

Zover het oog reikt

Pleidooi voor het behoud van de open ruimte

Jan Willem van Gelder

Brochure in opdracht van Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu, Maart 1999

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De ruimtelijke ordening ontspoord

Ruimtelijke ordening in de twintigste eeuw

Ruimtelijke ordening in de eenentwintigste eeuw

Naar een ingrijpende herziening van de ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 2: Waar een wil is ...

Dordrecht: van Buitenstad naar binnenstad

Achterhoek: meervoudig duurzaam landgebruik

Wijkermeerpolder: een gemiste kans?

De Ecologische Hoofdstructuur

Gratis openbaar vervoer in Hasselt

Kaders

De Wet op de Ruimtelijke Ordening

De prijs van grond

Ruimtevreterende regels

Bouwen voor de leegstand ?

Literatuur

Noten

Hoofdstuk 1: De ruimtelijke ordening ontspoord

Nederland slibt dicht. De vrije ruimte valt in snel tempo ten prooi aan oprukkende nieuwbouwwijken, industrieterreinen en infrastructurele werken. Je hoeft in Nederland niet oud te worden om mee te maken dat het bos of de weilanden waar je vroeger speelde worden volgebouwd. Weer een nieuwbouwwijkje met opvallend vrolijke straatlantaarns, weer een bedrijventerrein met ruime parkeergelegenheid en imposante vijverpartijen! De strakke horizonten, zo kenmerkend voor het vlakke Nederlandse landschap, worden vrijwel overal onderbroken door steen, beton of staal.

De voortdurende groei van het wonen, werken en reizen in Nederland eist steeds meer ruimte op. Het aantal woningen in Nederland is tussen 1960 en 1995 meer dan verdubbeld, van 2,9 miljoen naar 6,3 miljoen, terwijl de bevolking slechts met 35 procent toenam van 11,4 naar 15,4 miljoen inwoners.

Ook het aantal banen groeide in dezelfde periode (van 4,5 naar 7,1 miljoen) beduidend sneller dan de bevolking. De lengte van het autosnelwegennet bedroeg in 1996 al 2.223 kilometer, tegen 351 kilometer in 1960. En het autogebruik is in dezelfde periode bijna vertienvoudigd: van 16 miljard naar 147 miljard reizigerskilometers.

Procentueel valt het directe ruimtebeslag van al dat extra wonen, werken en reizen nog wel mee. Gezamenlijk namen deze activiteiten in 1995 dertien procent van het Nederlandse grondgebied in beslag. Woningen nemen 7 procent voor hun rekening, bedrijventerreinen 2 procent, en de

verkeersinfrastructuur 4 procent. Maar dat is wel 60 procent meer dan in 1950, toen wonen, werken en verkeer nog maar acht procent van het Nederlandse grondgebied voor zich opeisten. Het toenemende ruimtebeslag van deze activiteiten ging vooral ten koste van het landbouwareaal (nu nog 70 procent). De omvang van natuur- en recreatiegebieden (16 procent) bleef stabiel, hoewel het natuurareaal ongeveer gehalveerd is.

Wie wel eens langs een snelweg wandelde, weet echter dat vanwege de geluidsoverlast het indirecte ruimtebeslag van wegen veel groter is dan het geasfalteerde oppervlak. Op een vergelijkbare manier reikt de invloed van al die als hagelslag uitgestrooide uitbreidingswijkjes ook veel verder dan hun directe ruimtebeslag. Niet elke vierkante meter hoeft met asfalt of beton bedekt te zijn om de open ruimte te laten afbrokkelen, versnipperen, en tenslotte: verdwijnen. "Open ruimte worden in Nederland een steeds schaarser artikel. De vele projecten wekken met elkaar de indruk dat heel Nederland 'in uitvoering' is", concludeert de Raad voor het Landelijk Gebied.¹

"Ach, zo erg is dat toch niet", mogen sommige urbane intellectuelen graag roepen. "Nederland is gewoon een stad, met hier en daar wat parken!" Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu zijn het daar niet mee eens, en beschouwen het verdwijnen van de open ruimte in Nederland wel degelijk als een reden tot grote zorg. Het uitsmeren van woningen, bedrijventerreinen en wegen over het hele land, is slecht voor het milieu en slecht voor de samenleving.

Er zijn zeker vijf zwaarwegende redenen te noemen waarom de geleidelijke verdwijning van de open ruimte een halt toegeroepen moet worden:

Het platteland is een kenmerkend Nederlands erfgoed, dat door veel mensen sterk gewaardeerd wordt. Nederlanders houden ervan, buitenlanders vergapen zich eraan. De landschappen op de schilderijen van Ruysdael of in de gedichten van Marsman zijn zo Nederlands omdat ze open, vlak en wijds zijn. De open ruimte is voor de meeste Nederlanders meer dan omgeving, het is een deel van henzelf. Ooit was Wim Kok een schooljongen die dagelijks tegen de wind in fietste door de Zuid-Hollandse polders, voorover gebogen over zijn stuur. Nu is hij de premier van dit land, maar de metafoor van de gekromde rug roept hij bij moeilijke beslissingen nog regelmatig op.

Ontsluiting van woonwijken en industriegebieden door middel van milieuvriendelijk openbaar vervoer valt alleen goed te realiseren bij een geconcentreerde, hoge bebouwingsdichtheid. Het verder verbrokkelen van wonen en werken over Nederland, leidt onvermijdelijk tot meer autoverkeer, meer files, meer autowegen, en meer luchtverontreiniging. Terwijl in 1980 veertig procent van de Nederlandse werkende bevolking werkte buiten de grenzen van de gemeente waar hij of zij woonde, was dat percentage in 1994 al opgelopen tot 53. Het aantal files, en de totale omvang ervan, is ruim verdrievoudigd tussen 1983 en 1996.

Compact bouwen maakt samenwerking tussen huishoudens en bedrijven makkelijker, waardoor niet alleen ruimte maar ook grondstoffen en energie kunnen worden gespaard. De op dit moment meest milieuvriendelijke vormen van energievoorziening voor woningen en kantoren, zoals stadsverwarming en blokverwarming, zijn alleen goed te realiseren bij een hoge bebouwingsdichtheid. Maar ook systemen voor gedeeld autogebruik gedijen alleen als de deelnemende huishoudens dicht bij elkaar wonen.

Hetzelfde principe geldt voor bedrijven: op een goed ingericht, compact bedrijventerrein liggen er veel meer kansen om reststromen van het ene bedrijf (warmte of afvalstoffen) te gebruiken als grondstof voor het andere bedrijf. Dit principe staat ook wel bekend als industriële ecologie, en kan volgens een recent onderzoek van KPMG zowel veel geld opleveren als het milieu aanzienlijk sparen.

Het bewaren van grote, aaneengesloten natuurgebieden, is noodzakelijk voor het voortbestaan van veel plant- en diersoorten. Dieren hebben een voldoende groot leefgebied nodig, om zichzelf van voldoende voedsel te kunnen voorzien. Vanuit dit besef streeft de Nederlandse overheid naar een Ecologische Hoofdstructuur, die de verschillende Nederlandse natuurgebieden met elkaar zou moeten verbinden en zou moeten beschermen. Tot nu toe is daar echter nog maar weinig van terecht gekomen.

De leefbaarheid en veerkracht van bestaande steden wordt aangetast door het wegtrekken van bedrijven en koopkrachtige bewoners naar de buitengebieden. "Het vullen van het landschap leidt tot het uithollen van de stad", stelt Ineke Bakker, directeur Stadsontwikkeling van de gemeente Dordrecht. De vitaliteit en veelkleurigheid van steden hangt samen met de variatie aan bewonersgroepen. Als alle middenklasse-gezinnen verdwijnen naar nieuwbouwwijken in het weiland, en de rijkste groepen zich terugtrekken op lommerrijke landgoederen, valt het sociale weefsel van de stad uit elkaar.

Ruimtelijke ordening in de twintigste eeuw

Het merkwaardige is dat al deze bezwaren tegen het opvullen van de vrije ruimte met steeds meer wegen, woningen en bedrijventerreinen, in meer of mindere mate door de overheid gedeeld worden. Nederland is wereldwijd een van de toonaangevende landen als het gaat om de uitgebreidheid en gedetailleerdheid van de ruimtelijke ordening. En in dat beleid spelen doelstellingen als geconcentreerde verstedelijking, creëren van een Ecologische Hoofdstructuur, en behoud van open ruimtes zoals het Groene Hart, al jaren een voorname rol.

In een recente studie² toont de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan dat het na-oorlogse ruimtelijke ordeningsbeleid, ondanks nieuwe modes en doelstellingen, herleid kan worden tot vijf basisprincipes: concentratie van verstedelijking, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie, ruimtelijke hiërarchie en ruimtelijke rechtvaardigheid. Het lukraak uitsmeren van woningen en bedrijventerreinen over Nederland is altijd uit den boze geweest, het openhouden van het landschap altijd een uitgangspunt.

Hoe is het dan mogelijk dat ondanks deze fraaie doelstellingen de open ruimte sluipenderwijs verdwijnt? Daar zijn drie redenen voor:

Ten eerste kent de rijksoverheid op andere beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting, mobiliteit en economie, andere doelstellingen, die vaak op gespannen voet staan met de ruimtelijke ordeningsdoelstellingen.

Ten tweede mist het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid van oudsher de nodige instrumenten om zijn doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren.

Ten derde liggen de belangrijkste bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening bij de gemeentes, die de landelijke doelstellingen maar al te vaak ondergeschikt maken aan hun oneigenlijke onderlinge concurrentie.

De tegenstelling tussen de ruimtelijke ordeningsdoelstellingen en de doelstellingen op andere beleidsterreinen, is op het gebied van de volkshuisvesting zonneklaar. De Nederlandse overheid heeft er altijd naar gestreefd om alle inwoners een passende woning te kunnen bieden. In de praktijk betekende dat: bouwen tegen de klippen op. Zoals gezegd is het aantal woningen in Nederland tussen 1960 en 1995 meer dan verdubbeld, van 2,9 miljoen naar 6,3 miljoen.

Die enorme groei wordt maar gedeeltelijk verklaard door de groei van de bevolking in deze periode, van 11,4 miljoen in 1960 naar 15,4 miljoen in 1995. Zeker zo belangrijk is de gelijktijdige daling van het gemiddelde aantal bewoners per woning: van 3,9 in 1960 naar 2,3 in 1995. Dat is het gevolg van verschillende tendensen: kleinere gezinnen, meer éénoudergezinnen, meer mensen die geen

kinderen nemen, en meer ouderen. En daar komt bij dat tegelijkertijd de behoefte aan grotere, kwalitatief betere woningen toenam.

Het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft in de hele na-oorlogse periode geprobeerd om deze vraag naar woningen in gestructureerde banen te leiden. We wilden geen België worden, waar de woningen lukraak over het landschap lijken uitgestrooid. Aanvankelijk werd gestreefd naar de beheerste uitbouw van bestaande steden, maar in de jaren zestig koos men (geleid door veel te hoge schattingen van de bevolkingsgroei) voor concentratie van nieuwbouw in overloopsteden en groeikernen, zoals Almere, Purmerend en Zoetermeer.

Toen men zich begon te realiseren dat daarmee de leefbaarheid van bestaande steden werd bedreigd, werd in de jaren zeventig de stadsvernieuwing geïntroduceerd. Om de mobiliteit te beperken en het openbaar vervoer te stimuleren, keerde de Vierde Nota Extra (VINEX) uit 1991 bovendien terug naar het bouwen binnen of vlakbij bestaande steden. In deze nota zijn enkele tientallen nieuwbouwlocaties aangewezen, waar tot 2010 bij elkaar zo'n 880.000 nieuwe woningen moeten verrijzen. Dat zorgt opnieuw voor een aanzienlijke aanslag op de Nederlandse open ruimte.

Ook de overheidsdoelstellingen op het gebied van verkeer en economie gaan vaak dwars tegen de fraaie ruimtelijke ordeningsdoelstellingen in. De doelstelling op mobiliteitsgebied kon lange tijd eenvoudig worden samengevat: bouwen wat de automobilist wil. Waar files staan, bouwen we nieuwe wegen. Andere oplossingen, zoals het stimuleren van openbaar vervoer en een krachtig ruimtelijke ordeningsbeleid, werden nauwelijks nagestreefd. Al ziet ook de overheid dat het zo niet verder kan, is van een echte breuk met dit verkeersbeleid nog steeds geen sprake.

Op economisch gebied laat de Nederlandse overheid zich, zeker de laatste tien jaar, leiden door het idee fixe dat de Nederlandse welvaart te danken is en blijft aan transport- en distributie-activiteiten. De mainports Schiphol en Rotterdam, maar ook de havens in het Noordzeekanaalgebied, krijgen ruim baan voor expansie. Voor de aan- en afvoer van passagiers en transport naar het achterland worden grote infrastructurele werken (wegen, HSL, Betuwelijn) ondernomen, waarvoor de open ruimte moet wijken.

Maar het zijn niet alleen de conflicten met andere beleidsdoelstellingen die ervoor zorgen dat het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid er niet in slaagt de open ruimte te sparen. Het is ook een gevolg van een gebrek aan eigen middelen. De WRR concludeert³ dat het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland vooral gekenmerkt wordt door een overvloed aan doelstellingen, zonder dat duidelijk is hoe deze gerealiseerd moeten worden. Van de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1960, tot en met de Actualisering VINEX-nota uit 1998, ontbreekt het aan voldoende instrumenten om het aangekondigde beleid daadwerkelijk gestalte te geven.

Dat komt omdat de basis voor het Nederlandse ruimtelijk ordeningsbeleid gelegd is door de Woningwet uit 1901, waarin het uitbreidingsplan geïntroduceerd werd als manier om de groei van steden ordelijk te laten verlopen. Dit uitbreidingsplan ontwikkelde zich later tot het gemeentelijke bestemmingsplan, tot op heden het enige ruimtelijke ordeningsinstrument wat juridisch bindend is voor burgers en bedrijven. Het bestemmingsplan vormt de kern van het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid, waardoor dit beleid van oudsher een sterk decentraal karakter heeft. De gemeente beslist, het rijk en de provincie kunnen slechts coördineren, adviseren en stimuleren.

Dat wil zeker niet zeggen dat de rijksnota's over de ruimtelijke ordening alleen een papieren betekenis hebben gehad. "In feite is de ruimtelijke ordening opmerkelijk succesvol gebleken in het formeren van coalities met sectoren of maatschappelijke groeperingen om haar doelstellingen te realiseren", concludeert de WRR zelfs.⁴

Het gebrek aan nationale ruimtelijke ordeningsinstrumenten is lang gecamoufleerd door een redelijk succesvol zoeken naar consensus op alle niveaus, het vaak geroemde poldermodel. De grote nota's waren vooral bedoeld om aansprekende toekomstbeelden op te roepen, waarmee het rijk probeerde gemeentes, provincies, en andere belanghebbenden voor zich te winnen.

Dat had succes, omdat het rijk gebruik kon maken van belerende beleidsterreinen die wel beschikten over sturende instrumenten. Een belangrijke rol speelde bijvoorbeeld het landbouwbeleid, dat met instrumenten als subsidies, ruilverkaveling, en onderzoek en voorlichting streefde naar een moderne en sterke agrarische sector. Die op zijn beurt, min of meer vanzelf, zorgde voor het in stand houden van de open ruimte.

Nog belangrijker voor de rijksoverheid was de mogelijkheid om volkshuisvestingssubsidies in te zetten ter ondersteuning van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Nieuwbouw van woningen, zeker in de goedkopere prijsklassen, vond lange tijd vrijwel uitsluitend plaats met steun van rijkssubsidies. En die subsidies werden zoveel mogelijk toegekend aan projecten die pasten binnen de doelstellingen van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Met andere woorden: de gemeentes beslisten over het ruimtelijke ordeningsbeleid, maar konden door de inzet van aantrekkelijke subsidies verleid worden om te handelen in de door het rijk gewenste richting.

Maar ook niet meer dan dat. Er werden en worden in Nederland dagelijks woningen, bedrijventerreinen en infrastructurele werken aangelegd die niet goed, of helemaal niet, passen in de nationale visies op ruimtelijke ordening. De fundamentele oorzaak daarvan is dat de wensen en verlangens van individuele burgers, bedrijven en gemeentes vaak op gespannen voet staan met de doelstellingen van de rijksoverheid.

De overheid probeert uit te gaan van het belang van de gehele samenleving en het milieu, maar dat strookt vaak niet met wat individuele burgers, bedrijven en gemeentes het liefste willen. Veel burgers willen een groter huis met een tuin, maar graag wel in hun eigen dorp of stad. Veel bedrijven willen ruimte voor uitbreiding, een betere bereikbaarheid, een representatief pand langs de snelweg. Veel gemeentes willen groter worden, moderner, indrukwekkender. Wensen die niet vanzelfsprekend passen binnen de ruimtelijke ordeningskaders.

De gemeentes komen dus dagelijks voor een dilemma te staan. "Houd ik mij aan de landelijke ruimtelijke ordeningskaders, in het belang van samenleving en milieu. Of kies ik voor de directe wensen van burgers en bedrijven, en voor de belangen en ambities van de eigen gemeente?"

Vaak trekt het eigenbelang aan het langste eind. Gemeentes zijn bang voor het verdwijnen van kapitaalcrachtige inwoners en van grote werkgevers, en denken dat alleen het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en woningen hun toekomst veilig kan stellen. Dus laten ze dan toch maar een uitbreidingswijkje bouwen, leggen ze een rondweg aan, of openen een eigen business park. Dat daarmee ook voor de eigen inwoners ruimte, natuur, en leefbaarheid worden opgeofferd, blijken de meeste gemeentes van ondergeschikt belang te vinden.

Niet vergeten mag bovendien worden dat het handelen van gemeentes vaak allerm minst rationeel is. Het zijn vaak slechts enkele wethouders die de dienst uitmaken, nauwelijks in toom gehouden door de gemeenteraad. En deze bestuurders willen hun stempel drukken op de ontwikkeling van hun gemeente, een tastbare herinnering aan hun wethouderschap achterlaten, in de vorm van een fraaie uitbreidingswijk of een goed gevuld industrieterrein.

Of daar behoefte aan is, en of de gemeente er daadwerkelijk beter van wordt, is van minder belang. Dit werkt de vaak volstrekt irrationele concurrentie tussen gemeentes in de hand, waardoor

bijvoorbeeld bedrijventerreinen ver onder de kostprijs worden uitgegeven en er nauwelijks eisen worden gesteld aan de bedrijven die zich er vestigen.

Deze eigengereidheid van de meeste gemeentes verklaart bijvoorbeeld ook waarom de bevolking in gebieden met een restrictief beleid, zoals de Utrechtse Heuvelrug, het Groene Hart, en de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, tussen 1972 en 1994 twee keer zo snel is gegroeid als het landelijk gemiddelde.⁵ Deze gebieden zijn in trek als vestigingsplaats bij goed verdienende burgers, en de betrokken gemeentes komen aan die vraag maar al te graag tegemoet.

Maar ook zonder medewerking van de gemeentes wordt er een hoop gebouwd in de open ruimte. Dat is mogelijk omdat de handhaving van bestemmingsplannen niet erg krachtig is: de plannen zijn onduidelijk en te gedetailleerd, het buitengebied is groot, handhaving heeft geen prioriteit, en strafrechtelijke vervolging is moeilijk. Bij een recent onderzoek⁶ in Zuid-Holland bleek bij ongeveer 30 procent van de geconstateerde veranderingen in het onderzochte buitengebied sprake te zijn van overtreding van het bestemmingsplan. Bij 90 procent van de geconstateerde overtredingen wist de betrokken gemeente van niets.

Ruimtelijke ordening in de eenentwintigste eeuw

De vraag naar wonen, werken en reizen zal bij voortzetting van het huidige beleid ook de komende decennia blijven groeien. Tot 2010 zal in Nederland al 40.000 hectare met woningen volgebouwd worden, en volgens de eind 1998 gepubliceerde Houtskoolschets⁷, de voorloper van de in 1999 uit te brengen Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, zijn er in de periode 2010-2030 nog eens 340.000 tot 1,1 miljoen nieuwe woningen nodig. Het bedrijfsleven vraagt de komende decennia 25.000 hectare, waarvan de helft al voor 2010 gerealiseerd zal worden.

Maar ook de behoefte aan recreatiemogelijkheden stelt grote ruimtelijke eisen: 18.000 tot 25.000 hectare tot 2030. Bovendien heeft de overheid zich al vastgelegd op de ontwikkeling van 125.000 hectare aan nieuwe natuurgebieden in Nederland. Kunnen en willen we al deze ruimteclaims wel honoreren?

De laatste jaren wordt er op veel verschillende plaatsen intensief nagedacht over hoe het verder moet met de Nederlandse ruimtelijke ordening in de volgende eeuw. Verschillende ministeries komen met hun eigen visie. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft in 1997 en '98 een grootscheeps discussieproject opgezet onder de noemer Nederland 2030⁸, waarin deskundigen, bedrijven en burgers over verschillende toekomstbeelden konden discussiëren. Bij de afsluiting van het project, voorjaar 1998, bleek de overgrote meerderheid van de discussiedeelnemers te kiezen voor het toekomstbeeld Stedenland. Een keuze die vooral voortzetting van het bestaande ruimtelijke ordeningsbeleid zou betekenen: verstedelijking alleen bij bestaande steden en de open ruimte zoveel mogelijk sparen.

De VROM-Raad, het belangrijkste adviesorgaan van de regering op dit gebied, boog deze keuze vervolgens om in de variant Stedenland-Plus.⁹ Dat wil zeggen: het concentreren van verstedelijking bij bestaande steden en langs een aantal corridors die ons land doorsnijden. Kenmerkend aan deze corridors is dat ze een bundeling vormen van weg-, rail- en waterverbindingen tussen de mainports en het achterland, inclusief multimodale overstap- en overslagpunten. Woningen, bedrijven en andere bebouwing zouden geconcentreerd moeten worden in de stedelijke centra langs deze transportroutes.

Meer dan het oorspronkelijke Stedenland sluit Stedenland-Plus aan bij de huidige praktijk van de ruimtelijke ordening. De afgelopen tien jaar is investeren in harde infrastructuur immers een zeer prominente en populaire overheidsactiviteit geworden. De laatste kabinetten zien het verleden steeds meer als spiegel van de toekomst, en zetten daarom in op de ontwikkeling van de mainports

Schiphol en Rotterdam. Om vracht en passagiers probleemloos van en naar het achterland te kunnen vervoeren, moet bovendien veel geïnvesteerd worden in autowegen, HSL, en Betuwelijn.

Formeel staan deze investeringen los van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Niet de interdepartementale Rijksplanologische Commissie (RPC), maar de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) gaat hierover.

In de praktijk hebben deze grote infrastructurele investeringen uiteraard wél een sterk sturende werking op de ruimtelijk inrichting. De grote internationale goederenstromen tussen de Nederlandse mainports en het achterland maken gebruik van deze infrastructuur, en burgers gebruiken ze voor hun eigen mobiliteit. Zowel bedrijven als burgers vestigen zich daarom graag in de nabijheid van dergelijke infrastructuur. In de praktijk zien we daarom de corridors ook al ontstaan: stedenparen als Breda en Tilburg, Amsterdam en Utrecht, en Rotterdam en Den Haag groeien langzamerhand aan elkaar vast.

Stedenland-Plus verheft deze ontwikkeling tot beleid, en de Houtskoolschets volgt deze lijn. De WRR wijst erop dat daarmee een ingrijpende heroriëntatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid op komst is.¹⁰ Vanaf 1901 stond het beheersen van de stedelijke groei centraal in dit beleid, maar nu komt de infrastructuur centraal te staan. De stad is niet langer het enige uitgangspunt van beleid, maar dient zich te plooiën naar de dominante infrastructuur. De corridor staat voorop, de stad is een afgeleide.

Vreemd is deze breuk in de ruimtelijke ordeningstraditie overigens niet, meent de WRR. De toegenomen mobiliteit, de ontwikkeling van de telematica, en de groei van de welvaart, leiden tot het ontstaan van een netwerksamenleving.¹¹ Noch voor bedrijven, noch voor burgers, is nabijheid van functies en diensten nog belangrijk. Klanten, toeleveranciers, dienstverleners, werknemers, afnemers: ze hoeven niet langer in de buurt van de bedrijfsvestiging te zitten. "Kunnen ze ons makkelijk bereiken, en wij hen?", dat zijn de vragen waar het om draait. Nabijheid wordt vervangen door bereikbaarheid.

Hetzelfde geldt voor het nieuwe wonen. Uit onderzoek blijkt dat bewoners van nieuwbouwwijken helemaal geen behoefte hebben aan werk, winkels, of uitgaansgelegenheden in de buurt. Als het maar bereikbaar is, dan rijden ze er wel heen. De enige functies die men echt in de nabijheid wil hebben zijn scholen en tennisclubs.

De verschuiving van stad naar infrastructuur in het ruimtelijke ordeningsbeleid volgt dus de verschuiving van nabijheid naar bereikbaarheid in het ruimtelijk behoeft patroon van burgers en bedrijven. De corridor is daarom niet zo maar een nieuw ideeetje, maar een fundamentele beleidsomgeving met een aantrekkelijke uitstraling.

In de Houtskoolschets worden de volgende internationale corridors voorgesteld:¹²

De Noordvleugel van de Randstad, doorlopend over Arnhem/Nijmegen naar het noorden van het Ruhrgebied;

De Westvleugel van de Randstad, doorlopend over West-Brabant naar Antwerpen-Brussel-Gent en Noord-Frankrijk;

De Zuidvleugel van de Randstad, doorlopend over de Brabantse stedenrij en Venlo naar het zuidelijke deel van het Ruhrgebied en Keulen.

Daarnaast worden er nog nationale ontwikkelingsassen voorgesteld vanuit de Noordvleugel van de Randstad over Apeldoorn en Deventer naar Twente, en over Zwolle naar Groningen. "Corridors en nationale ontwikkelingsassen vormen, samen met de stedelijke gebieden en de mainports, de ruimtelijk-economische hoofdstructuur", stelt de Houtskoolschets.¹³

Bezwaarlijk aan dit corridor-denken is in de eerste plaats dat de term in Nederland aanvankelijk geïntroduceerd is door belangenorganisaties als het VNO-NCW en AVBB (Algemeen Verbond van Bouwbedrijven). Deze bouw-lobby wil het uiteraard het liefst de lokaties ontwikkelen waar de meeste (koopkrachtige) vraag naar is. Kort gezegd komt dat neer op het volbouwen van alle weilanden langs drukke snelwegen (A-lokaties) met prestigieuze bedrijfspanden. En daarachter is dan plaats voor ruime, goed in de markt liggende woonwijken.

In Stedenland-Plus en de Houtskoolschets wordt het concept corridor weliswaar iets anders ingevuld: het gaat niet om bebouwingsbundels die, vele kilometers dik, het land doorkruisen, maar eerder om een kralenketting van onderling verbonden steden. Niettemin valt de adviestitel Stedenland-Plus in dit opzicht misleidend te noemen: de visie van de VROM-Raad staat veel dichterbij de oorspronkelijke AVBB-corridor dan bij het toekomstbeeld Stedenland, waarvoor in de Nederland 2030-discussie verreweg het breedste draagvlak bleek te bestaan.

Al is dat waarschijnlijk niet de bedoeling van de opstellers van de Houtskoolschets, toch moet gevreesd worden dat de omarming van het corridor-concept een verdere uitsmering van wonen en werken over het land zal uitlokken en legitimeren. Met alle bezwaren van dien: ondermijning van het draagvlak voor openbaar vervoer, bemoeilijken van de meest zuinige energievoorziening, doorsnijding van natuurgebieden, en uitholling van de vitaliteit van bestaande steden. Door het aan elkaar groeien van de grotere steden waarin het grootste deel van Nederland woont en werkt, verdwijnt bovendien voor veel mensen de open ruimte in hun onmiddellijke omgeving.

Minstens zo belangrijk is echter het bezwaar dat dit beleid, nog minder dan in het verleden, in staat zal zijn de ruimte daadwerkelijk te ordenen. Enerzijds leiden Europese eenwording en economische groei tot toenemende ruimteclaims van burgers en bedrijven. De vraag naar grotere en kwalitatief betere woningen zal alleen maar toenemen, aangezien de modale Nederlander steeds rijker wordt. In het bedrijfsleven zal de Europese eenwording leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering en schaalvergroting. Steeds meer bedrijven zullen vanuit één centrale vestiging de gehele Europese markt willen bedienen. Die tendens zal als vanzelfsprekend de behoefte aan grote, nieuwe, goed ontsloten bedrijventerreinen in stand houden.

Anderzijds zal het ruimtelijke ordeningsbeleid veel minder dan in het verleden kunnen leunen op belendende beleidsterreinen zoals de landbouw en de volkshuisvesting.¹⁴ Onder druk van de rationalisatie van het Europese landbouwbeleid, toenemende milieubezwaren, en technologische ontwikkelingen, zal bij het huidige beleid de grondbehoefte van de landbouwsector dalen. Nederland mist de ruimte voor grootschalige akkerbouw, en ook de veehouderij krijgt het moeilijk.

Binnen het huidige beleid zijn agrarische sectoren die nauwelijks grondgebonden zijn het meest kansrijk, zoals de tuinbouw en de intensieve veehouderij. Minder dan in het verleden zal een sterke landbouwsector dus als vanzelf zorgen voor het openhouden van het landschap.

Het ombuigen van het landbouwbeleid in de richting van een duidelijke stimulans voor biologische landbouwmethoden, zou vanuit dit perspectief dus dubbel voordelig zijn. Want niet alleen zou de agrarische sector er schoner en duurzamer van worden, ook zou het de huidige tendens keren in de richting van een meer extensief grondgebruik en een gemengd boerenbedrijf. Biologische landbouw valt daarom, veel meer dan de huidige landbouw, te combineren met het behoud en beheer van natuur- en landschapswaarden.

Nog merkbaarder is het verdwijnen van het volkshuisvestingsbeleid als meesturende kracht op het gebied van de ruimtelijke ordening. Volkshuisvestingssubsidies zijn afgebouwd, corporaties gecommmercialiseerd: de overheid heeft weinig instrumenten over om te bepalen hoe en waar in de toekomst nieuwe woningen gebouwd gaan worden.

Alles bij elkaar betekent dit dat de bestaande tendens dat op lokaal niveau ruimteclaims steeds vaker in strijd met de nationale plannen worden gerealiseerd, nog sterker zal worden. Burgers en bedrijven, maar uiteraard ook bouwbedrijven en projectontwikkelaars, zullen de gemeentes onder druk zetten om te kunnen bouwen waar dat het meest aantrekkelijk is. Vaak is dat buiten, in de open ruimte. En veel gemeentes geven aan die druk maar al te graag toe, omdat ze zich willen profileren ten opzichte van hun burens. Wanneer we niet oppassen is Nederland over enkele decennia een land van louter buitenwijken, vierbaanswegen, bedrijventerreinen en uitdijende recreatiecomplexen.

In de afgelopen jaren heeft de rijksoverheid wel verschillende pogingen gedaan om wat meer greep te krijgen op de ruimtelijke ordening. Van oudsher kent de Wet op de Ruimtelijke Ordening het instrument van de aanwijzing: de rijksoverheid en de provincie kunnen een gemeente dwingen om in het algemeen belang het bestemmingsplan aan te passen. Omdat het hier per definitie gaat om omstreden situaties, werd dit instrument in het verleden slechts spaarzaam gebruikt. Vanwege het verzet dat het oproept, ondermijnde het immers de legitimiteit van het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Enkele recente wetten, zoals de Ontgrondingenwet en de Tracé-wet, stellen het gebruik van de aanwijzing in bepaalde specifieke situaties nu echter verplicht. Als bij de aanleg van nationale infrastructuur de PKB-procedure volledig is doorlopen, kunnen gemeentes op die manier tot medewerking gedwongen worden. In essentie betreft het hier echter juridisch lapwerk, waarbij de basisstructuur van het ruimtelijke ordeningsbeleid onaangetast blijft.¹⁵

Het beperkt verplicht stellen van aanwijzingen draagt bovendien sterk bij aan de ondermijning van de legitimiteit van het overheidsingrijpen: waarom drukt de rijksoverheid wel plompverloren het tracé van de vijfde Schiphol-baan door, en wordt het aanwijzingsinstrument niet gebruikt om bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur te garanderen? Dat laatste is wel mogelijk, maar gebeurt niet. Waarmee de rijksoverheid iedereen die het horen wil te kennen geeft dat we haar eigen natuurbeschermingsdoelstellingen vooral niet serieus moeten nemen.

"Het gesignaleerde probleem wordt defensief en kortzichtig benaderd", concludeert de Raad voor het Landelijk Gebied dan ook. "Wijzigingsvoorstellen zijn vooral gericht op de snelheid en de sectorale doelstelling van de projecten. Echter, niet de snelheid van besluitvorming is het probleem, maar de kwaliteit en duurzaamheid."¹⁶

Naar een ingrijpende herziening van de ruimtelijke ordening

Alles bij elkaar genomen mag volgens Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu geconstateerd worden dat het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid, ondanks doelstellingen die er op papier vaak fraai uitzien, er niet in slaagt om de sluipende verdwijning van de open ruimte een halt toe te roepen. Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu menen daarom dat een ingrijpende herziening van het ruimtelijke ordeningsbeleid noodzakelijk is, zowel inhoudelijk als procedureel.

Inhoudelijk zou het beleid gericht moeten zijn op een schoner milieu, versterking van de natuur, en op de versterking van de eigen identiteit van verschillende steden, regio's en gebieden.¹⁷

De oorspronkelijke identiteit van de verschillende Nederlandse gebieden gaat steeds vaker schuil achter eenvormige uitbreidingswijken en bedrijventerreinen. Bovendien vervaagt de overgang tussen stad en platteland steeds meer in een rafelrand van glastuinbouw, transportbedrijven en autosloperijen.

Dat willen we niet. Wat we wel willen is dat het contrast tussen stedelijke en landschappelijke gebieden helder is, dat je weet waar de stad ophoudt en waar het platteland begint. De stedelijke

bebouwing moet begrensd worden door duidelijke contouren, in de vorm van bossen of waterrijke natuur.

De steden zelf moeten versterkt worden, door een integraal revitaliseringsbeleid. Onderdelen daarvan zijn het verhogen van de bewoningsdichtheid, bijvoorbeeld door de bouw van hoogwaardige hoogbouw rond openbaar vervoer-knooppunten. Maar ook opknapbeurten voor bestaande wijken, waardoor die aantrekkelijk worden voor alle inkomensklassen, verbetering van het openbaar vervoer, en uitbreiding van de groene recreatiemogelijkheden in de stad.

Voor de landelijke infrastructuur zou ingezet moeten worden op optimalisering van het openbaar vervoer, en het lokaliseren van transport- en distributie-activiteiten bij multimodale water-spoor lokaties. Bestaande corridors moeten veel beter ingepast worden in het landschap, en geperforeerd om ecologische verbindingzones tot stand te brengen.

Voor het platteland moet gestreefd worden naar verbetering van het milieu en versterking van de identiteit van verschillende gebieden, in combinatie met nieuwe vormen van agrarische bedrijfsvoering. Op veel plaatsen kan een nieuw type gemengd bedrijf ontstaan, waarin verschillende functies zijn verenigd, al naar gelang de plek, zoals biologische voedselproductie, agrarisch natuurbeheer, waterbeheer, verzorging van landschap en cultuurhistorie, toerisme en recreatie, en energieproductie (windenergie of biomassa).

Op het gebied van natuurbeheer is in de eerste plaats een voortvarende realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur dringend noodzakelijk. Maar ook daarbuiten moet de natuur kansen krijgen en worden gestimuleerd, bijvoorbeeld in combinatie met waterberging in uiterwaarden en komgebieden. Ook binnen en rond de stad, en bij nieuwe infrastructuur- en bouwprojecten, moet het maken van natuur een vanzelfsprekend onderdeel van het beleid worden.

Uiteraard behoeven deze ideeën over een inhoudelijke verschuiving van het ruimtelijke ordeningsbeleid nog nadere uitwerking. Maar buiten kijf staat dat er een beleid nodig is dat duidelijke keuzes maakt in de vele ruimteclaims van verschillende belangen. Een beleid dat streeft naar een intensief en efficiënt ruimtegebruik door stedelijke functies als wonen, werken en vervoer. Terwijl andere functies, zoals natuur, waterberging en biologische landbouw juist meer ruimte krijgen.

Om dergelijke inhoudelijke ruimtelijke ordeningsdoelstellingen te kunnen realiseren, moet er ook grondig gesleuteld worden aan de besluitvormingsprocedures op het gebied van de ruimtelijke ordening. Over hoe dat zou moeten zijn het afgelopen jaar onder meer voorstellen gedaan door drie adviesraden van de regering: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor het Landelijk Gebied, en de Raad voor Verkeer en Waterstaat.¹⁸

Ook Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu hebben daarover een aantal ideeën, die in belangrijke mate overeenkomen met de adviezen van deze drie raden. Maar op onderdelen zijn er ook verschillen, en willen Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu een stap verder gaan. Benadrukt moet echter worden dat het nog slechts om ruwe ideeën gaat, die in de toekomst zeker nader uitgewerkt moeten worden.

Uitgangspunt voor Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu is dat het democratisch gehalte van de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening versterkt dient te worden. De manier waarop besluiten genomen worden moet kwalitatief beter, waardoor meer mensen zich er in kunnen vinden. Dit democratisch gehalte van ruimtelijke orderingsbesluiten hebben in de ogen van Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu vier dimensies:

Hoe integraal is de afweging die gemaakt wordt?

Op welke tijdshorizon heeft de afweging betrekking?

Op welk schaalniveau wordt de afweging gemaakt?

Hoe groot zijn de mogelijkheden voor alle betrokkenen om invloed uit te oefenen op de gemaakte afweging.

Integrale afweging

Bij veel besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn tot op heden sectorale belangen dominant. Het besluit wordt voorbereid en opgesteld om één doel te bereiken: een betere infrastructuur in een bepaalde regio, meer ruimte voor het bedrijfsleven, of meer woningen. Pas in de uitvoeringsfase wordt nagedacht over hoe omgesprongen moet worden met andere doelstellingen en belangen, van bijvoorbeeld natuur en ruimte of van de inwoners van het betreffende gebied. Voor deze belangen worden vervolgens op de valreep inpassingen en uitwerkingen bedacht die, als de maatschappelijke weerstand maar hoog genoeg is, kunnen leiden tot door niemand gewenste absurditeiten als de HSL-tunnel onder het Groene Hart.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat omschrijft het als volgt: "Infrastructurele projecten worden nog teveel vanuit de sector verkeer en vervoer voorbereid. Daarbij komt inpassen doorgaans neer op het zo veel mogelijk aanpassen van de infrastructuur aan de omgeving. Hierdoor voelen andere actoren en belangen zich vaak in de verdediging gedrukt." Tegenover deze werkwijze plaatst de Raad "een benadering waarin het bereiken van kwalitatief hoogwaardige oplossingen die ècht integraal zijn en daardoor maatschappelijke meerwaarde opleveren, centraal staat. Herontwikkeling en total design zijn de trefwoorden in deze aanpak."¹⁹

De Raad voor het Landelijk Gebied komt in grote lijnen met dezelfde kritiek en voorstellen: "Niet langer kan worden volstaan met een besluitvorming waarbij er voor de kwaliteit van het landelijk gebied 'iets uitgeslept moet worden'. Dat mag niet afhangen van incidenten waarvan de uitkomst bovendien zelden de beste bijdrage is aan een goede inpassing of herontwikkeling van het betrokken gebied. Alleen het 'best mogelijke' is goed genoeg. Het is een misverstand dat dit een luxe is, waarmee slechts een beperkt deel van de samenleving wordt bediend. Gegeven de bestaande druk op ruimte en kwaliteit, en het belang om ons land ook voor toekomstige generaties leefbaar te houden, gaat het om een algemeen maatschappelijk belang."²⁰

Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu sluiten zich bij deze kritieken aan. In de besluitvorming over ruimtelijke ordeningsvragen moeten, op ieder besluitvormingsniveau, van meet af aan alle aspecten en belangen meegewogen worden. Het bevorderen van economische groei mag niet per definitie zwaarder wegen dan het in stand houden van de open ruimte of het handhaven van de kwaliteit van het leefmilieu. Alleen een integrale afweging van alle belangen leidt tot besluiten die een breed maatschappelijk draagvlak kennen, en daarmee duurzaam en toekomstvast zijn.

Verlenging van de tijdshorizon

"Bij de besluitvorming over grote projecten spelen korte en lange termijn-overwegingen", schrijft de Raad voor het Landelijk Gebied.²¹ "De korte termijn-belangen - groei en bereikbaarheid - krijgen gemakkelijk veel gewicht, wat niet geldt voor kwaliteit en leefbaarheid op de langere termijn. De overheid wordt echter geacht te regeren en dus ook 'vooruit te zien': de noodzakelijk geachte grote projecten uit te voeren, maar ook de verantwoordelijkheid te nemen voor kwaliteit en leefbaarheid op de langere termijn."

Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu sluiten zich ook bij deze stellingname aan. Het hanteren van een langere tijdshorizon, is van groot belang om het democratisch gehalte van ruimtelijke ordeningsbesluiten te vergroten. De meeste wegen, woningen en bedrijfsterreinen die we

nu bouwen en aanleggen, liggen er over vijftig jaar immers nog steeds. Dat verplicht ons om na te gaan of met deze ruimtelijke ingrepen de leefbaarheid voor toekomstige generaties wel gegarandeerd kan worden.

Afweging op het juiste schaalniveau

Beslissingen over ruimtelijke ordeningsvraagstukken worden in Nederland vaak op het verkeerde niveau genomen. Enerzijds zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen in juridische zin dominant, want dit zijn de enige ruimtelijke ordeningsplannen die voor burgers en bedrijven bindend zijn. Het grote nadeel daarvan is dat de bestuurders op lokaal niveau niet in staat of bereid zijn om nationale belangen (behoud van de open ruimte, versterken van de natuur, en het aanleggen van nationale infrastructuur) te laten prevaleren boven lokale belangen.

Anderzijds grijpt de rijksoverheid de laatste jaren steeds sterker in om sommige nationale belangen (nationale infrastructuur) veilig te stellen, desnoods tegen de zin van de betrokken gemeentes en provincies in. En dat stuit op twee bezwaren. Ten eerste blijft ingrijpen van de rijksoverheid bij andere nationale belangen (behoud van de open ruimte en versterken van de natuur) vrijwel achterwege. En ten tweede is het rijksingrijpen ten bate van nationale infrastructuur louter op projectbeheersing gericht, waardoor de belangen van natuur en milieu en van de inwoners van het betreffende gebied grotendeels genegeerd worden.

Dat valt ondemocratisch te noemen, want bij zulke grote projecten liggen immers "de lusten en lasten meestal niet op hetzelfde schaalniveau", zoals de Raad voor het Landelijk Gebied concludeert.²² "De beoogde effecten voor doorstroming, economie en volkshuisvesting worden vooral op nationaal niveau ervaren, terwijl de bijeffecten vooral op lokaal niveau zichtbaar, voelbaar, hoorbaar, kortom merkbaar zijn." Maar aan die negatieve bijeffecten wordt in de nationale besluitvorming geen structurele aandacht besteed.

Volgens Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu is het vanwege deze problemen en bezwaren van groot belang dat beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening genomen worden op het niveau waarop zij thuishoren. Dat betekent aan de ene kant een versterking van de rol van de rijksoverheid in het ruimtelijke ordeningsproces. Net als de WRR²³ vinden Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu dan ook dat de rijksoverheid meer ruimtelijke planbevoegdheden moet krijgen, waarbij planvorming ook nadrukkelijker wordt gekoppeld aan ruimtelijke investeringen.

De rijksoverheid dient zijn kerntaken als hoeder van het algemeen belang serieus te nemen, wat betekent dat op nationaal niveau op democratische wijze bindende besluiten genomen moeten worden over zaken van nationaal belang. Daaronder vallen niet alleen besluiten over nationale infrastructuur, maar ook over versterking van de Nederlandse natuur en behoud van de open ruimte in Nederland.

Het op nationaal niveau stellen en handhaven van harde grenzen op het gebied van ruimte en natuur, is onvermijdelijk en dringend noodzakelijk. Vanuit democratisch oogpunt moet de rijksoverheid juist op dit terrein ingrijpen, omdat de belangen en wensen van individuele burgers, bedrijven en gemeentes hier niet vanzelfsprekend stroken met de collectieve belangen van samenleving en milieu.

Volgens Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu zouden de bestaande Nederlandse natuurgebieden van rijkswege krachtig beschermd dienen te worden, en zou de rijksoverheid een effectiever instrumentarium moeten ontwikkelen om versterking en uitbreiding van het Nederlandse natuurgebied (binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur) te bevorderen.

Daarnaast zou de rijksoverheid er voor moeten zorgen dat de bestaande open ruimte in Nederland in stand blijft, en in principe gevrijwaard blijft van verdere bouwactiviteiten. Het behoud van de open ruimte moet een grondrecht zijn, en dient met hetzelfde respect als andere grondrechten behandeld te worden.

Dat betekent bijvoorbeeld ook dat de nieuwbouwplannen op het nog niet voltooide deel van de VINEX-lokaties heroverwogen moeten worden. Het is onbegrijpelijk dat er op VINEX-lokaties vrijwel alleen eengezinswoningen worden gebouwd, terwijl door de toenemende vergrijzing van de Nederlandse bevolking juist de vraag naar een- en tweepersoons appartementen het sterkst zal stijgen.

Omdat de VINEX-lokaties voor hen geen soelaas bieden, worden de toekomstige ouderen gedwongen om te blijven wonen in hun eengezinswoningen, die voor hen te groot en ongeschikt zijn. Dat is niet bepaald efficiënt, en zal er op den duur toch toe leiden dat elders wél op grote schaal ouderenappartementen gebouwd gaan worden. Waarna het aanbod aan eengezinswoningen zo groot zal zijn, dat het goed voorstelbaar is dat een deel van de VINEX-locaties in feite voor de leegstand wordt gebouwd.

Bovendien worden alle volkshuisvestingsgelden nu weggezogen door de VINEX-lokaties. Daardoor blijven veel mogelijkheden onbenut om binnen bestaande steden het woningbestand uit te breiden en te verbeteren. Het zo snel mogelijk stopzetten van de VINEX-bouwgolf zou daarom wel eens louterend kunnen werken.

De taak van de rijksoverheid zou dus moeten bestaan uit het bevorderen en beschermen van nationale belangen. Dat betekent niet alleen het nemen van beslissingen over nationale infrastructuur, maar ook het begrenzen van de Nederlandse natuur en open ruimte. En het opzetten van een instrumentarium dat ruimtesparend bouwen, herontwikkeling van gebieden, en versterking van de natuur bevordert.

Binnen deze kaders zou de nadere invulling van het ruimtelijke ordeningsbeleid op lagere schaalniveaus moeten plaats vinden. De rol van provincie en regio zou daarbij sterker moeten worden, ten koste van die van de gemeente, omdat het gemeentelijk niveau voor veel ruimtelijke ordeningsbeslissingen in feite te klein is. Ruim de helft van de werkende bevolking werkt immers buiten de eigen woongemeente, en steeds meer mensen winkelen en recreëren ook buiten hun eigen gemeente. Ook veel bedrijven zijn economisch nauwelijks gebonden aan de gemeente waar ze nu gevestigd zijn.

Het regionale niveau lijkt beter aan te sluiten bij de praktijk van de ruimtelijke inrichting. De meeste inwoners van Nederland wonen in dezelfde regio waar ze werken en (meestal) recreëren en winkelen. En ook de meeste bedrijven zijn, voor wat betreft hun afnemers en klanten, nog grotendeels regionaal gericht. Als een grotere bedrijfslokatie noodzakelijk is, zoeken ze die daarom in de eerste plaats in de eigen regio.

Om deze redenen lijkt de regio of provincie het meeste geschikte niveau om de centrale rol in het ruimtelijke ordeningsbeleid over te nemen van de gemeente. Door regionale plannen een grotere rol te geven, wordt de zinloze concurrentie tussen gemeentes met ieder een eigen uitbreidingswijkje en een eigen business parkje een halt toegeroepen. Binnen de kaders van het nationale beleid, kan de regio veel efficiënter zoeken naar een optimaal gebruik van de ruimte voor wonen, werken, recreëren en winkelen.

De opgedane ervaringen met een regionale aanpak van de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld in het kader van de Waardevolle Cultuurlandschappen, staven de overtuiging dat deze aanpak bijzonder

vruchtbaar kan zijn. De rijksoverheid zou hierop verder kunnen bouwen met regulerende en stimulerende instrumenten, waardoor inwoners en lokale overheden het sparen van de open ruimte gaan hanteren als een absolute voorwaarde bij al hun ruimtelijke plannen. Bij veel burgers en bestuurders is echt een cultuuromslag nodig. Het besef moet groeien dat de makkelijkste oplossingen (bouwen in de polder, weer een nieuw bedrijventerrein of een nieuwe weg) niet altijd de beste oplossingen zijn.

Binnen de begrenzings gesteld door het rijk en de regio of provincie, resteert voor de gemeentes de taak om zo creatief mogelijk te zoeken naar concrete bouwplannen, herinrichtingsvoorstellen, of natuurontwikkelingsprojecten. Dan zal blijken dat ruimtelijke beperkingen niet ten koste hoeven gaan van de kwaliteit van wonen en recreëren, of de concurrentiekracht van bedrijven. De creatiefste ideeën en de meest innovatieve oplossingen ontstaan binnen begrenzings. Er zullen andere vormen gevonden worden om aan de verlangens en wensen van individuele burgers en bedrijven tegemoet te komen. Vormen die nu de tekentafel niet verlaten, omdat realisatie te moeilijk of te duur zou zijn. Waar nodig, springt de overheid hier met een stimulerend instrumentarium op in. Juist door de open ruimte de waardering te geven die hij verdient, ontstaan nieuwe mogelijkheden voor creativiteit en innovatie.

Invloed van alle betrokken partijen

Op welk niveau de formele besluitvorming over ruimtelijke ordeningsvragen ook plaats vindt, altijd geldt dat een democratische besluitvorming alleen gewaarborgd is als alle betrokken partijen voldoende ruimte krijgen om de besluitvorming te beïnvloeden. In samenhang met het streven naar een integrale afweging en een verlenging van de tijdshorizon, betekent dit dat de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening veel meer dan nu opgevat zal moeten worden als een collectieve zoektocht van alle betrokken partijen naar de meest aanvaardbare oplossing voor een gesignaleerde maatschappelijke behoefte. Uitgangspunt van discussie moet de behoefte zijn (bijvoorbeeld meer transportmogelijkheden van A naar B of meer passende woningen), en niet de door ambtenaren voorgestelde oplossing (een weg of een uitbreidingswijk).

De Raad voor Verkeer en Waterstaat pleit in dit kader voor een "interactief" besluitvormingsproces. "Daartoe moet in een zeer vroeg stadium overleg worden opgestart tussen overheden en andere belanghebbenden. De verschillende claims op de ruimte worden zo in het ontwerp geïntegreerd. Belangen van omwonenden, verschillende economische belangen en natuur- en milieubelangen komen bij elkaar in een continu interactief planproces. Vervolgens speelt ook het mobiliseren van de beschikbare creativiteit een rol. In dit kader beveelt de Raad het concept van 'creatieve concurrentie' aan. Een keuze voor 'compensatie', in de zin van vergoeding voor hinder of aantasting, is de minst wenselijke uitkomst van een dergelijk proces en is pas aan de orde wanneer het niet lukt de belangen te verenigen."²⁴

"Je zorgt er eerst voor dat alle betrokkenen en belanghebbenden rond de tafel zitten, onder leiding van een neutrale procesbegeleider", legt beleidsmedewerker Thomas Dander van de Raad voor Verkeer en Waterstaat uit. "Op basis van ieders ambities probeer je dan een programma van eisen op te stellen, wat betreft vervoer, milieu, inpassing, financiën, et cetera. En dat slinger je de samenleving in, waarbij iedereen uitdaagt om met ontwerpen te komen die aan het programma van eisen voldoen. De consortia en coalities die met ontwerpen komen, zullen er vervolgens ook zelf voor moeten zorgen dat er voor hun ontwerp voldoende draagvlak ontstaat."

Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu staan positief tegenover deze ideeën, en ondersteunt het pleidooi van de Raad voor Verkeer en Waterstaat om in concrete situaties te experimenteren met een dergelijk interactief besluitvormingsproces. Op basis van zulke experimenten kan dan verder nagedacht worden over de precieze vormgeving van

besluitvormingsprocessen op het gebied van de ruimtelijke ordening, zodat gewaarborgd kan worden dat de inbreng van alle belangen voldoende wordt meegewogen.

De hierboven beschreven voorstellen tot aanpassing van de inhoudelijke koers en de besluitvormingsprocessen op het gebied van de ruimtelijke ordening, moeten nog verder uitgewerkt worden. Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu staan dan ook open voor alle op- en aanmerkingen waarmee de discussie over de toekomst van de Nederlandse ruimtelijke ordening verder geholpen kan worden.

Hoofdstuk 2: Waar een wil is ...

Om deze discussie wat meer handen en voeten te geven, dragen we in deze brochure op diverse deelterreinen een flink aantal concrete ideeën en meningen aan. Niet als panacee voor alle kwalen, maar om te benadrukken dat, als de bereidheid er bij alle betrokkenen is, het heel goed mogelijk is om op democratische wijze te besluiten tot het openhouden van de ruimte. Terwijl er toch gezorgd wordt voor uitbreiding en kwalitatieve verbetering van het woningenbestand, voor ruimte voor de ontplooiing van economische activiteiten, en voor versterking van de leefbaarheid op het platteland. Zodat Nederland ook voor volgende generaties een land blijft waarin het niet alleen mogelijk is om te wonen, te werken en te reizen, maar ook om te genieten van de natuur en de open ruimte.

Dordrecht: van Buitenstad naar binnenstad

Het Eiland van Dordrecht bestaat grotendeels uit oude polders, omsloten door traag stromende, brede rivieren. De stad ontstond al in de vroege Middeleeuwen, en herbergt nu het oudste Nederlandse woonhuis dat nog in originele staat verkeert. In de loop der eeuwen begon het stadsgebied een steeds groter deel van het eiland te beslaan. Van het uiterste noordwestelijke puntje gingen de uitbreidingen in oostelijke en zuidelijke richting.

Toch behield het niet-stedelijke deel van het eiland nog een hoop landschappelijke- en natuurwaardes. "Bij ons wonen mensen en reeën nog samen op één eiland", zegt directeur Stadsontwikkeling Ineke Bakker trots. Voor de meeste Dordtenaren is het eiland daarom een gekoesterd bezit: het is hùn open ruimte, bevolkt door boeren, fietsers en wandelaars.

Vele Dordtenaren sloeg in 1995 dan ook de schrik om het hart, toen het gemeentebestuur zijn huisvestingsplannen voor de toekomst presenteerde. Om aan het woningbouwprogramma te voldoen dat in de Vinex-nota was vastgelegd (7.500 woningen tot 2005), stelde het gemeentebestuur voor om op een aantal plaatsen te gaan bouwen in de omringende polders. De grootste nieuwbouwlocatie, De Buitenstad met 4.400 woningen, zou de Dordtse verstedelijkingscontour een heel stuk in zuidelijke richting verleggen. Een oud-Hollands agrarisch landschap, geliefd bij vele stedelingen, zou daarmee verdwijnen.

Echt verwonderlijk was het dus niet dat een vrij kleine actiegroep, Buitenzorg genaamd, er in slaagde om 23.000 handtekeningen op te halen tegen het Buitenstad-plan. Unieker was dat het gemeentebestuur vervolgens de moed opricht om de uitbreidingsplannen fundamenteel te heroverwegen. Er werd een serie discussies met de bevolking georganiseerd over wonen en leven op het Eiland van Dordrecht, onder de noemer Dordt Spreekt.

De uitkomst van Dordt Spreekt was eenduidig, en werd in maart 1997 door de gemeenteraad bekrachtigd: bouw zo min mogelijk in de polders, en zoveel mogelijk binnen de bestaande stad. De Buitenstad en de nieuwbouwllocatie City Fruitful zijn van de baan. Slechts enkele kleinere uitbreidingslokaties bleven overeind, maar voor het overige besloot het gemeentebestuur tot 2005 een binnenstedelijk woningbouwprogramma van 7.500 woningen te realiseren.

"Veel betrokkenen hadden aanvankelijk de pest in over deze omslag", biecht Ineke Bakker op. "Maar al snel waren we er bepaald blij mee, ondanks het feit dat bouwen in de bestaande stad nu eenmaal veel meer moeite kost door de lange planologische procedures, de moeilijkheidsgraad van de planvorming, bezwaren van buurtbewoners, enzovoort. Want we realiseerden ons al snel dat bouwen in de bestaande stad versterking en behoud van het draagvlak van de voorzieningen betekent, aandacht voor de herstructureringsopgave en de sociale aanpak van oudere stadswijken, en het sparen van natuur en landschap in het buitengebied."

Nu overheerst volgens Bakker daarom vooral trots en tevredenheid. "Trots dat we luisterden naar de bewoners van deze stad, terwijl het in die jaren not done was om zó drastisch terug te komen op een eerder genomen besluit. En tevredenheid omdat het besluit de stad en de regio Drechtsteden versterkt."

Sindsdien wordt in Dordrecht intensief gezocht naar mogelijkheden om meer woningen toe te voegen binnen de bestaande stadsgrenzen, zonder concessies te doen aan leefbaarheid en kwaliteit. Dat speurwerk leidt tot zeer gevarieerde oplossingen. Zo werd gesignaleerd dat een kwart van de verdiepingen boven de winkels in de oude binnenstad leeg stond of als opslag werd gebruikt. Terwijl het hier vaak om fraaie historische panden gaat, waarin veel mensen graag willen wonen. Met een subsidie van 35.000 gulden per woning maakt de gemeente dit nu mogelijk, een aanpak die naar verwachting 100 nieuwe woningen zal opleveren.

Aan de rand van de bestaande wijk Dubbeldam konden door een ingenieus ontwerp enkele tientallen geluidwalwoningen worden toegevoegd, en aan de Noordendijk werden 32 stadswoningen gebouwd waarbij - uniek voor Nederland - dijklichaam en bebouwing samenvallen. In de oude Riedijkshaven was al een appartementencomplex van vier etages gepland, maar dit wordt vanwege de grote belangstelling voor het wonen op stand verhoogd naar 15 etages. En in de voormalige machinefabriek Straatman worden ruim 30 appartementen gerealiseerd.

Veel van dit soort plannen zouden niet, of veel minder makkelijk, gerealiseerd kunnen worden als De Buitenstad niet afgeblazen was. "Dan zou al het geld daar naar toe zijn gegaan, en was er voor de bestaande stad gewoon te weinig over", verduidelijkt Goof van Vliet, hoofd Beleidsgroep Wonen van de gemeente.

Ook Van Vliet steekt zijn enthousiasme niet onder stoelen of banken, en dat geldt ook voor de plannen voor de Dordwijkzone. De gemeente wil het landgoed Dordwijk en een aantal parken en sportterreinen aaneenrijgen tot een binnenstedelijk natuur- en recreatiegebied dat de stad van noord naar zuid doorsnijdt. Door de aanleg van stukjes bos, rietland, groen en water, ontstaat een aantrekkelijk en gevarieerd recreatiegebied waar ook dieren als vleermuizen, bunzings en broedvogels goed kunnen leven.

Met de keuze voor het bouwen binnen de bestaande stad, zijn alle goede bedoelingen uiteraard niet meteen werkelijkheid. Neem Wielwijk, een typische jaren vijftig-wijk met middelhoge flats rond kale parkeerterreinen en tochtige winkelcentra. Nog maar enkele jaren geleden werd deze wijk uitgeroepen tot "de meeste verschaalde portiekwijk van Nederland".

Al voor het historische raadsbesluit werd besloten om een winderig plein in deze buurt te benutten voor de bouw van een flat met kwalitatief hoogwaardige ouderenwoningen. Het Waterwiel staat er nu, omzoomd door een mooie vijver en overduidelijk goede bedoelingen uitstralend. Op de begane grond is een restaurant gevestigd, dat ook voor buurtbewoners toegankelijk is. Maar ondanks het transparante ontwerp met grote ramen, wordt het restaurant vrijwel uitsluitend door de Waterwielbewoners gebruikt. "Het is pas twee jaar open, het moet nog wennen", vermoedt de receptioniste.

Ook is het maar de vraag of de oudere bewoners van Het Waterwiel veel bijdragen aan het behoud van het draagvlak voor de voorzieningen in de wijk. Erg veel klandizie voor de omliggende winkels lijken ze in ieder geval niet op te leveren.

Maar goed, de gemeente is nog niet klaar. Een aanpalende oudere flat is overduidelijk gerenoveerd, en anderen zullen volgen. Verder wil de gemeente op de vele parkeerterreinen in de wijk nog eens 400 nieuwe woningen bouwen. Een voorbijganger in trainingspak, een bolknak tussen de lippen, is er cynisch over: "Ik ben hier vijftien jaar geleden weggevlucht omdat het een a-sociaal zootje was. Ik vind het leuk hoor, zo'n flat voor die oudjes. Maar om dit hier allemaal op te knappen zijn miljoenen nodig. Miljoenen!"

Wim van der Linden, directeur van Woningstichting Progrez, is het met hem eens. "De keuze voor bouwen in de bestaande stad lost niet alles op. Om de leefbaarheid in wijken als Wielwijk te herstellen zijn grote inspanningen nodig, van alle betrokken partijen. Maar de keuze voor bouwen in de bestaande stad heeft er wel voor gezorgd dat er voor deze problemen nu meer aandacht is."

Achterhoek: meervoudig duurzaam landgebruik

Het landschap rond Winterswijk, in het oostelijke deel van de Achterhoek, is van oudsher zeer gevarieerd en kleinschalig. Ondanks enkele decennia van soms grootschalige melkveehouderij, heeft het gebied veel van zijn karakteristieke landschappelijke waarden behouden. De functies wonen, werken, land- en bosbouw, natuur, en recreatie komen als in een mozaïek naast elkaar voor. Het is een coulissenlandschap met houtwallen, fraaie beeklopen, ongerepte veengebieden, landgoederen en oude scholtenhuizen.

De kwaliteiten van dit landschap mogen niet verloren gaan, vindt ook de provincie Gelderland. "De Achterhoek moet mooi blijven. Maar alleen maar conserveren van het landschap kost veel te veel", schetst Jan-Willem Calicher, provinciaal coördinator Achterhoek, het dilemma. "Je wilt dat het gebied een goede toekomst krijgt en leefbaar blijft. Maar je wilt voorkomen dat er teveel wordt ingegrepen in het landschap."

Het grote probleem in veel van dit soort gebieden is dat de landbouw, die een grote rol speelt bij het openhouden van het landschap, voor steeds minder mensen een volwaardige bestaansmogelijkheid biedt. "De komende tien jaar stopt de helft van de landbouwbedrijven in dit gebied", vertelt Calicher. "Te klein, geen geld voor de noodzakelijke milieu-investeringen, of geen opvolger."

Het antwoord wordt in Winterswijk en omgeving, net als in een groeiend aantal andere gebieden in Nederland, gezocht in intensieve samenwerking op regionaal niveau. Lokale overheden, landbouworganisaties, toeristische ondernemers, milieu-organisaties en andere belanghebbenden zitten om de tafel om te zoeken naar nieuwe initiatieven en projecten. Met als doel het creëren van een goede mix van enerzijds duurzame bedrijvigheid en werkgelegenheid, en anderzijds natuurbeheer en landschapsbehoud.

In het Structuurschema Groene Ruimte wees het Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij (LNV) in 1994 elf Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) aan: gebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden. Winterswijk en omgeving is één van de elf WCL., wat betekent dat er restricties gelden om de natuur- en landschapswaarden te beschermen. Maar ook dat er geld beschikbaar is om binnen deze restricties te werken aan een duurzame, levensvatbare ontwikkeling van het gebied. Het ministerie stelde voor de WCL 115 miljoen gulden ter beschikking tussen 1994 en 2001.²⁵

In het kader van het WCL-Winterswijk is in 1996 een Gebiedsperspectief opgesteld, dat inmiddels al weer geactualiseerd is. Er is een projectbureau ingesteld om lokale initiatieven te begeleiden, en subsidie-aanvragen te coördineren. En er zijn inmiddels tal van nieuwe samenwerkingsverbanden opgericht die de duurzame ontwikkeling van het gebied elan moeten geven, zoals een organisatie voor particulier agrarisch natuurbeheer, een vereniging voor boer(en)recreatie, een stichting voor behoud van oude landbouwwerktuigen, en een praktijkgroep biologische landbouw.

Voor sommige landbouwbedrijven kan overstappen op biologische landbouwmethoden heel aantrekkelijk zijn, legt Ineke van Vliet van de Gelderse Milieufederatie uit. "Ook binnen de landbouworganisaties leeft inmiddels het besef dat de biologische aanpak voor bedrijven die het anders niet zouden redden een nieuwe toekomst kan betekenen. Omdat je in sommige opzichten minder kosten hebt, en een hogere prijs voor je product kunt krijgen." Dat geldt zeker als het geprofileerd kan worden als een uniek streekproduct, zoals veel WCL'en proberen: lamsvlees uit Waterland, speltbrood en -jenever uit de Vecht-Regge-streek, of zwarte bessen uit Zuid-Beveland.

De Gelderse Milieufederatie werkt in het kader van het WCL-Winterswijk mee aan een project dat de overstap op biologische landbouwmethoden stimuleert, door de onbekendheid met dit onderwerp bij de agrarische bevolking weg te nemen. "Er zijn al een aantal boeren overgestapt, en de belangstelling bij anderen is best groot", vertelt Van Vliet. "Dat heeft ook een psychologische reden: de maatschappelijke waardering voor biologische boeren is veel groter. En dat geeft de boer zelf ook weer meer voldoening."

Maar niet alleen de manier van boeren moet veranderen. De trend in Winterswijk, maar ook in veel andere gebieden, is dat boeren zich ontwikkelen tot plattelandsondernemers: behalve in de landbouw zijn zij ook actief op het gebied van bijvoorbeeld recreatie of natuurbeheer. De recreatie-activiteiten van deze plattelandsondernemers hoeven niet noodzakelijk te bestaan uit de verhuur van appartementen of het exploiteren van een mini-camping. Het organiseren van rondleidingen door aangrenzende natuurgebieden is bijvoorbeeld ook een optie. In Winterswijk komt men binnenkort met de boeren-leen-bankjes-route, die fietsers langs tientallen boerenerven voert. Overal staat een bankje klaar, waar men al uitblazend kan lezen over heden en verleden van de betreffende boerderij.

Ook natuurbeheer kan veel vormen aannemen, zoals kikkerpoelen op het eigen land, beheersovereenkomsten voor aangrenzende natuurgebieden, of nieuwe erfbeplantingen. Probleem hierbij is de nog steeds magere financiering door het Rijk. Al sinds 1975 wordt geprobeerd om boeren meer in te schakelen als beheerders van de natuurwaarden op hun grondgebied, maar de financiële regelingen op dat gebied schieten nog steeds tekort. "De overheid wil voor een dubbeltje op de eerste rang zitten, en gaat nog steeds uit van het principe van onkostenvergoedingen", zegt Calicher van de provincie Gelderland. "Maar een boer heeft een onderneming, en die moet dus gewoon winst maken op wat hij doet." Waarschijnlijk zal deze situatie binnenkort wel enigszins verbeteren, als het lang verwachte Programma Beheer door het ministerie van LNV wordt ingevoerd.²⁶

Maar ook dan zal het voor boeren moeilijk zijn om de eisen die het landbouwbedrijf stelt te combineren met de ontwikkeling van bijzondere natuur. Frans Evers, directeur van Natuurmonumenten, stelde onlangs: "Tot voor kort zeiden boerenleiders: wij kunnen hetzelfde doen als Natuurmonumenten, maar dat is dus niet zo. Wij doen natuur, zij natuur die inpasbaar is in het boerenbedrijf. Bescherming van weidevogels als Kievit en Scholekster kan goed door boeren worden gedaan. Maar de kempaan is niet inpasbaar in de bedrijfsvoering, evenals het herstel en de ontwikkeling van natuur."

Het project Meervoudig Duurzaam Landgebruik, dat binnenkort ook al in de omgeving van Winterswijk van start gaat, denkt deze stelling echter te kunnen ontkrachten. "We zijn nu bezig met het realiseren van twee demonstratieprojecten in de omgeving van Winterswijk. Bij het demonstratieproject Stortelersbeek proberen we de agrarische functie te combineren met het vasthouden van water", vertelt secretaris Willem van Wingerden van de stuurgroep die het project begeleidt. "De grondwaterstand in de weides langs deze beek zal daardoor flink stijgen, zodat zich op den duur een bloemrijk grasland kan ontwikkelen. En dat is bijzondere natuur: wat de kempaan is voor de weidevogels, is het bloemrijk grasland voor de weidevegetaties."

Al doende zal de agrarische opbrengst voor de circa honderd grondbezitters in het gebied rond de Stortelersbeek wel drastisch teruglopen. Dat zou gecompenseerd moeten worden door vergoedingen voor natuurbeheer en betalingen van het Waterbedrijf Gelderland. Het waterbedrijf is in principe bereid te betalen om water uit het Stortelersbeek-gebied in een nabijgelegen waterwingebied te infiltreren, om daar verdroging te voorkomen.

Het project Meervoudig Duurzaam Landgebruik komt voort uit het onderzoeksprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO), in 1993 door vijf ministeries opgericht om te onderzoeken of het mogelijk is om over een halve eeuw ongeveer twintig keer efficiënter om te gaan met grondstoffen, ruimte en energie.²⁷ De doelstelling van deze landbouwprojecten - een werkelijk duurzaam en meervoudig landgebruik op een economisch rendabele basis - hoeft daarom pas in 2020 bereikt te zijn.

Dat is volgens Van Wingerden een wezenlijk verschil met de WCL-aanpak. "Daarin moet een verandering in de bedrijfsvoering binnen vijf jaar rendabel zijn. Omdat wij een veel langere zichttermijn hanteren, kunnen we ook innovatievere oplossingen bekijken." Wel is het zo dat het project Meervoudig Duurzaam Landgebruik profiteert van de intensieve regionale samenwerkingsverbanden die al in WCL-kader rond Winterswijk waren ontstaan.

Dat geldt zeker voor het tweede demonstratieproject, de Winterwijkse Poort. Dit gebied vormt een buffer tussen de stadsrand en het kwetsbare veengebied Vragenderveen. De bedoeling is om hier de productie van biomassa te combineren met recreatie en toerisme, waarbij recreanten onder begeleiding langs het Vragenderveen geleid kunnen worden.

Probleem daarbij is echter dat natuur en landschap in Nederland nauwelijks inkomsten genereren. Van Wingerden: "De gemeentelijke toeristenbelasting wordt over het algemeen nauwelijks gebruikt voor het in stand houden en verbeteren van de natuur en het landschap waar de meeste toeristen voor komen. Of we daar een oplossing voor vinden is nog niet zeker, maar je merkt dan wel dat de inbreng van de ANWB, met zijn deskundigheid op het gebied van toerisme, van groot belang is"

Wijkermeerpolder: een gemiste kans?

"Ik haal alle toppers van Nederland in huis", vertelt Nel Dombrovski van de Bewonersvereniging Wijkermeerpolder zelfbewust. En ze somt een stoet van hoogleraren op die inmiddels de provinciale plannen voor het Noordzeekanaalgebied tegen het licht gehouden hebben. Professor Lambooy, als ruimtelijk econoom verbonden aan de universiteiten van Amsterdam en Utrecht, was de eerste. Hij werd gevolgd door de Amsterdamse hoogleraren Lucas Reijnders (milieukunde) en Casper van Ewijk, inmiddels onderdirecteur van het Centraal Plan Bureau. Maar ook door professor Heertje, de bekendste student economie - zoals hij zichzelf steevast voorstelt - van Nederland. "En vorige week was ik bij professor Bomhoff van de Universiteit Nijenrode. Hij beloofde me de plannen nu ook te gaan bestuderen."

Al deze hooggeleerde heren werden door Nel Dombrovski, schoonheidsspecialiste te Assendelft, overgehaald om geheel belangenloos het Masterplan Noordzeekanaalgebied te beoordelen.²⁸ En allemaal kwamen ze tot dezelfde conclusie: het plan, opgesteld door de betrokken gemeentes, de Kamer van Koophandel en de provincie Noord-Holland, deugt niet. "Het plan is gebaseerd op oude cijfers over de werkloosheid in dit gebied die allang niet meer kloppen", vat Dombrovski samen. "En de oplossing die ze daarvoor aandragen, het graven van nieuwe havens, is ook allang achterhaald. Tegenwoordig werken er nog maar twee mensen per hectare in de haven. Ga je daarvoor deze mooie polder uitgraven?"

De polder waar Dombrovski het over heeft is de Wijkermeerpolder, tussen Beverwijk en Zaandam, die plaats zou moeten maken voor een nieuwe haven. Ook aan de overkant van het kanaal, bij het dorpje Ruigoord, is een nieuwe haven gepland. Verder omvat het Masterplan een tweede Coentunnel, een tweede zeesluis bij IJmuiden, een groot aantal nieuwe bedrijventerreinen langs het Noordzeekanaal, en een groot aantal wegen om dit alles te ontsluiten. Bij elkaar een investering van 7 à 8 miljard gulden.

Nu is de Wijkermeerpolder nog een dunbevolkt, agrarisch gebied. Een typisch Hollands polderlandschap, met akkerbouw en veeteelt. En met een uniek stuk historie binnen de dijken: een van de forten die deel uitmaakten van de negentiende eeuwse Stelling van Amsterdam, nog onlangs door de UNESCO op de Werelderfgoedlijst geplaatst. Kortom: een ideaal recreatiegebied voor de toekomstige inwoners van de twee forse VINEX-lokaties die binnenkort ter weerszijden van de polder zullen verrijzen: Broekpolder (Beverwijk-Heemskerk) en Saendelft (Zaandam).

Als het aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ligt, krijgen deze nieuwe bewoners echter een kloeke haven voor de deur. Plus denderende vrachtauto's door de achtertuin, want een spoorverbinding maakt geen deel uit van het Masterplan.

En dat terwijl de behoefte aan haventerreinen in het Masterplan volgens de econoom Bas Amelung, verbonden aan het Milieucentrum Amsterdam veel te hoog wordt ingeschat. "Het hele Masterplan is gebaseerd op een rapport van adviesbureau McKinsey uit 1992. Dat lanceerde de stelling dat er 1.500 hectare aan nieuwe haventerreinen nodig is. Waarop dat getal gebaseerd is, heb ik niet kunnen ontdekken. Maar in latere rapporten werd dit getal wel klakkeloos overgenomen."

Uit een onderzoek van de Vrije Universiteit bleek dat in de Amsterdamse Amerikahaven maar liefst 37,5 procent van de beschikbare ruimte ongebruikt blijft, bijvoorbeeld door opties die onbenut blijven. Bovendien zitten er een heleboel bedrijven op kadegebonden lokaties die daar helemaal niet thuishoren: een composthal, een skelterbaan, een tuincentrum, de auto-opslag van Nissan. En tenslotte stimuleert de lage grondprijs niet tot een intensief ruimtegebruik. "Waarom stapelt Nissan die auto's niet op?", vraagt Amelung zich af. "Omdat de bouw van een garage met enkele verdiepingen duurder is dan het pachten van extra grond."

Volgens Amelung is het Masterplan grotendeels overbodig als de havenbedrijven in het gebied maar een fors hogere grondprijs zouden vragen. "Dat stimuleert bedrijven om hun grondgebruik te beperken, door bijvoorbeeld te investeren in ondergrondse opslag van olie of cacao. En door een actief herstructureringsbeleid van het havenbedrijf zou vervolgens een hoop extra ruimte vrijgemaakt kunnen worden in de bestaande havens."

De betrokken politici en havenbestuurders wijzen een verhoging van de grondprijs echter altijd af, uit angst om de concurrentie om nieuwe investeringen te verliezen van andere Europese havens. Onzin, denkt Amelung. "Voor de bedrijven in de Amsterdamse haven maken de grondkosten maar twee procent van hun totale kosten uit. Uit geen enkel onderzoek blijkt dan ook dat de grondkosten een belangrijke vestigingsplaatsfactor vormen. Bedrijven kiezen voor Amsterdam vanwege de arbeidsmarkt, de afzetmarkt, of de infrastructuur, en niet vanwege de grondkosten. Maar als ze eenmaal voor Amsterdam gekozen hebben, spelen de grondkosten wel een rol bij de vormgeving van het bedrijf. Bijvoorbeeld bij de keuze tussen een uitgebreid parkeerterrein of een parkeergarage met meerdere verdiepingen."

Haventerreinen kunnen in heel Europa ver onder de kostprijs worden uitgegeven, omdat de aanleg van havens overall sterk door overheden wordt gesubsidieerd. Dat doen deze overheden uiteraard om werkgelegenheid aan te trekken of vast te houden. Volgens Amelung zou dit veel ruimtesparender en efficiënter bereikt kunnen worden door de grondprijzen drastisch te verhogen, en de meeropbrengsten in een fonds te storten. "Dat kun je dan terugsluizen naar de bedrijven in de haven naar rato van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen, of als bijdrage aan ruimtesparende investeringen."

Tegen de argumenten die actievoerders als Nel Dombrowski en Bas Amelung aanvoeren, ondersteund door een stoet hoogleraren, lijken de lokale en provinciale politici nauwelijks opgewassen. Maar dat wil niet zeggen dat de colonne van het Masterplan nog tot stilstand gebracht kan worden. De betrokken gemeentes hopen tegen beter weten in dat de uitgifte van nieuwe terreinen en de toename van de havengelden hun inkomsten zullen doen stijgen. En de Provinciale Staten-fracties van het CDA en de VVD - samen goed voor een meerderheid - houden voet bij stuk omdat ze dat nu eenmaal hebben afgesproken.

Maar de grote trekker van het Masterplan, VVD-gedeputeerde Hen de Boer van Ruimtelijke Ordening, geeft toe dat het verzet vanuit de Wijkermeerpolder hem tegen is gevallen. Dombrowski: "Hij dacht: 'Daar rollen we wel even doorheen bij die boeren'. Hij had nooit gedacht dat ik al die economen zou opzoeken. En nu wil hij niet met zijn neus door het stof, want zo ziet-ie dat."

De Ecologische Hoofdstructuur

"De schilderijen van Rembrandt zijn van nationaal belang. Dat je dus een nationaal beleid nodig hebt om die schilderijen te behouden en te beheren, snapt iedereen. Maar als het gaat om natuurbehoud wordt het beleid opeens overgelaten aan lokale politici die het nationale belang van bijvoorbeeld het enige orchideeëengebiedje in Nederland niet kunnen inschatten, en die dagelijks in de kroeg zitten met degenen die dat gebiedje willen verkwanselen. Decentralisatie leidt ertoe dat waarden die zichzelf moeilijk kunnen verdedigen, zoals kunst of natuur, het onderspit delven."

Jaap Dirkmaat, directeur van de vereniging Das en Boom in het Gelderse Ubbergen, spuit onverbloemd zijn kritiek op het Nederlandse natuurbeleid. De vereniging, met 7.000 leden en 17 werknemers, richt zich op het behoud van waardevolle natuurgebieden in de oostelijke helft van

Nederland. Bijna wekelijks maakt men de gang naar de Raad van State in Den Haag, om weer een natuurvernietigend gemeentelijk plan aan te vechten.

"Plattelandgemeentes hebben een antipathie tegen natuurbehoud", stelt Dirkmaat. "Ze hebben te maken met lokale boeren, ondernemers en projectontwikkelaars die dat natuurgebied willen gebruiken, en die willen ze te vriend houden. Ik zou graag voorbeelden willen noemen van gemeentes die daar anders over denken, maar die zijn er niet. Soms, tijdelijk, als er een goedwillende ambtenaar zit. Maar dat duurt nooit lang. Dan wordt de ambtenaar overgeplaatst, of de gemeente bij grotere buurgemeentes gevoegd, zoals bij Vierlingsbeek gebeurde."

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat er van de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) nog niets is terecht gekomen. De EHS zou een aaneengesloten lint van waardevolle natuurgebieden slingerend door Nederland moeten worden, waardoor bedreigde dieren en plantsoorten voldoende ruimte ter beschikking zouden krijgen om de soort in stand te houden. Dit voornemen werd gelanceerd in het Natuurbeleidsplan van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uit 1990²⁹, en zou binnen 35 jaar gerealiseerd moeten worden door middel van vrijwillige aankopen. Uit de laatste Natuurverkenningen van het RIVM blijkt echter dat de verwervingen van nieuwe natuurgebieden ver achter blijven bij de doelstellingen, terwijl anderzijds dagelijks gebouwd wordt in gebieden die op papier tot de EHS behoren.

Volgens Dirkmaat is dat niet eens in de eerste plaats aan de lokale overheden te wijten, maar aan de onwil van de provincies. "De grenzen van de EHS zijn in het Natuurbeleidsplan niet scherp aangegeven. Die zouden uiteindelijk door de provincies moeten worden vastgelegd in hun streekplannen. Een aantal provincies is daar nu nog niet mee klaar, en de anderen hebben de grenzen heel anders getrokken dan in het EHS bedoeld werd. Sommige natuurgebieden zijn vijf tot zes keer zo klein geworden! En alleen binnen de grenzen die de provincie heeft vastgesteld krijg je subsidie voor aankopen, dus wat daar buiten valt is gewoon verloren."

Binnen de huidige ruimtelijke ordeningsstructuur valt zoiets als een EHS feitelijk niet te realiseren, vindt Dirkmaat. "Ik schat dat uiteindelijk zo'n 6 procent van het Nederlands grondgebied kan worden veiliggesteld als natuurgebied. Dat is dus onder de norm van tien procent die we internationaal hebben afgesproken. En aaneengesloten natuur wordt het nooit. De ecologische verbindingzone tussen de Veluwe en het Montferland moet nu gevormd worden door vier rijen eiken. Zie je de heikikker, de adder, en de boomarter daar al doorheen gaan?"

Dirkmaat noemt ook het voorbeeld van Plasmolen in Noord-Limburg. Een akker vormde hier de laatste corridor tussen de natuurgebieden in noord-Limburg en Noord-Brabant. "Daar ligt nu een camping, en dus zijn die gebieden voorgoed van elkaar gescheiden. De procedure ertegen hebben we verloren, omdat de Raad van State accepteerde dat de gemeente een camping een 'zwaarwegend maatschappelijk belang' vond, waarvoor de natuur moet wijken. Dus dan weet je precies hoe de verhoudingen liggen: als een camping al belangrijker is dan natuur, kun je helemaal wel inpakken als er echt serieuze plannen worden gemaakt."

De rijksoverheid zou provincies en gemeenten op niet mis te verstane wijze moeten dwingen om rekening te houden met de EHS, daar is Dirkmaat van overtuigd. "Zet in je natuurbeleidsplan dat provincies vijf jaar de tijd hebben om de EHS te begrenzen. Doen ze dat niet, dan volgt er een aanwijzing. Geef boeren vijf jaar de tijd om hun grond die in de EHS ligt te verkopen. Doen ze dat niet, dan volgt onteigening. Zo wordt het ook aangepakt als het rijk nieuwe wegen of een Betuwelijn wil bouwen. Gemeentes moeten merken dat het de rijksoverheid bikkelhard menens is. Doe je dat niet, dan geef je toch aan dat de Betuwelijn belangrijker is dan het behoud van de schaarse natuur in dit land."

Op grond van een aantal internationale verdragen is Nederland bovendien verplicht, zowel juridisch als moreel, om bescherming van de eigen natuur krachtiger aan te pakken. Dirkmaat: "Internationaal speelt Nederland altijd het netste jongetje van de klas. Nederland is bijvoorbeeld mede-opsteller van de Habitat-richtlijn, en bedenker van het Econet, een soort EHS voor heel Europa. Maar noch de Habitat-richtlijn uit 1992, noch het Europese Verdrag van Bern uit 1979, beiden bedoeld voor de bescherming van bedreigde plant- en diersoorten, zijn opgenomen in de Nederlandse wet. We zijn erg voor Europa, maar we houden ons gewoon nergens aan. Nog even, en we krijgen een boete van twee ton per dag van de Europese Commissie omdat we ons niet aan deze richtlijnen houden."

Het Verdrag van Bern schrijft voor dat de leefgebieden van een lange lijst bedreigde dieren juridisch beschermd dient te worden door vastlegging in een bestemmingsplan. Enkele maanden geleden toonde Das en Boom aan dat het Limburgse leefgebied van de korenwolf, een zeldzame hamstersoort die onder het Verdrag van Bern valt, zelfs geheel buiten de EHS valt. Bovendien wordt dit leefgebied acuut bedreigd door de aanleg van de A73 en diverse bedrijventerreinen, en de uitbreiding van vliegveld Beek.

Dit soort voorbeelden hebben inmiddels ook de Raad van State overtuigd van de nalatigheid van de Nederlandse overheid. "De Raad van State heeft onlangs gezegd dat de Nederlandse overheid nu tijd genoeg heeft gehad om het Verdrag van Bern in de wet op te nemen, en dat ze zich in relevante situaties voortaan rechtstreeks op de verdragstekst zullen baseren", vertelt Dirkmaat. "Dat heeft al een aantal concrete positieve uitspraken opgeleverd. Een hotel-saunacentrum pal naast een dassenburcht op de Posbank gaat niet door, een ontgronding bij Roermond moet worden dichtgegooid, en bij Beers moet zelfs een weg worden doorgraven die vlak langs een dassenburcht liep."

Desondanks verkeert Dirkmaat allerm minst in een juichstemming. "Het uitstel dat je door deze juridische gevechten bereikt, is belangrijk omdat je moet kunnen laten zien waar je het allemaal voor doet. Maar je weet ook dat er weer nieuwe plannen komen. En dat de Raad van State wel een keer zijn nek heeft uitgestoken, maar dat niet kan blijven doen. Nu wordt er in juristenbladen al geschreven dat ze zich helemaal niet rechtstreeks op een verdragstekst mogen baseren. Belt de Raad van State ons op of wij niet voor een tegenartikel kunnen zorgen! Ik ben zeer sceptisch over de toekomst."

Gratis openbaar vervoer in Hasselt

Nog maar vier jaar geleden maakte het gemeentebestuur van Hasselt, de hoofdstad van de Belgische provincie Limburg, plannen om een derde ringweg rond de stad aan te leggen. Al telt Hasselt slechts 68.000 inwoners, de stad is al sinds de Middeleeuwen - vanwege zijn gunstige ligging halverwege Antwerpen en Aken - een handels- en dienstencentrum van formaat. En dat brengt een hoop verkeer met zich mee. De twee oudere rondwegen, aangelegd in de jaren zestig, konden de groeiende autostromen niet meer adequaat verwerken, dus leek de aanleg van een derde rondweg onvermijdelijk.

Totdat ook de gemeentebestuurders van Hasselt zich begonnen te realiseren wat de almaar groeiende autostroom voor hun stad betekende. "Leven, winkelen en werken in Hasselt-centrum werd voor meer en meer mensen onaangenaam omwille van het tijdverlies en de stresssituaties door het drukke en lawaaiige verkeer", zoals gemeentevoorzitter Fred Peeters het verwoordt. "De grote troef van Hasselt, een bereikbaar en woonbaar handels- en dienstencentrum op mensenmaat, dreigde ten onder te gaan aan een te grote bereikbaarheid voor gemotoriseerd

verkeer. Door nog meer autoverkeer zou het stadscentrum steeds minder leefbaar worden en zo zijn aantrekkelijkheid verliezen voor nieuwe inwoners en investeerders."

Onder aanvoering van burgemeester Steve Stevaert ging daarom het roer in 1996 radicaal om. De gemeenteraad stemde in met een nieuw mobiliteitsbeleid: versterking van het openbaar vervoer, uitbreiding en vernieuwing van de voet- en fietspaden, en herinrichting van de invalswegen. Dat alles met het doel om Hasselt beter bereikbaar en beter bewoonbaar te maken.

De derde ringweg werd geschrapt, en men besloot van de binnenste ringweg (de Kleine Ring) weer de met bomen beplante ringlaan te maken die hij tot 1960 meer dan een eeuw lang geweest was. De Kleine Ring maakt nu plaats voor een Groene Boulevard, waarvan de as gevormd zal worden door een met bomen omzoomde promenade, met de allure van de Ramblas in Barcelona. De buitenrand zal bestaan uit een tweebaans autoweg met langzaam eenrichtingsverkeer, een voetpad, en een fietspad. Aan de binnenrand is één rijstrook beschikbaar voor auto's en fietsers, maar niet voor doorgaand verkeer. Met de aanleg van de Groene Boulevard wordt de mobiliteit en veiligheid van fietsers, voetgangers en openbaar vervoer verhoogd, en krijgen deze verkeersstromen prioriteit op het autoverkeer.

Het meest aandacht trekkende onderdeel van het nieuwe mobiliteitsplan is echter de invoering van gratis openbaar vervoer, voor alle inwoners en bezoekers van Hasselt. Acht oude bussen werden in juli 1997 vervangen door 27 nieuwe, het aantal lijnen verdubbelde van 4 tot 9, en het aantal ritten per dag vervijfvoudigde van 84 tot 480.

"Mensen in auto's blijven echter welkom in de stad", benadrukt Peeters. "Wel wordt de chauffeur aangemoedigd zijn wagen aan de rand van de stad te parkeren om daar over te stappen op het gratis openbaar vervoer."

Daartoe wordt onder meer het aantal invalswegen waarmee het stadscentrum rechtstreeks bereikt kan worden teruggebracht van zeven naar twee, en worden buiten de stadskern gratis parkeerplaatsen ingericht, van waar een pendelbus naar het centrum rijdt. Wie toch in of bij de stadskern wil parkeren, is aangewezen op een dure parkeergarage. Verder worden wegen versmald en fietspaden aangelegd, en wordt de maximumsnelheid op veel wegen teruggebracht naar 50 of 30 kilometer per uur.

De Hasseltse aanpak stuitte aanvankelijk op veel scepsis, in binnen- en buitenland. Maar de resultaten zijn na anderhalf jaar zeer bemoedigend. Peeters: "Het aantal buspassagiers verachtvoudigde het eerste jaar tot 2,8 miljoen. Méér mensen dan vroeger bezochten Hasselt. Dit werd opgemerkt in de ziekenhuizen, bij de lokale handel, de dienstensector, de toeristische attracties, natuurlijk ook de horeca, en last but not least maakten ook nieuwe investeerders hun opwachting. De investering van de Hasseltse stadskas in gratis openbaar vervoer keert zo duidelijk, meervoudig, naar de Hasseltse gemeenschap terug."

Uit een evaluatie-onderzoek blijkt dat zo'n 16 procent van de busgebruikers vroeger een autorit gemaakt zou hebben, 13 procent zou te voet gegaan zijn, en 18 procent zou de fiets hebben genomen. Eénderde van de busgebruikers zou thuis gebleven zijn als het openbaar vervoer niet gratis was.

Het gratis openbaar vervoer is in ieder geval tot en met het jaar 2001 gegarandeerd door een bijdrage van de gemeente Hasselt aan de exploitatiekosten van De Lijn, de Vlaamse busvervoeronderneming. Het gaat daarbij om een bedrag van 1,4 miljoen gulden in 1998, oplopend tot 1,9 miljoen gulden in het jaar 2001. De resterende 75 procent van de exploitatiekosten komt voor rekening van de Vlaamse deelregering, maar dat was vroeger ook al zo. Daarnaast betaalt de

Vlaamse deelregering de investeringskosten voor het nieuwe busmaterieel, om het experiment een kans wilde geven.

Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de gevolgen van het nieuwe mobiliteitsbeleid voor de omvang van het autoverkeer. De verbouwing van de Hasseltse infrastructuur is immers nog gaande, de Groene Boulevard wordt pas in de loop van 1999 opgeleverd.

Maar op de kritiek dat het mobiliteitsplan een onverantwoorde aanslag doet op de gemeentelijke begroting, heeft Peeters in ieder geval al twee antwoorden klaar. "Ten eerste gaan de meeste decision makers er onbewust van uit dat iedereen over een auto beschikt. Dat is niet zo, mobiliteit is nog niet voor iedereen een recht. Het mobiliteitsbeleid van Hasselt is dus ook een sociale maatregel, waardoor meer mensen zich kunnen verplaatsen."

Daarnaast vallen de kosten reuze mee als je ze afzet tegen de kosten van nieuwe parkeerplaatsen in het centrum, die de ongebreidelde groei van het autoverkeer noodzakelijk zou maken. "Eén parkeerplaats kost 8.200 gulden. Dit zou betekenen dat we met de bijdrage van Hasselt aan het openbaar vervoer in 1998 slechts 170 extra parkeerplaatsen hadden kunnen aanleggen. En gemiddeld zitten er in Vlaanderen maar 1,3 mensen in een auto!"

In plaats daarvan wordt het aantal bovengrondse parkeerplaatsen in het centrum juist verminderd. Er komt door het nieuwe mobiliteitsbeleid in de stad dus meer ruimte vrij voor andere functies, die onder meer, zoals bij de Groene Boulevard, gebruikt wordt om meer groen in de stad aan te leggen.

De gemeente Hasselt is dan ook vastbesloten door te gaan op de ingeslagen weg. Men probeert de ruimte voor openbaar vervoer en zachte weggebruikers - zoals men in België voetgangers en fietsers noemt - verder te versterken, bijvoorbeeld door het gratis verhuren van fietsen en sidewalkers (steps voor volwassenen). Maar ook door het organiseren van een jaarlijkse autoloze werkdag. Peeters: "Op deze dag komen alle ambtenaren en zo veel mogelijk werknemers van andere in Hasselt gelegen bedrijven te voet, met de fiets of het openbaar vervoer naar het werk. De campagne die deze dag begeleidt informeert inwoners en deelnemende bedrijven over de alternatieven die er zijn voor het privé-autoverkeer."

De aanvankelijke kritiek is in Vlaanderen inmiddels grotendeels verstomd. Ook andere Vlaamse gemeenten hebben recentelijk besloten het openbaar vervoer sterker te subsidiëren. En gespannen wordt uitgezien naar het beleid van minister Stevaert, de voormalige burgemeester van Hasselt en de motor achter het mobiliteitsplan, die in september 1998 werd benoemd tot minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening in de nieuwe Vlaamse deelregering.

Kaders

De Wet op de Ruimtelijke Ordening

Het verdelen van de beschikbare ruimte in Nederland gebeurt door het opstellen van ruimtelijke plannen. Hoe deze plannen tot stand komen, is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De WRO dateert uit 1965, en is grondig gewijzigd in 1985.

Zowel het Rijk als de provincies en de gemeenten maken ruimtelijke plannen. Het Rijk stelt Planologische Kernbeslissingen op, afgekort als PKB's. Soms wordt zo'n PKB ook wel Structuurschema genoemd. In een PKB staat waar woonwijken gebouwd moeten worden en waar nieuwe wegen of

spoorlijnen nodig zijn. Of waar de industrie mag uitbreiden. Een voorbeeld van zo'n PKB is de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX).

De provincies moeten met deze PKB's rekening houden bij het opstellen van streekplannen. In een streekplan staat al iets nauwkeuriger aangegeven waar bijvoorbeeld wegen, woningen of natuurgebieden zullen komen. Een streekplan is een door Provinciale Staten vastgesteld plan voor de hele provincie of een gedeelte daarvan. Streekplannen vormen weer een richtlijn voor de gemeenten.

Gemeenten moeten bestemmingsplannen maken, het enige ruimtelijke plan dat bindend is voor burgers en bedrijven. In een bestemmingsplan legt de gemeente vast wat de bestemming van de grond is, bijvoorbeeld woningbouw, industrie, recreatie, kantoren of horeca. Op een kaart die bij het bestemmingsplan hoort, staan de verschillende bestemmingen aangegeven. In het plan staan ook de voorschriften die bij de verschillende bestemmingen horen. De gemeente toetst aan het bestemmingsplan of een bouwvergunning kan worden afgegeven.

De procedure voor het wijzigen van een bestemmingsplan is vrij tijdrovend, en kent een aantal bezwaar- en beroepsmogelijkheden. De gemeente heeft echter de mogelijkheid in bepaalde omstandigheden sneller te handelen, vooruitlopend op een wijziging van het bestemmingsplan. Hiervoor kan de gemeente gebruik maken van de procedure in artikel 19 van de WRO. Gedeputeerde Staten van de provincie moeten dan een verklaring van geen bezwaar afgeven. De mogelijkheden van bezwaar en beroep zijn in deze procedure beperkter.

Al kort na het in werking treden van de WRO in 1965 werd echter al op zo'n grote schaal van dit artikel 19 gebruik gemaakt, dat er meer bouwvergunningen werden afgegeven vooruitlopend op wijzigingen in het bestemmingsplan dan op basis van bestaande bestemmingsplannen. In veel gevallen werd daarbij ook misbruik van artikel 19 gemaakt, door nieuwe bestemmingsplannen in voorbereiding te verklaren uitsluitend om een bouwvergunning af te kunnen geven. Na afgifte van de bouwvergunning kon de aangekondigde wijziging van het bestemmingsplan, die helemaal niet in de bedoeling lag, verder achterwege blijven.

Bij de wijziging van de WRO in 1985 is getracht om aan deze gang van zaken een halt toe te roepen, door enerzijds de normale bestemmingsplanprocedure te versnellen en te versoepelen, en anderzijds de waarborgen rond het gebruik van artikel 19 te vergroten. In de praktijk hebben deze wijzigingen echter weinig opgelost. Nog steeds wordt artikel 19 op grote schaal gebruikt, en vaak op oneigenlijke wijze, aldus een evaluatiecommissie in 1994.

Een andere belangrijk onderdeel van de WRO is de aanwijzing. Dit instrument biedt het rijk de mogelijkheid om een provincie of gemeente te dwingen tot wijziging van het streekplan of het bestemmingsplan, wanneer het algemeen belang in het geding is. Ook de provincie kan de gemeente aanwijzingen geven omtrent de aanpassing van het bestemmingsplan aan het streekplan.

Aanvankelijk stelden rijk en provincies zich zeer terughoudend op ten aanzien van het geven van aanwijzingen. De laatste jaren is daar echter een duidelijke kentering in gekomen. De Tracéwet stelt het gebruik van de aanwijzing zelfs verplicht, als een moment in de procedure wordt bereikt waarop men veronderstelt dat alle planologische aspecten voldoende zijn meegewogen.

De prijs van grond

"De markt voor grond is zeer ondoorzichtig", stelt professor Jan Lambooy, hoogleraar ruimtelijke economie aan de universiteiten van Utrecht en Amsterdam. "De markt is sterk institutioneel bepaald. Aan de ene kant zorgen gemeentes door hun bestemmingsplannen voor een schaarste aan te verhandelen grond, en dus voor prijsstijgingen. Aan de andere kant verkopen ze grond vaak beneden de kostprijs aan bedrijven die ze naar hun gemeente willen lokken."

De kostprijs van een normaal bedrijventerrein wordt bepaald door de aankoopkosten van, meestal, agrarische grond, die tussen 5 en 20 gulden per vierkante meter liggen. Daar komen de kosten voor het bouwrijp maken en ontsluiten van het bedrijventerrein bij. Bij elkaar zit je dan gemiddeld op 120 gulden per vierkante meter.

"Waar ze makkelijk bedrijven kunnen krijgen, zoals in de Haarlemmermeer, wordt veel meer gevraagd: 350 tot 400 gulden per vierkante meter. Overigens ligt de kostprijs daar ook wat hoger. Maar gemeentes in de Duitse en Belgische grensgebieden vragen vaak veel minder dan de kostprijs, omdat ze moeten concurreren met gesubsidieerde grond in het buurland. En dat geldt ook voor gemeentes in het Noorden van het land", aldus Lambooy.

Maar ook haventerreinen, waarvan de kostprijs rond de 800 gulden per meter ligt, worden vaak onder de kostprijs verkocht. "Op de Maasvlakte, maar bijvoorbeeld ook in Amsterdam. Het grote overslagterrein van Nissan is daar voor een zeer lage prijs verkocht."

Het gevolg van dit beleid is dat de Nederlandse bedrijventerreinen niet erg efficiënt gebruikt worden. Bedrijven vertrekken uit de stad naar een groter en goedkoper terrein in de open ruimte, hun oude lokatie vervuild achterlatend. Leegkomende plekken op bestaande bedrijventerreinen worden niet meer opgevuld, omdat de saneringskosten veel hoger liggen dan de grondkosten op een nieuw terrein.

Bovendien moet de gemeentelijke begroting weer in evenwicht gebracht worden door een verhoging van de erfpachttarieven of de onroerende zaak-belastingen. "En die verhoging geldt dan voor alle bedrijven, ook degenen die helemaal niet profiteerden van de goedkope grond. Kamers van Koophandel klagen steen en been over deze hoge tarieven."

Volgens Lambooy werkt het beleid bovendien niet. "Je trekt zo toch vooral bedrijven aan die erg gevoelig zijn voor grondkosten. En dat soort bedrijven creëert meestal niet veel werkgelegenheid." Lambooy vermoedt dan ook dat het werkgelegenheidsargument vaak de werkelijke motieven verhuult. "Verhogen van de status van de gemeente speelt vaak een grote rol."

Hoe zou je kunnen zorgen voor een reëlere grondprijs en een efficiënter gebruik van bedrijventerreinen? Professor Lambooy heeft drie aanbevelingen. "Ten eerste moet je eisen van grondaanbieders dat ze de kostprijsberekening van een bedrijventerrein openbaar maken. Als men subsidies aan een bedrijf wil geven, moet dit openlijk en niet via de grondprijs. Dat geeft de gemeenteraad en anderen de mogelijkheid tot controle."

Ten tweede bepleit hij gedifferentieerde milieu-eisen voor bedrijventerreinen. "De milieu-eisen moeten afhankelijk zijn van het soort bedrijf dat zich op het terrein wil vestigen. Volledige sanering van de grond is lang niet altijd nodig. Door de saneringskosten te beperken, maak je het makkelijker bestaande bedrijventerreinen optimaal te gebruiken."

De belangrijkste maatregel betreft echter het creëren van stadsprovincies, waardoor op regionaal niveau een efficiënt gebruik van bedrijventerreinen verwezenlijkt kan worden en de onderlinge concurrentie tussen buurgemeentes wordt uitgebannen. "De grootste economische dynamiek vindt nog steeds op regio-niveau plaats. De meeste forensen reizen niet meer dan 20 kilometer, de

forensengebieden van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam overlappen elkaar dan ook helemaal niet. Driekwart van het vrachtverkeer legt niet meer dan 70 kilometer af, en de grootste vraag naar nieuwe bedrijventerreinen komt uit de eigen regio. Kortom, op regionaal niveau (het Noordzeekanaalgebied of Utrecht-Amersfoort) moet je dit reguleren en een verstandig beleid voeren. Maar helaas, de stadsprovincies blijken nog steeds een brug te ver."

Ruimtevreterende regels

Tal van wetten en regelingen in Nederland werken ruimtevreterend gedrag van burgers, bedrijven en gemeentes in de hand.³⁰ Enerzijds zijn er nog al wat regels op het gebied van onroerend goed en de volkshuisvesting die een efficiënt ruimtegebruik ontmoedigen. Enkele voorbeelden:

Volkshuisvestingregels en -subsidies zijn nog steeds veel meer gericht op nieuwbouw dan op renovatie of woningsplitsing. Voor gemeentes is het daarom nauwelijks aantrekkelijk om een beleid op te zetten waarbij grotere woningen verbouwd worden tot meerdere kleinere woningen. De onroerend zaakbelasting is sinds kort gekoppeld aan de marktwaarde van de woning. Dat heeft geleid tot een regen van bezwaarschriften, en een enorme administratieve rompslomp. Veel eenvoudiger zou het zijn om de OZ-belasting te koppelen aan het grondoppervlak van het betreffende perceel. Zo'n belastinggrondslag zou een efficiënter ruimtegebruik stimuleren. Wie een huis verkoopt, betaalt een overdrachtsbelasting van maar liefst 6 procent van de koopsom. Een fors bedrag, dat verhuizen ontmoedigt. Als de grootte van het huishouden verandert, of als men in een andere plaats gaat werken, werkt de overdrachtsbelasting belemmerend bij het zoeken naar een woning die beter past bij deze nieuwe situatie. Tegenover deze belastingheffing staat bovendien geen enkele dienst van de overheid, het is puur een inkomstenbron.

De financiële rijksbijdrage die een gemeente uit het Gemeentefonds ontvangt, was tot voor kort vooral afhankelijk van de grootte van de gemeente. Uitbreiding van de gemeente werd dus direct beloond, onafhankelijk van de vraag of de kosten van de gemeente wel zo sterk stegen. Sinds 1997 wordt de hoogte van de gemeentelijke uitkering uit het Gemeentefonds gerelateerd aan zo'n dertig criteria, waarmee zo goed mogelijk wordt getracht de reële kosten van de gemeente in te schatten. Breidt de gemeente uit, dan stijgt de uitkering uit het Gemeentefonds dus alleen mee als de kosten ook daadwerkelijk toenemen. Uitbreidingen worden dus niet langer gestimuleerd, maar ook niet ontmoedigd.

Daarnaast zijn er ook een hoop belasting- en subsidieregels die ruimtevreterend gedrag in de hand werken. Enkele voorbeelden:

De huursubsidie is nu afhankelijk van het inkomen en de huurhoogte. Al zit er een maximum aan het toe te kennen subsidiebedrag, wordt zo wel gestimuleerd dat huishoudens een zo groot mogelijke woning huren. De netto te betalen huur blijft immers gelijk. Beter zou het zijn om de huursubsidie mede afhankelijk te maken van de woninggrootte.

Bijstandsgerechtigden en AOW-ers ontvangen een lagere uitkering als zij gaan samenwonen. De korting kan zo fors zijn dat het aantrekkelijk wordt om de oude woning aan te houden, en onder te verhuren of leeg te laten staan.

Studenten krijgen een lagere beurs als zij in hun ouderlijk huis blijven wonen, wat gedeeltelijke leegstand van de ouderlijke woning stimuleert. De woonomstandigheden van studenten zouden geen rol moeten spelen bij het bepalen van de hoogte van de studentenbeurs.

Het onderverhuren van een kamer in de eigen woning is in de loop der jaren juridisch en financieel onaantrekkelijk geworden, onder meer omdat de huurinkomsten worden belast. Aan dat laatste

bezwaar is recentelijk door de fiscus wel enigszins tegemoet gekomen, maar nog onvoldoende om onderverhuren aantrekkelijk te maken.

Werknemers krijgen van hun baas en de fiscus bij elkaar vaak een reiskostenvergoeding die hoger ligt dan de werkelijk door hen gemaakte reiskosten. Zo verdien je geld door verder van je werk te (blijven) wonen.

Bouwen voor de leegstand ?

Op 1 januari 1999 woonden er volgens de meest recente cijfers van het CBS 15.752.000 mensen in Nederland. Het CBS denkt dat de bevolking nog enkele decennia zal blijven groeien, hoewel het groeitempo geleidelijk afneemt. De grens van 16 miljoen inwoners zal worden gepasseerd in 2001, maar de grens van 17 miljoen inwoners pas rond 2020. Volgens de nieuwste bevolkingsprognoses bereikt de bevolkingsomvang in 2035 met 17,4 miljoen inwoners zijn maximum. Dan wonen er 1,7 miljoen mensen meer in Nederland dan nu het geval is.

Een goed huis gaat zeker 50 jaar mee. Dus rijst de vraag of we al die huizen die nu op VINEX-locaties worden gebouwd wel zo nodig zullen hebben. En dat geldt zeker voor de 230.000 tot 1,1 miljoen nieuwe woningen die de Houtskoolschets aankondigt voor de periode 2010-2030. Steeds vaker duiken er berichten op in de media waarin projectontwikkelaars hun twijfels uitspreken.

Nog twijfelachtiger is het of de huidige nieuwbouwinspanningen wel aansluiten bij de toekomstige kwalitatieve vraag naar woningen. Het overgrote deel van het woningaanbod op VINEX-locaties zal bestaan uit eengezinswoningen, terwijl het aantal een- en tweepersoonshuishoudens nog steeds in opmars is. Het gemiddelde aantal bewoners per woning zal volgens het CBS nog verder dalen tot 2,1 in 2020. In 2015 zal bijna de helft van de Nederlanders alleen of met z'n tweeën wonen.

Vooraf het aanbod van geschikte woningen voor gezonde en zelfstandige ouderen zal sterk achterblijven bij de vraag, voorspelt het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).³¹ Nederland zal in 2015 40 procent meer ouderen tellen dan nu, maar ten onrechte werd deze vergrijzing lang geïnterpreteerd als een toenemende behoefte aan de traditionele ouderenzorg. Het SCP voorspelt echter: "De ouderen van de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw hebben over het algemeen een betere conditie en zullen minder vroeg en minder vaak voor hulp aankloppen bij voorzieningen op het gebied van wonen en zorg, zoals verpleeghuizen en thuiszorg."

Volgens het SCP betekent dit dat de vraag naar gewone ouderenwoningen met 40 tot 50 procent zal toenemen in de komende twintig jaar. Ook voor woningen in complexen met service voor de bewoners zal de belangstelling groeien; het SCP raamt deze groei op 37 procent. En juist dit soort woningen wordt op de VINEX-locaties niet tot nauwelijks gebouwd. Efficiënt lijkt dat niet: door op VINEX-locaties voornamelijk eengezinswoningen te bouwen, worden de toekomstige ouderen gedwongen om te blijven wonen in hun eengezinswoningen, die voor hen te groot en ongeschikt zijn.

Literatuur

B & A Groep, 1992: Handhaving en naleving bestemmingsplannen in het buitengebied in de provincie Zuid-Holland, B & A Groep, Den Haag, 1992.

DTO, 1997: Meervoudig Duurzaam Landgebruik: Een werkend perspectief voor 2020, Interdepartementaal Onderzoekprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling, Delft, 1997.

LNV, 1990: Natuurbeleidsplan, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1990.

LNV, 1998a: Programma Beheer - Nieuwe kansen voor het natuurbeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, Mei 1998.

LNV, 1998b: Waardevolle Cultuurlandschappen een eind op streek, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, Juni 1998.

RLG, 1998: Grote projecten: als het moet, dan ook goed! - Advies over grootschalige ingrepen en de kwaliteit van het landelijk gebied, Raad voor het Landelijk Gebied, Den Haag, Maart 1998.

RVW, 1998: Ambities bundelen, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, September 1998.

SCP, 1997: Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen, Sociaal en Cultureel Planbureau, Cahier 145, Den Haag, December 1997.

SISWO, 1995: Ruimte Gespaard - Mogelijkheden tot herverstedelijking nader verkend, Werkgroep Toekomstige Ontwikkelingen in de Bouwnijverheid, SISWO Publikatie 390, Instituut voor Maatschappijwetenschappen SISWO, Amsterdam, 1995.

SNM/VMD/Vogelbescherming, 1998: De opheldering van Nederland als culturele opgave, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie en de Vogelbescherming, Utrecht/Amsterdam, November 1998.

SSH-NZKG, 1995: Plan van Aanpak Masterplan Noordzeekanaalgebied, Stuurgroep Samenwerking Havens Noordzeekanaalgebied, Amsterdam, September 1995.

VROM, 1997: Nederland 2030 - Discussienota, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, Juni 1997.

VROM, 1998a: Nederland 2030 - Eindverslag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, April 1998.

VROM, 1998b: Schets voor de toekomstige inrichting van Nederland, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, December 1998.

VROM-Raad, 1998: Stedenland-Plus, VROM-Raad, Advies 005, Den Haag, April 1998.

WRR, 1998: Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Rapporten aan de Regering nr. 53, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sdu Uitgevers, Den Haag, Februari 1998.

Noten

1. RLG, 1998, p. 9.
2. WRR, 1998.

3. WRR, 1998, p. 16-17.
4. WRR, 1998, p. 17.
5. WRR, 1998, p. 56-57.
6. B & A Groep, 1992.
7. VROM, 1998b.
8. VROM, 1997 en VROM, 1998a.
9. VROM-Raad, 1998.
10. WRR, 1998, p. 115.
11. WRR, 1998, p. 90-96.
12. VROM, 1998b, p. 16.
13. VROM, 1998b, p. 16.
14. WRR, 1998, p.47-48.
15. WRR, 1998, p. 43.
16. RLG, 1998, p. 13.
17. SNM/VMD/Vogelbescherming, 1998.
18. WRR, 1998; RLG, 1998; RVW, 1998.
19. RVW, 1998.
20. RLG, 1998.
21. RLG, 1998.
22. RLG, 1998.
23. WRR, 1998.
24. RVW, 1998.
25. LNV, 1998b.
26. LNV, 1998a.
27. DTO, 1997.
28. SSH-NZKG, 1995.

29. LNV, 1990.

30. Bij deze opsomming is dankbaar gebruik gemaakt van Siswo, 1995, p. 46-49.

31. SCP, 1997.