 1 juli 1997

Bijlage 5: Woonverkenningen - korte schets vande inhoud

1. Het initiatief

In deze ambtelijke nota wordt de vraag geagendeerd welke rol met betrekking tot de volkshuisvesting in de komende decennia voor de rijksoverheid is weggelegd. Het volkshuisvestingsbeleid is in de afgelopen jaren van centrale sturing en planning overgegaan op ordening en marktwerking, van een kwantiteits- naar een kwaliteitsvraagstuk en van een enkelvoudig bouwproductievraagstuk naar een integraal woonvraagstuk. Met de WV agendeert DGVH ook het probleem dat de groeiende maatschappelijke differentiatie in Nederland wel eens zou kunnen uitmonden in een groeiende differentiatie tussen de te onderscheiden woonmilieus.

2. De inhoud

Bij verschillende omgevingsscenario's (getrouw de CPB-scenario's volgend, zij het verlengd tot 2030) wordt verkend wat de door de consumenten gewenste woningvoorraad is. Het inkomen, de kansen op de arbeidsmarkt, de keuzes voor gezinsvorming, de mobiliteit zijn de factoren die het gedrag van mensen op de woningmarkt bepalen. Dit gedrag is afhankelijk van economische, demografische, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen.

Door de toenemende welvaart groeit de keuzeruimte van mensen fors en verandert de markt ingrijpend. Dit komt tot uitdrukking in de vraag naar karakteristieke woonmilieus, die recht doen aan de behoefte aan onderscheid en identiteitsbeleving. Bij een hoge economische groei zal het accent liggen op de landelijke milieus hoewel ook kwalitatief hoogwaardige stedelijke woonmilieus veel gevraagd zullen zijn (de zogenaamde tweetoppige kwaliteitsvraag).

Het jaar 2030 is dichtbij. De uitbreiding van de voorraad tot dat jaar zal nog geen 20% bedragen van die uit 1997; met andere woorden 80% van de woningen uit 2030 staat er nu al. Onderhoud en kwaliteitsverbetering van de bestaande voorraad zijn dan ook een belangrijk element van de toekomstige opgave.

De WV onderscheiden vier stromen in de woningvraag: de vraag van de maatschappelijk perspectiefrijken met veel keuzeruimte; de vraag van groepen met speciale woonwensen (studentenkamers, seniorenwoningen, groepswoningen, woonwagens en -boten e.d.); de vraag van maatschappelijk perspectiefrijken met een meer alternatieve leefstijl en de woningvraag van de maatschappelijk kansarmen met een laag inkomen en weinig keuzeruimte.

Als deze woningbehoeften onbelemmerd worden geëffectueerd, dreigen maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld door de privatisering van delen van de open ruimte en verdringing van mensen met minder inkomen uit aantrekkelijke buurten. Naast dit sociaal probleem moet de overheid zich gaan richten op de groeiende keuze-

mogelijkheden van de woonconsumenten, welke kunnen leiden tot nieuwe dilemma's. Een behoefte aan woningen op de grens van stad en natuur leidt tot suburbanisatie. De behoefte aan ruimtelijke kwaliteit leidt tot een afname van de beschikbaarheid van die kwaliteit. Deze kwaliteitsvraag is ook bedreigend voor de steden waar de huidige voorraad voor de kritische kwaliteitsvragers onaantrekkelijk is. De WV gaan dus over de vraag hoe een duurzame kwaliteit van de woonomgeving kan worden gecombineerd met een gelijkwaardige keuzeruimte voor alle individuen.

3. De agenda voor de toekomst

De agenda voor de volkshuisvesting wordt in de WV als volgt geformuleerd:

- 1 forse kwaliteitsverbetering noodzakelijk,
- 2 sociaal-ruimtelijk sortering tegengaan,
- 3 het veranderend betaalbaarheidsvraagstuk oplossen,
- 4 woningcorporaties inzetten als een kansrijk netwerk voor stedelijk beheer,
- 5 herstructurering beschouwen als maatwerk.

Het kader van het volkshuisvestingsbeleid wordt gevormd door: brede toegankelijkheid, tegengaan van sociaal-ruimtelijke sortering en evenwicht in de verhouding tussen individuele en collectieve belangen. Daarbij kan de rol van de overheid paternalistisch (overheid als hoeder), utilitaristisch (overheid stimuleert de markt) en zelfsturend (overheid als opsteller van spelregels) zijn. De laatste is volgens de Woonverkenningen het meest kansrijk: vrijheid waar mogelijk, maar optreden waar nodig.

Woningcorporaties kunnen een belangrijke functie vervullen in de transformatie van bestaande woonmilieus naar de gewenste kwalitatief hoogwaardige milieus voor 2030.

Aan de WV is een brief van Staatssecretaris Tommel ²⁹ toegevoegd. Hij acht de WV een goede basis voor de discussie over het toekomstig volkshuisvestingsbeleid en nodigt alle betrokkenen dan ook van harte uit hieraan deel te nemen. De doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid, het vraagstuk van de kwaliteit van het wonen en de toekomst van de woningcorporaties vormen hiervoor de kernvragen, aldus de Staatssecretaris.

Vanwege de toenemende samenhang van volkshuisvesting met milieu, ruimte, werkgelegenheid en zorg vindt de Staatssecretaris het belangrijk dat ook personen en organisaties van buiten de volkshuisvestingssector meedoen aan het debat.

Bij de kwaliteit van het wonen spelen diverse zaken een rol. De vraag is hoe de toenemende kwaliteitsvraag die de Woonverkenningen signaleert, zich zal uitdrukken. Gaat het alleen om ruimer wonen of ook om anders wonen. Belangrijk is tevens hoe we moeten omgaan met de sociale en ecologische consequenties van de veronderstelde kwaliteitssprong.

²⁹ dr. D.K.J. Tommel, Staatssecretaris van VROM, kenmerk FSC 97539751, 1 juli 1997.

Bijlage 6: Samenstelling van de 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. W.G.J. 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